

G

R

A

S

P

E

Sommaire

page

	Avant-propos	3
	Les Chefs d'unité face à la Réforme: <i>Le rapport des Douze tire le signal d'alarme</i>	5
	Le harcèlement moral à la Commission	8
	La réforme financière	14
	Débat sur la réforme financière à la Commission	19
	Les institutions européennes et les langues: <i>Tour de Babel, langue unique ou multilinguisme maîtrisé?</i>	31

Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

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

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

Avant-propos

GRASPE est un effet non prévu de la réforme administrative de la Commission. Son origine se trouve dans les inquiétudes et dans les interrogations révélées par la réforme au sein de la Commission. Certains collègues ressentirent alors le besoin de se retrouver, de discuter et de réfléchir d'une manière ouverte et à plus long terme.

Cette démarche s'est appuyée sur l'idée partagée, mais finalement plus si évidente, que les fonctionnaires et agents de la Commission européenne doivent être des personnes autant loyales que libres, engagées dans un projet fort de construction et d'intégration européennes clairement séparé de l'intergouvernementalisme. **GRASPE** est ainsi devenu un cercle de réflexion régulier, ouvert à tous les collègues, mais sans velléité d'action syndicale ou politique.

Les seuls critères de participation à **GRASPE** consistent en la conviction en l'Europe et la volonté d'apporter une contribution dans un contexte de travail collectif. Autant le dire, les débats sont souvent vifs car nous nous confrontons autour de visions différentes des processus et des enjeux communautaires. En effet, comment le fonctionnaire européen peut-il aujourd'hui promouvoir l'Europe, et quelle Europe ?

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

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

d'une subtilité de la pensée, qui ont été et seront l'atout majeur de la fonction publique européenne.

Depuis le lancement de **GRASPE**, plusieurs événements sont venus enrichir la problématique centrale sur l'identité politique de la fonction publique européenne.

- La réforme termine sa phase de conception/proposition au sein de la Commission et certains de ses volets se mettent progressivement en place. Sans sous-estimer les conséquences que peuvent avoir les négociations avec le Conseil et le Parlement européen, il convient d'élargir le champ de réflexion et d'analyse aux **résultats et impacts de la mise en œuvre de la réforme**. Certains entrevoient même que la réforme a des effets induits qui vont au-delà des objectifs et finalités énoncés, comme, par exemple, une transformation du rôle de l'Institution, d'un moteur de conception et de proposition à un service de contrôle et d'exécution.
- **La plupart des politiques communautaires sont de plus en plus engagées dans un processus de réforme**. Une réforme qui porte sur leurs objectifs, leurs finalités et leurs moyens mais aussi sur leur conception et leur mise en œuvre. C'est la convergence des défis posés par l'élargissement, la nouvelle gouvernance et les principes de subsidiarité, proportionnalité, etc., voire la redéfinition des compétences entre le niveau européen, national, et espérons, aussi régional. Réfléchir sur les conséquences que ces changements auront pour l'Institution et sa performance est également, sinon plus, important que la réforme administrative elle-même. En effet, si elle se focalisait uniquement sur la réforme administrative interne à l'Institution et négligeait de repenser l'interface entre elle et son environnement politique, la Commission courrait le risque de la dérive bureaucratique.
- **La convention sur le futur de l'Union traitera de la constitution européenne et de l'architecture institutionnelle**. En tant qu'Européens et acteurs de l'intégration européenne, nous ne pouvons pas rester passifs face à cet effort de reconstituer l'élan européen. **GRASPE** va ouvrir sa réflexion et les colonnes de son cahier à des témoignages sur ce grand débat constitutionnel.

Dans ses prochaines réunions et dans ses cahiers, **GRASPE** s'attachera donc à débattre de ces trois domaines en tentant d'y dégager des pistes pour une fonction publique européenne de vocation.



Les Chefs d'unité face à la réforme : Le rapport des Douze tire le signal d'alarme

Au début 2002, le Secrétaire Général et les Directeurs Généraux de la DG ADMIN et du BUDGET ont décidé de mettre sur pied un groupe de Douze Chefs d'unité qui devait réfléchir sur l'impact de la réforme administrative sur le travail de l'encadrement intermédiaire.

Le Rapport fait ressortir un nombre de questions importantes et propose aussi des solutions.

Il souligne tout d'abord la tension entre le nouveau rôle de manager promu par la réforme et le rôle traditionnel d'expert de la hiérarchie qui se doit d'impulser la réflexion politique et de contrôler la pertinence et la qualité du travail effectué. Il est artificiel de privilégier le premier alors qu'en définitive un Chef d'unité sera jugé sur le travail de substance de son équipe.

Tout en appuyant les principes généraux de la réforme, les Douze rapportent les quatre insatisfactions majeures des Chefs d'unité :

- ils ne savent pas comment ils pourront être capables d'effectuer toutes les nouvelles tâches issues de la réforme ;
- ces tâches nouvelles n'améliorent pas l'efficacité de leurs tâches quotidiennes ;
- ils ressentent un risque de voir ces nouvelles tâches prendre le pas sur leur rôle "politique" traditionnel ;
- ils pensent que ce n'est pas sur ces nouvelles tâches qu'ils seront jugés in fine.

L'impact immédiat de la réforme a été estimé de la façon suivante : sur 1650 heures de travail annuel, 50 à 80 heures sont consacrées au volet Transparence, 100 à 250 pour la Planification, 50 à 175 pour la Finance et 300 à 500 pour les Ressources Humaines.

Le ratio entre services opérationnels et services de support est élevé: 5 personnes qui assistent, coordonnent, contrôlent pour 11 personnes qui appartiennent aux services opérationnels. Les Douze soulignent

que cette situation crée une administration où les contrôles encouragent une culture de risque-zéro. Ils proposent de revoir l'allocation des ressources entre DG et à l'intérieur des DG et de développer des relations clients-fournisseurs de service entre unités opérationnelles et unités de support.

Les Douze proposent une typologie de 5 rôles pour les Chefs d'unité (en miroir des missions de la Commission):

- gardien du Traité ;
- développement et négociation des politiques ;
- négociation et représentation internationales ;
- gestion de programmes ;
- fonctions de support.

La réforme administrative concerne davantage les deux derniers rôles que les autres. Les auteurs présentent enfin un grand nombre de propositions visant :

- à simplifier et rendre cohérentes les données à utiliser dans les divers exercices de planification (IRMS, plans de gestion annuels, etc.) et à retarder la mise en place des indicateurs de performance tant que l'on en n'a pas une vision claire ;
- à revoir les 24 mesures de contrôle interne en vue de réduire leur nombre et de les faire correspondre aux 5 rôles-types décrits plus haut ;
- à réexaminer de fond en comble la question des rôles et des ressources respectifs des unités opérationnelles et des unités financières ; les unités d'audit et de contrôle devraient aider les unités opérationnelles à réduire les risques identifiés en commun ;
- à prévoir une délégation de la notation des personnels B et C par les cadres A qui les supervisent et à mettre l'accent

Reformed arithmetic or 1+1=3

The twelve Heads of Unit who reported on the impact the reform made their calculations «on the basis of 1650 hours of annual work». In fact, this number corresponds to 220 days or 44 weeks of 5 working days, each with 7,5 working hours. This calculation is misleading and puts an unnecessary high stress on all the personnel of the Commission especially on Heads of Unit. Here is the correct calculation.

*Let's see whether there is any other more realistic calculation! A year has 52 weeks. With 5 working days each, this is equivalent to 260 working days. By subtracting 17 days of official holidays and 30 days everybody is entitled as annual leave (24 days, plus age supplement, plus «délai de route»), we get a total of 213 real working days a year (or 1597,5 real working hours). This however **does not** provide for training (minimum of 10 days per year we were told), special leave when necessary, or just illness!*

Now, consider some additional factors. Remember your last move? We change office very often either because of «mobility» (it will now become obligatory), restructuring, or just because of the «politique immobilière» of the Commission. If we consider that each one of us moves once a year on average, and that he/she needs at least one day to pack and unpack, this makes one day less productive work for each of us. Note that for the whole of the Commission, this means a loss of 15.000 person-days per year or 75 person-years per year.

(Continued on next page)

(Continued from previous page)

Consider also this. Every day when you come to the office you switch on your computer. And you switch it off in the evening. How long does this last? Let's say 5 minutes per day on average. For 200 real working days this means 16,6 hours per official per year or 2,2 person days of non-productive work. Again for 15.000 officials this corresponds to 166 person-years of non-productive work per year.

This is why in high performance environments a person-year is usually equivalent to 200 person-days.

This is why in high performance environments a person-year is usually equivalent to 200 person-days. That was what the old «Guide Informatique» prescribed for all IT projects. Of course, the British army uses a person-year of 220 person-days¹, while the International Atomic Energy Agency considers inspection person-years equivalent to 300 person-days². But NATO defines person-years of 200 person-days³ and so does Dr Lester in his «Introduction to Software Engineering» course in the University of Portsmouth⁴.

(Continued on next page)

¹ www.dgcom.mod.uk/dgcom/deform/dfm143.htm

² www.iaea.org/worldatom/Documents/Infcircs/Others/inf193.shtml

³ www.cals.nato.be/plcs/refdocs/sponsor2.htm

⁴ www.csm.port.ac.uk/~lesterc/seng1/notes/se-01.html

sur le comportement coopératif et non pas concurrentiel des individus notés ;

- à permettre aux Chefs d'unité de nommer eux-mêmes un adjoint ou un Chef de secteur sur la base de critères établis et de façon réversible.

Comment apprécier ce "Rapport des Douze" ?

Premièrement, il faut reconnaître que les hauts fonctionnaires de la Commission ont perçu que quelque chose n'allait pas et ont eu là une excellente idée : en effet, ce Rapport est sérieux, très critique, bien écrit et va à l'essentiel¹.

Une inquiétude néanmoins : les douze rédacteurs semblent impliquer que les Chefs d'unité devraient être davantage jugés sur leurs performances managériales tout en semblant par ailleurs questionner la dérive administrative. Ne faudrait-il pas plutôt pousser leur logique jusqu'au bout et remettre les tâches politiques au centre des préoccupations ?

Avec les défis de l'élargissement, de la démocratisation de nos systèmes politiques, du développement durable, du rôle de l'Union dans le monde, etc., peut-on se permettre de pousser les Chefs d'unité à consacrer plus de la moitié de leur temps à remplir des formulaires électroniques (IRMS, Plan de gestion annuel, Rapport d'activité, CDR, etc.)?

Le 2 juillet 2002, le Directeur Général de la DG ADMIN, M. Reichenbach, a invité les Chefs d'Unité de la Commission à participer à une réunion d'information et de discussion sur le Rapport des Douze.

Après une présentation des différents points par les membres du Groupe, le débat a fait ressortir les points suivants :

- les Chefs d'unité présents ont réservé un accueil très positif au Rapport, l'un d'entre eux soulignant même que, par rapport à la majeure part des productions de la réforme, il s'agit d'un document clair, succinct, opérationnel et constructif (42 propositions émises).

– le rapport n'est-il pas trop biaisé en donnant une image négative des unités de support ?

- la nécessité de clarifier les rôles respectifs des Chefs d'unité à qui sont maintenant confiées beaucoup de tâches nouvelles et des Directeurs ;

– La question de l'allocation des ressources humaines à l'intérieur de la Commission ; certains intervenants ont souligné le maintien ou même l'augmentation des effectifs administratifs au niveau central de la Commission comme à l'intérieur des DG alors que les Chefs d'unité opérationnels prennent en charge de plus en plus de tâches administratives ;

- la nécessité de re-concevoir et de simplifier l'IRMS et d'abandonner l'idée que l'IRMS pourrait aider les Chefs d'unité dans leur travail ;

– le besoin d'évaluer le rapport coût/efficacité des mesures de la réforme administrative et de revoir celles qui sont trop coûteuses (en temps).

Le débat, très riche, a mis en évidence une des tensions majeures à l'œuvre dans les travaux du Groupe des Douze (soulignée précédemment) : entre d'une part, le constat que les missions essentielles des Chefs d'unité sont d'ordre politique et que le middle management est jugé là-dessus ; d'autre part, un désir de reconnaissance par la hiérarchie du travail gestionnaire des Chefs d'unité (en forte croissance).

Deux solutions à cette tension sont envisageables :

- soit les Chefs d'unité sont davantage jugés sur un nouveau "mix" de compétences "substantielles" et "managériales", ce qui serait plus juste mais induirait un affaiblissement du rôle traditionnel des Chefs d'unité d'experts de la hiérarchie ;

– soit ils sont, comme avant, jugés sur leur travail de conception et négociation politiques et un effort collectif est fait pour les décharger au maximum des tâches administratives (en acceptant par exemple la suggestion de Groupe des Douze de laisser aux Chefs d'unité la possibilité de nommer un Chef d'unité adjoint).

¹ Il semble néanmoins sous-estimer le poids réel de l'administratif dans les effectifs des DG.

L'initiative du Secrétaire Général et des Directeurs Généraux de la DG ADMIN et BUDGET est la bienvenue. Elle montre qu'en partant des problèmes concrets des fonctionnaires on peut cerner les difficultés et avancer. Le Rapport des Douze n'apportera sa contribution à la réforme que s'il est pris au sérieux et amène l'ensemble de la hiérarchie à réfléchir et agir à partir des suggestions concrètes qu'il contient. Il

pourrait servir, dans chaque DG, à initier un véritable dialogue avec l'encadrement intermédiaire.

Le Directeur Général de la DG ADMIN, quant à lui, s'est engagé à soumettre le Rapport et les suggestions qu'il contient aux Directeurs généraux et d'assurer un véritable suivi (avec un bilan dans un an).

A suivre donc...

(Continued from previous page)

So if we agree that in general, it is much more sensible to define a person-year as equivalent to 200 person-days, each official has to ensure an additional real work of 20 days during the year in comparison with the 220 person days used for the calculation of his/her workload!

Additionally, consider a Head of Unit with 10 normal officials that stick to the statutory working hours and working days. The HoU makes his/her workload calculations on the basis of 220 days per person but his/her real people only work 200 real days. Bingo! If the HoU has to ensure his/her political mission, he/she has to work $20 \times 10 = 200$ more workdays in a year – in fact work for two! Of course he/she either will not be able to manage on the long run or harass his people to get more out of them!

Now, I just wonder how Heads of Unit can cope. There must be sacrifices in the area of policy/substance... or in the area of management...or a deterioration of their personal health.



Le harcèlement moral à la Commission

Depuis quelques années, la Commission est confrontée au problème du harcèlement moral. **GRASPE** relève les problèmes de définition, s'interroge sur la portée du phénomène, en interroge les causes probables, et analyse les propositions récentes de la Commission et leurs limites potentielles pour traiter efficacement les problèmes de harcèlement moral.

Des problèmes de définition

La perception du phénomène en tant que problème est récente et elle s'inscrit dans des contextes culturels différents. Il existe donc des variations sensibles dans les définitions du phénomène. Si l'on regarde tous les ouvrages, tous les articles, toute la documentation qui existe en la matière, on peut constater que, quelle que soit la définition proposée, celle-ci reste relativement floue. Par exemple, quelle est la différence entre la maltraitance au travail, autre expression parfois utilisée, et le harcèlement ? Ce n'est pas toujours très clair. Ainsi, les définitions adoptées en France et en Belgique et par la Commission sont, sinon diamétralement opposées, du moins assez différentes.

La différence fondamentale entre les approches disponibles c'est l'existence ou non d'une attitude consciente et volontaire chez le harceleur. Pour certains, le harcèlement implique à la base une certaine volonté de détruire l'individu d'une manière ou d'une autre. Mais, dans les situations de harcèlement, on touche à des phénomènes psychologiques qui sont parfois assez obscurs, le harcèlement étant souvent, au départ, une solution de rechange malsaine au conflit ouvert. Quand le conflit est ouvert, qu'on met les mots sur ce qui ne va pas, il y a éventuellement des éclats, une sanction, on peut s'en aller, mais ça reste relativement peu destructeur dans la mesure où on sait ce qui se passe, on s'est entendu dire ce qui n'allait pas, on est d'accord ou on ne l'est pas, mais on sait où on en est.

L'effet destructeur du harcèlement, c'est que tout reste dans le non-dit. Le harcèlement, très souvent, ce sont des attitudes insidieuses dont la victime en général met très longtemps à se rendre compte. Comme le dit Marie-France Hirigoyen, au moment où la victime s'en rend compte c'est parfois déjà trop tard et, d'ailleurs, le harceleur lui-même n'en est pas forcément conscient. Il en est même rarement conscient.

La montée du harcèlement moral à la Commission ?

Y a-t-il aujourd'hui plus de harcèlement à la Commission ? Selon les organisations représentatives du personnel, en considérant les résultats d'enquête dans d'autres administrations publiques, et finalement à en juger par les réponses nombreuses à une enquête lancée par le Comité local du personnel de Bruxelles, il ne serait pas impossible que le nombre de fonctionnaires et d'agents victimes de harcèlement moral s'élève à 6 à 8% de l'ensemble du personnel.

A défaut de résultats d'enquête encore solides, le débat partage ceux qui voient une aggravation du phénomène, ceux qui estiment que l'on verbalise enfin un phénomène qui existait et tendrait à s'aggraver, enfin ceux qui pensent qu'on exagère une réalité en confondant sous une même expression à la mode des comportements différents (dont certains, notamment, relèveraient de l'exercice normal de l'autorité).

Différents cas de harcèlement moral

En tout cas, les collègues « de terrain » qui suivent déjà les dossiers de harcèlement moral s'inquiètent de la progression des cas qui révélerait un problème réel et structurel de harcèlement moral à la Commission. Et s'ils voient que le phénomène est souvent et classiquement lié à des enjeux hiérarchiques, ils s'aperçoivent aussi qu'il ne leur est pas limité. L'exemple de la Commission montre

que tous les cas de figure de harcèlement moral sont possibles.

Il y a ainsi quelques cas de harcèlement du supérieur par le subordonné. Le harceleur peut très bien détruire la réputation de son chef, il peut l'empêcher de travailler correctement, en évitant de lui donner des informations utiles, en s'accaparant insidieusement des relations avec le supérieur de son supérieur hiérarchique par exemple. Il peut même harceler son supérieur hiérarchique en l'accusant de harcèlement.

Il existe aussi fréquemment des cas de harcèlement collectif, par exemple entre collègues du même grade faisant le même travail. Dans ce cas, le facteur déclencheur du harcèlement est simplement que la personne qui est harcelée est différente du reste du groupe, par ses positions sur certains sujets, voire même seulement par ses comportements (fumer ou ne pas fumer, faire une pause ou ne pas la faire, blaguer ou ne pas blaguer).

Une impression de « malaise »

D'où vient que les problèmes de notation, de promotion, de mauvais rapports éventuels avec les supérieurs hiérarchiques deviennent de plus en plus aigus à la Commission ? La première constatation est qu'il y a une atmosphère assez crispée à l'intérieur de la Commission pour le moment parce qu'il y a de moins en moins de personnel, de moins en moins de temps, un travail de plus en plus atomisé dans le sens où, bien que l'on parle de plus en plus de travail en équipe, de motivation du personnel etc., on a finalement de moins en moins le sens de la relation humaine à l'intérieur du cadre de travail.

En d'autres termes, l'impression est qu'il y a de plus en plus un gouffre qui se crée entre l'image que la Commission veut donner d'elle-même à l'extérieur et la réalité des relations entre les individus dans les services. On parle de se sentir bien au travail, de concilier vie professionnelle et vie privée, de motiver des gens, de garantir les promotions par le mérite

etc., mais la réalité est de plus en plus le « chacun pour soi » et la concurrence larvée. Dans ce décalage important, le malaise est de plus en plus grand. C'est ainsi que des problèmes professionnels deviennent parfois des problèmes psychologiques individuels vraiment graves.

La modification du rapport hiérarchique

L'un des symptômes significatifs de ce décalage est l'évolution du rapport hiérarchique au sein de la Commission. Jusqu'il y a peu, la structure hiérarchique était encore très forte. Cela signifie que le Chef d'unité était le chef, il décidait, disait à ses subordonnés ce qu'ils devaient faire. Les relations hiérarchiques étaient donc assez claires. Ce modèle s'est fortement effacé à travers la promotion d'un « management » moderne qui promeut sinon l'égalitarisme mais au moins l'esprit de réalisation commune, de performance collective, alors qu'au même moment on en appelle, dans un décalage complet, à la performance individuelle et à l'individualisation des tâches. A travers ce discours et au regard de l'évolution du métier, de plus en plus polyvalent et gestionnaire, du Chef d'unité, ce dernier devient moins le chef que l'animateur, voire même parfois le « copain », d'un groupe de collègues.

On sent donc très bien que l'évolution des métiers classiques de direction (où se rejoignent l'autorité symbolique et l'autorité pratique) amène à un affaiblissement de l'autorité symbolique et, du coup, à un regain de tension autour de l'autorité réelle. Il ne faut pas non plus sous-estimer, comme l'avait décrit un article du numéro 1 de **GRASPE** (Comment on rend fou les rats), l'effet déstabilisant sur l'autorité de la multiplication d'ordres contradictoires. Toutes ces contradictions dans les dimensions de l'autorité engendrent une violence larvée qui fait le lit, dans un sens (hiérarchie/personnel) comme dans l'autre (personnel/hiérarchie), du harcèlement moral.

Ne pas délaissier l'analyse organisationnelle dans l'explication des causes du harcèlement moral

Plus généralement, il est évident que réduire le phénomène à une seule analyse de la dérive psychologique dans les relations entre personnes autour d'enjeux de pouvoir, conduirait à une impasse. Il faut aussi s'interroger, plus en amont, sur les conditions qui permettent le harcèlement moral. Dans cette perspective, une réflexion plus sociologique doit être menée sur l'évolution de l'environnement de travail et des rapports de travail au sein de la Commission, la modification du rapport hiérarchique, par exemple, n'étant qu'un symptôme ou un résultat de changements plus profonds dans l'organisation du travail de la Commission.

Sur cette question, les explications « organisationnelles » plus élaborées manquent. On devrait même dire que les tentatives d'explication organisationnelle plus élaborée manquent. Et les perspectives de changement promis par la réforme compliquent encore la situation. Si, entre autres, la réforme de la Commission se promet de changer la culture de la Commission et de moderniser la gestion de ses ressources humaines, il importe de préciser le potentiel de cette promesse pour régler ou au moins amoindrir certains problèmes comme celui du harcèlement moral plutôt que traiter le harcèlement moral comme un problème à part et presque « hors réforme ». En effet, certaines directions annoncées par la réforme, ainsi que les nombreuses restructurations en cours et à venir (dont la création d'agences et d'offices) pourraient finalement rendre plus aiguës les dérives du harcèlement moral. Il est donc encore temps de tenter d'éclaircir les effets de ces initiatives sur les maillons les plus faibles de notre organisation pour éviter de devoir seulement faire recours aux seuls codes de bonne conduite.

L'inscription du harcèlement moral dans le Statut ne suffit pas

Qu'a fait la Commission ? Malheureusement, comme souvent dans le domaine social, la Commission est plus à la remorque des Etats membres les plus avancés qu'un élément moteur dans l'adoption de mesure progressistes. En apparence, la Commission a quand même réalisé un énorme progrès puisqu'au cours de la négociation sur les différentes mesures de la réforme, une procédure interne de traitement du harcèlement moral a été débattue. Elle a même accepté l'inscription dans le statut du harcèlement moral, et sexuel d'ailleurs. A partir de cette marque claire d'une prise de conscience, comment le harcèlement sera-t-il effectivement traité au sein de la Commission ?

Le problème essentiel dans la procédure adoptée récemment par la Commission est qu'à la dernière minute, malgré toutes les discussions sur la nature consciente ou inconsciente de l'attitude de harcèlement, on a ajouté, dans la définition du harcèlement moral, un caractère volontaire. La conséquence préjudiciable de cette inclusion de la volonté dans l'acte de harcèlement est qu'à partir du moment où le harceleur dira " Mais non, je n'ai jamais voulu faire ça bien entendu ", on ne pourra plus rien faire. Et en pratique, on s'aperçoit déjà depuis un certain temps que cet argument de non intentionnalité est déjà utilisé par les accusés et relayé par leurs chefs hiérarchiques.

Ce n'est pas le seul problème : en dépit d'intentions louables, la lutte contre le harcèlement moral pourrait être vidée de son énergie si des garanties essentielles ne sont pas prises au niveau de la mise en œuvre des procédures envisagées.

L'institution des « personnes de confiance »

En effet, le pilier central de la nouvelle procédure prévue pour le harcèlement moral est la « personne de confiance ». A priori, cette création est judicieuse. Les personnes de

confiance sont des gens à qui les victimes peuvent s'adresser, qui commencent par les écouter, éventuellement les conseillent, leur proposent de faire une chose ou l'autre, qui peuvent aussi intervenir directement, proposer une démarche de médiation entre deux individus, entre l'individu et le groupe. Tout ceci reste tout à fait informel, chaque personne de confiance ayant a priori une certaine légitimité et latitude pour agir. Ce qu'elle fera de son pouvoir d'action dépendra un peu d'elle et des souhaits de l'individu qui vient la voir. Les personnes de confiance seront nommées par l'administration et par les représentants du personnel et puis l'individu concerné pourra aller voir la personne de confiance de son choix, dans sa DG, dans une autre DG, ou au comité du personnel.

Autre point positif, ces personnes de confiance seront organisées en réseau. Au cas où elles se sentent impuissantes à résoudre elles-mêmes un cas de harcèlement moral, elles auront la possibilité de proposer à l'individu de discuter de manière anonyme le problème dans le cadre du réseau de personnes de confiance. Mais elles pourront aussi orienter les individus concernés vers d'autres démarches possibles, soit en allant voir le Médiateur qui a une autorité morale plus grande que la « personne de confiance », soit en entrant directement dans une procédure formelle, c'est-à-dire une réclamation ou une plainte, qui sera alors traitée par l'Office d'enquête et de discipline.

La nécessité de professionnaliser les « personnes de confiance »

La nouvelle procédure n'a pas encore été formellement adoptée. Du coup, certaines Directions générales ont pris un peu les devants en nommant des personnes de confiance sur leur site intranet. C'est tout ce qui a été fait pour l'instant. Cela signifie que ces personnes de confiance n'ont pas été formées, qu'elles ne disposent pas de cadre clair à l'intérieur duquel travailler efficacement. Or, si on nomme des personnes de confiance pour traiter des dossiers de harcèlement moral sans les avoir suffisamment formées ou

sensibilisées, le risque est de faire encore plus de ravage que si on ne faisait rien du tout.

De plus, dans la nouvelle procédure, le rôle de la personne de confiance est décrit de manière vague. Cela peut devenir un problème parce que les personnes de confiance ne sauront pas très bien ce qu'elles doivent faire. Mais on peut aussi imaginer que ce soit un bien si les personnes de confiance ont ainsi plus de flexibilité pour choisir leur mode d'action le plus efficace. Dans la pratique, il faudra rester vigilant quant à leur action.

La priorité est donc de fournir une solide formation aux personnes de confiance. C'est à cette condition qu'elles pourront mener à bien une procédure formelle, mais toujours difficile et éprouvante, de traitement d'un dossier de harcèlement.

Le rôle du Médiateur

En principe, le Médiateur de la Commission est compétent pour intervenir dans tout conflit entre deux individus ou entre un individu et un service administratif, à un stade préalable au dépôt d'une réclamation au titre de l'article 90. Il a donc un rôle à jouer dans le traitement des cas de harcèlement.

Le rôle et le statut du Médiateur ont été longuement discutés dans les négociations entre administration et syndicats dans le cadre tant de la décision de la Commission relative au Service de médiation que de la procédure de traitement du harcèlement moral. Le problème est difficile à trancher :

–le Médiateur doit être neutre et impartial, mais par la force des choses c'est un fonctionnaire qui doit être rattaché à un service – donc susceptible de faire l'objet de pressions. La décision de le faire passer de l'autorité du Directeur général de l'ADMIN à celle du Secrétaire général, sans être la panacée, est sans aucun doute un progrès, dans la mesure où beaucoup de dossiers qu'il traite concernent des décisions administratives. Le Médiateur ne risquera plus de donner l'image d'un

fonctionnaire de l'ADMIN peu soucieux d'attaquer son Directeur général ou des collègues de sa DG ;

–le Médiateur doit être doté d'un certain pouvoir d'action et de décision, faute duquel, dans le domaine du harcèlement, son rôle ne se distinguerait pas de celui de la personne de confiance. Mais il doit rester dans son rôle d'intervenant chargé d'aider à régler les problèmes « à l'amiable ». Il n'est « que » A3 et pas AIPN – il ne doit pas l'être -, ce qui le prive d'autorité hiérarchique formelle pour interpellier des membres de la hiérarchie ou imposer des décisions. Au niveau formel, il ne peut aller au-delà d'un rapport écrit et de recommandations à l'AIPN. Dans la pratique, son titre semble lui conférer une autorité morale suffisante pour se faire ouvrir toutes les portes, mais encore faut-il qu'il possède les compétences et la personnalité nécessaires pour mener à bien ses démarches et faire accepter ses recommandations, qui peuvent aller jusqu'à demander à l'AIPN une mesure immédiate de déplacement de la victime pour faire cesser le harcèlement ou l'ouverture d'une enquête.

La procédure proposée par la Commission, qui prévoit qu'on puisse passer de la personne de confiance au Médiateur ou, directement, au stade de la procédure formelle, illustre bien l'ambiguïté du Médiateur : interlocuteur informel « sans l'être tout en l'étant ».

Ces difficultés sont naturellement aggravées par le fait que le Médiateur est une seule personne et que, malgré l'adoption de la nouvelle décision sur le Service de Médiation qui permettrait de renforcer son équipe, il reste actuellement seul avec un assistant plus ou moins officiel et une secrétaire pour venir en aide à l'ensemble du personnel de la Commission, tous lieux et tous sujets confondus.

Le rôle de l'Office d'enquête et de discipline

Il convient également de ne pas perdre de vue un nouvel acteur de la gestion du personnel qui, potentiellement, pourra hériter aussi de cas de harcèlement moral. Un nouveau service, l'Office d'enquête et

Témoignage d'une personne de confiance

La source du harcèlement n'est pas facile à déceler. Il y a souvent des contextes, certes, mais ils semblent loin d'épuiser l'explication du déclenchement du harcèlement. On dit en général que la personne harcelée est quelqu'un d'un peu timide, d'un peu faible, qui ne sait pas bien se défendre. C'est effectivement souvent le cas, mais pas toujours. C'est pourquoi, il faut toujours distinguer les gens qui sont vraiment victimes de ceux qui portent plainte juste pour nuire à la personne contre laquelle ils portent plainte.

Il n'y a pas de profil typique de la personne harcelée. Il y a toutes sortes de circonstances qui font qu'on peut être harcelé. Ainsi, il y a des gens qui sont très sûrs d'eux, très compétents et qui se retrouvent harcelés sans très bien savoir pourquoi. Il y a aussi des personnes qui sont harcelées pour des raisons qui n'ont absolument rien à voir avec leur personnalité. Simplement parce qu'ils ont déplu pour une raison quelconque. Parce qu'ils ont été à un moment acteur d'une politique du service et qu'il y a un nouveau chef dans le service, une nouvelle politique et on veut effacer des gens qui étaient là avant.

Il faut aussi réaliser que derrière la violence progressivement accrue que révèle le harcèlement moral, il y a une incapacité non de traiter les conflits mais bien d'accepter qu'il puisse y avoir des conflits. Le personnel a intériorisé un comportement qui est : il ne faut pas être en conflit, « s'engueuler » avec les gens. Donc à partir du moment où on s'interdit à soi-même d'entrer en conflit ouvert, forcément il faut résoudre la situation d'une autre façon et le tabou qui est mis sur un conflit ouvert est un facteur qui favorise le phénomène du harcèlement. Le harcèlement moral c'est le conflit dont la violence est insidieuse et souvent niée. Dans bien des cas, des gens continuent à venir pour parler d'un problème en apparence assez simple, assez superficiel, et puis quand on prend le temps de leur parler, de les écouter, de creuser un peu la question, bien souvent on découvre qu'il y a quelque chose d'un peu plus malsain derrière le problème évoqué au départ.

Au-delà de l'analyse du phénomène, la réalité est qu'à la Commission les collègues en charge de ces problèmes de harcèlement moral voient arriver un personnel très fragilisé. Quand les gens viennent et leur racontent leurs problèmes, il y a bien souvent des cas où on ne sait pas quoi leur dire et on ne sait pas quoi leur conseiller. Il ne faut pas non plus cacher que certains individus sont arrivés à un tel point de détresse et de désordre psychologique que les collègues « personnes de confiance » qui les reçoivent, complètement démunis et choqués face cette détresse, finissent par être eux-mêmes dépassés et démunis face à cette détresse. Il faut ainsi admettre que les idées imaginées pour résoudre ces problèmes de façon individuelle et informelle ont quand même leurs limites. En tout cas, elles restent souvent dérisoires face à la détresse profonde que ressentent les victimes.

Il est évident aujourd'hui que le personnel de la Commission parle davantage. Il y a encore quelques années, le harcèlement n'existait pas. Quand on avait un problème avec son chef, c'était, ou bien parce que le chef était un imbécile, ou bien parce qu'on était un incapable. Mais ce n'était jamais une question plus subtile, plus complexe, de relation de perversité psychologique. Aujourd'hui, les gens viennent parler, ils disent eux-mêmes : « je suis victime de harcèlement ». Du coup, il devient possible d'entrer tout de suite dans le vif du sujet, de voir si effectivement ce qu'ils décrivent relève du harcèlement. Cette écoute est cruciale car elle permet d'être mieux au fait de la réalité

de discipline, s'occupe désormais de toutes les enquêtes et affaires de discipline du personnel de la Commission. Il traite également toutes les réclamations au titre de l'article 90, ainsi que toutes les plaintes au titre de l'article 24, c'est-à-dire donc toutes celles qui ont un lien, vague ou non, avec le harcèlement moral².

Mais, là encore, le problème majeur est que l'approche du harcèlement moral demeure peu professionnelle. Les personnels de cet Office, sans avoir été véritablement formés, font des enquêtes, convoquent des témoins, les entendent, les questionnent puis établissent un rapport. Sur la base de ce rapport, la Commission prend des mesures préventives ou on n'en prend pas. Eventuellement, une procédure disciplinaire, très lourde et très administrative, est lancée. Dans la mesure où les problèmes de harcèlement sont quand même très psychologiques, le cadre de l'enquête disciplinaire est mal adapté (même si, dans certains cas, il faut prendre des mesures administratives préventives pour empêcher le harcèlement de continuer).

Conclusion

Il est vraisemblable que la Commission est encore mal outillée pour apprécier l'étendue du phénomène du harcèlement moral, pour en comprendre mieux la

dynamique sociale et pour le prévenir et en contrôler/sanctionner les auteurs.

Sur la réalité du phénomène, l'enquête d'opinion du Comité local du personnel, une fois dépouillée, devrait donner une première mesure de la gravité ou non de la situation et de la sensibilité du personnel. On peut raisonnablement s'attendre, vu le nombre élevé de réponses, qu'il y ait en tout cas une réelle protestation ou, éventuellement, de multiples protestations contre diverses pratiques de travail.

Quant à la compréhension du phénomène, l'impression demeure que la plupart des analyses viennent « du bas », c'est-à-dire des collègues qui, ayant une sensibilité particulière et un courage certains pour faire face à ces situations difficiles, font office de personnes de confiance. Il serait bon qu'un signal vienne « du haut » pour montrer que la Commission comme institution n'est pas passive ou fuyante face à ces dérives, et qu'elle est capable de se penser et de faire le tri entre diverses pratiques abusives et d'autres protestations.

Enfin, un investissement rapide dans la formation des personnes de confiance devient une obligation cruciale pour ne pas laisser une bonne initiative être discréditée par des pratiques bien intentionnées mais mal maîtrisées.

THAT'S LIFE

BY MIKE TWOHY



² En cas de problème de harcèlement moral ou sexuel, c'est l'article 24 (et non l'article 90) qui est la base statutaire pour introduire une plainte.

La réforme financière

Dans le premier numéro de **GRASPE** l'un des articles décrivait les trois piliers de la réforme actuelle de la Commission. Pour rappel, le premier pilier consiste en l'établissement des priorités, que l'on peut appeler l'adéquation des moyens aux politiques ou, vice-versa, l'adéquation des politiques aux moyens, selon la perspective qu'on adopte. Le deuxième pilier est la réforme du Statut et de la politique du personnel, le troisième pilier est la réforme financière.

Cet article se concentre sur ce dernier pilier pour soutenir deux thèses. La première est que la réforme financière, contrairement à ce qui est souvent présenté, est surtout d'origine interne. La seconde est que l'avenir de cette réforme et de la Commission dépend des liens qui sont établis entre le pilier « réforme financière » et le pilier « orientation stratégique/adéquation des fins aux moyens ».

Les origines internes de la réforme de la Commission

Il faut bien réaliser en effet que la Commission a déjà une histoire sur le sujet de la réforme financière et de ses enjeux. La réforme ne vient pas de l'extérieur au sens où on entend parfois : elle aurait été imposée de l'extérieur, elle serait complètement exogène. Au contraire, il y a une histoire qui remonte déjà à de longues années au sein même de la Commission, certainement depuis la chute du mur de Berlin. Depuis cette époque, la question de la réforme financière est récurrente et elle occupe tous ceux qui, non seulement s'occupent d'orthodoxie financière, mais plus généralement ceux qui réfléchissent un peu sur ce qu'est la Commission et comment elle devrait être.

Bref, la réforme financière et la réforme de la planification stratégique sont des sujets qui sont historiquement internes à la

Commission et ce que nous voyons aujourd'hui est l'aboutissement ou la suite de toutes ces réflexions engagées depuis plus de dix années. A titre d'illustration on pourrait citer les opérations de « Screening », l'opération DECODE et leurs avatars successifs, tels que, récemment encore, l'exercice « moins 15 %, plus ou moins 5 % », qui souffrit incontestablement d'une présentation malheureuse, mais qui allait quand même dans ce sens-là. Donc, les piliers « stratégie » et « réforme financière » de la réforme actuelle sont issus d'un travail déjà assez ancien.

L'influence du rapport du Comité des Experts Indépendants : une inspiration venue des fonctionnaires

Cette thèse interne va à l'encontre d'une idée généralement admise selon laquelle la réforme a été imposée de l'extérieur à la Commission. L'intervention fulgurante du Comité des Experts Indépendants, à l'instigation d'un autre acteur extérieur, le Parlement européen, en serait la preuve la plus éclatante. Rappelons la séquence. Premier rapport : deux heures après sa publication, il entraîne la démission collective de la Commission Santer. Second rapport : il entraîne, avec quelques mois d'écart, l'établissement du troisième pilier de notre réforme actuelle. On ne niera pas la filiation directe entre ce second rapport et ce que nous trouvons aujourd'hui dans le pilier de la réforme financière.

Cela dit, ce qui se trouve dans le second rapport des Experts Indépendants n'est pas venu tout seul à l'esprit de ces Experts. En fait, ce sont les fonctionnaires de la Commission qui leur ont dit dans quels endroits il fallait enquêter, par exemple les bureaux d'assistance technique (BAT). Les Experts ont effectivement été guidés dans leurs réflexions par des fonctionnaires qui travaillaient déjà depuis longtemps sur ce sujet et notamment sur cette

question essentielle qui est : comment peut-on travailler proprement si l'on n'a pas les moyens pour le faire ?

A la recherche d'une vraie responsabilité : la réponse de la Charte des ordonnateurs délégués

Néanmoins, on trouve dans le fameux troisième pilier financier non seulement la presque totalité des arguments qui étaient développés par le second rapport des Experts Indépendants, mais aussi quelques éléments en plus, et surtout la Charte des ordonnateurs délégués qui n'était pas prévu dans le document des cinq sages. Et quant à la Charte des ordonnateurs délégués, si l'on ne devait finalement y trouver qu'un seul intérêt, c'est bien l'idée maîtresse qu'il y a un responsable, un vrai, enfin quelqu'un qui puisse répondre de ses actes, c'est l'*accountability* qui manquait jusqu'à présent. La Charte des ordonnateurs délégués désigne un responsable, c'est l'ordonnateur délégué donc le directeur général. Mais surtout, la Charte ajoute, et c'est une nouveauté par rapport à ce qui se trouve dans le rapport des cinq sages, une série d'articles qui correspondent au premier pilier de l'adéquation des moyens aux fins/des fins aux moyens.

La Charte des ordonnateurs délégués a été un document extrêmement mal ressenti par les Directeurs généraux qui y ont vu, avec raison d'ailleurs, une limitation terrible de leur liberté individuelle, une augmentation terrible aussi de leurs risques personnels. Elle a aussi d'ailleurs été curieusement très mal vécue par un grand nombre d'ordonnateurs subdélégués, alors même qu'ils n'étaient pas concernés par la Charte des ordonnateurs délégués. Et là il existe sans aucun doute une erreur d'explication, ou de formation interne, ou de transmission de la formation ad hoc au niveau des différents services, parce que cette réaction du côté des ordonnateurs subdélégués n'aurait pas dû être aussi négative par rapport à cette Charte.

Clarifier l'articulation entre les services et les Cabinets

En effet, si on lit effectivement cette Charte avec le regard historique sur les évolutions de ces discussions au sein de la Commission depuis bientôt quinze ans, on y voit, à travers l'identification du Directeur général comme LE responsable qui sera *accountable* pour le service, cette articulation qui était si mal définie jusqu'alors, entre lui, le Directeur général, responsable du service, et le Cabinet du Commissaire. A la grande surprise de tout le monde, cette articulation a été facilement acceptée par les Cabinets au moment où la dernière version de la Charte des ordonnateurs délégués leur a été présentée.

En effet, le dispositif de la Charte sur cette articulation est, d'une manière très claire, en faveur du service. Elle protège l'ensemble du service des incursions nombreuses et variées qui ne manquent pas d'exister dans l'esprit des Commissaires et de leur Cabinet. Elle établit un coupe-feu entre eux, entre la partie politique (Commissaire et Cabinet), et la partie administration finances, gestion, mise en œuvre (Directeur général et leurs services).

La seconde Charte, celle des ordonnateurs subdélégués, dit à peu près la même chose dans les mêmes termes. Mais cette fois au lieu de gérer l'articulation entre le niveau politique et le niveau des services, elle gère la relation entre l'ordonnateur délégué et l'ensemble des ordonnateurs subdélégués au sein de chaque Direction générale. Donc, dans un certain sens, au niveau de l'organisation globale de la Commission, elle est beaucoup moins importante. La Charte des ordonnateurs délégués demeure le document novateur dans le troisième pilier « finances ».

Pour la première fois, les Directeurs généraux ont posé la question à leurs troupes : « Est-ce que sous mes ordres tout va bien, oui ou non ? »

Un premier bilan semble indiquer que cette Charte des ordonnateurs délégués a bien fonctionné. Effectivement, les Directeurs généraux se sont sentis plus responsables qu'avant. A l'occasion de la grande opération de signature de la déclaration annuelle du Directeur général comme on l'appelle, pour la première fois, dans beaucoup de Directions générales, le Directeur général a posé la question à ses troupes : « Est-ce que sous mes ordres tout va bien, oui ou non ? Et si ça ne va pas bien dites-le moi, expliquez-moi pourquoi ça ne va pas et on va examiner la chose ». Et en fait, dans beaucoup de Directions générales, cette simple opération, qui n'est, il faut le rappeler, qu'une opération de bonne gestion élémentaire, a constitué une espèce de traumatisme.

Traumatisme pour deux raisons. D'abord, parce que les Directeurs généraux n'apprécient absolument pas le fait de devoir s'intéresser à la finance de base, ce qui est pourtant la moindre des choses qu'on pourrait leur demander comme ordonnateur délégué du côté financier. Ensuite, parce que l'ensemble de la hiérarchie intermédiaire a dû pour la première fois étaler au grand jour, devant ses pairs et ses patrons, les directeurs généraux, les petites choses qui ne vont pas. C'est un exercice qui fut assez douloureux pour beaucoup d'entre nous mais qui est généralement très positif.

Est-ce que ce nouveau dispositif financier va porter ses fruits de façon durable? Ce n'est pas absolument certain parce que ceci est une partie, une partie importante, mais une partie seulement de la réforme administrative et financière. L'autre partie, et c'est là où l'on rejoint le premier pilier de l'adéquation des moyens aux politiques ou des politiques aux moyens si on ne peut pas faire l'inverse, n'a pas été poussée jusqu'à son terme. Si à la Commission nous sommes faibles

pour l'instant, c'est sur ce second aspect.

Notre seule réponse aux problèmes est: « Ah patron, il faut ajouter du staff »

Il n'y a pas de vraie réflexion sur les limites que nous pouvons, devrions, nous donner en matière d'acceptation de nouvelles politiques, ou plutôt de non-acceptation de nouvelles politiques, voire même de refus d'exécuter certaines politiques au simple motif que nous n'avons pas les moyens de les exécuter. Le jour arrivera pourtant où, à l'occasion de ces exercices douloureux que sont les déclarations du mois de mai, on va s'apercevoir qu'on a tellement de problèmes en matière de petite gestion de tous les jours qu'il n'y a qu'une alternative. Soit on peut ajouter du nouveau personnel pour faire face à nos obligations. Soit – et on y arrive dans beaucoup de Directions générales – on doit laisser tomber des activités parce qu'on n'y arrive pas.

Au lieu de ça, nous en sommes encore à faire semblant que tout peut être fait, que la barque peut encore et encore être chargée. Lorsque le Directeur général nous dit : « Mais attendez, en face de chaque trou, vous devez maintenant m'indiquer ce que vous pensez comme solution de réparation », la seule solution de réparation que nous avons est de dire : « Ah patron, il faut ajouter du staff ». Mais nous savons que c'est la seule réponse qui ne sera pas acceptée par le Directeur général parce qu'il n'a pas de personnel supplémentaire à nous accorder. Et il ne suffit pas de prendre des non-financiers pour les transformer en financiers. Cette réaction se voit dans certaines Directions générales qui ont opéré un transfert massif de personnel non-financier vers les unités financières pour faire de la bonne gestion.

A personnel constant, le transfert de compétences vers le pôle financier repose la question du rôle de la Commission : est-elle un organisme gestionnaire ?

Mais on voit bien, à travers cette réaction de repli, que se pose là, d'une manière extrêmement fondamentale, le rôle de la Commission. Parce que, si on va dans ce sens, on transforme la Commission en une espèce d'énorme « machin » qui ne fait plus que de la gestion. Et on se retrouve alors en dehors des grandes missions de la Commission qui n'est pas un organisme créé pour faire seulement de la gestion, ni même beaucoup de gestion. Certes la Commission doit faire un minimum de gestion, mais si cette activité consomme plus de 10 % des emplois, l'on se retrouve dans une configuration institutionnelle en dehors du Traité.

C'est pourquoi l'on en revient à cette question du lien entre le premier et le troisième pilier de la réforme. D'un côté, la Commission ne peut pas se permettre de faire de la mauvaise gestion ou de la gestion approximative. D'un autre côté, comme la Commission ne doit pas affecter plus que 10 % de son personnel à la gestion pure, elle doit réduire les tâches de gestion. Et réduire les tâches de gestion, ça veut probablement dire, dans certaines Directions générales, abandonner des pans entiers de leurs activités d'aujourd'hui. Si la Commission acceptait en effet d'aller jusqu'au bout de la logique du premier pilier stratégique, elle devrait identifier comme priorité négative toutes les activités qui entraînent obligatoirement une surconsommation insupportable de personnel financier.

Il y a toujours, évidemment, la tentation du simplisme. A savoir, on pourrait toujours dire : externalisons la dépense gérée en gestion partagée, donc par les Etats membres ou par les pays tiers, et externalisons, à l'intérieur de nos dépenses directes, tous les pans qui nécessitent le fractionnement de la dépense en unités tellement petites que, pour le faire, nous serions obligés de nous

attacher les services d'un BAT ou de nous transformer nous-mêmes en un gros BAT (comme on l'a fait dans certaines DG). En fait, cette externalisation, sous divers modes, s'est déjà faite et continue de se faire. Encore faut-il qu'elle soit réfléchie plutôt que réactive. Et c'est dans cette perspective constructive pour l'Institution, même si elle sera difficile pour son personnel, que l'on doit considérer le premier pilier et son lien avec le troisième pilier.

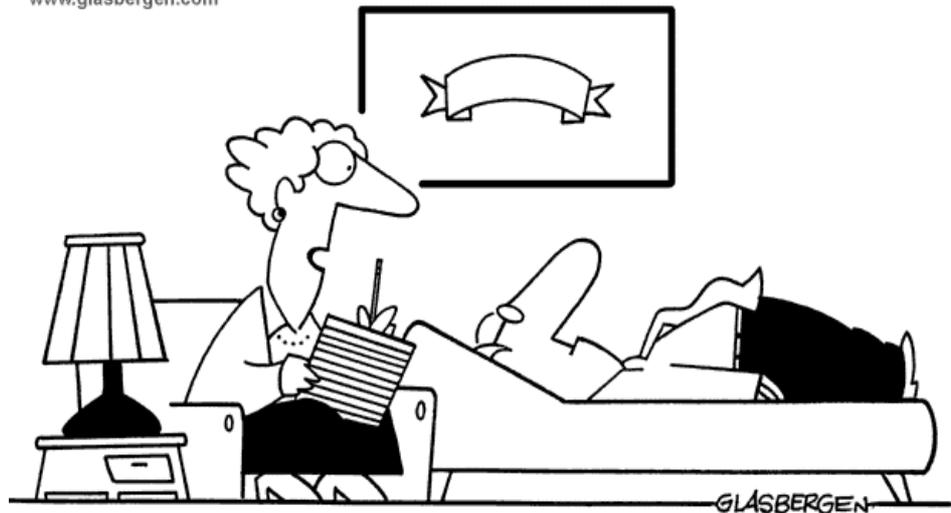
De la dérive gestionnaire à la dérive de la Commission dans le système interinstitutionnel

La Commission doit reprendre en mains la définition de ses priorités. Si elle ne le fait pas et si elle laisse faire la tendance naturelle à transférer de plus en plus de personnel opérationnel, professionnel ou politique vers la finance, alors elle réussira peut-être à faire de la bonne administration. Mais le prix de cette « élévation » vers la bonne gestion financière pourrait alors être la redéfinition du statut institutionnel de la Commission. Dans l'architecture institutionnelle communautaire, la Commission n'est pas destinée à être un organisme de pure gestion. Si la Commission devenait cet organisme de pure gestion, les autres institutions ou même les Etats membres auraient beau jeu de déclarer qu'en effet la Commission assurant très bien ses fonctions de gestion (et peut-être de plus en plus mal ses autres fonctions politiques), eh bien, il suffit d'institutionnaliser son évolution et de la baptiser « organisme gestionnaire » dans le Traité.

Le spectre d'être pris à notre propre jeu est bien là. La Commission deviendrait l'équivalent d'un secrétariat de gestion qui fonctionne bien pour le Conseil. Ce qui serait le signe limpide du retour à ce qu'on appelle la méthode de gestion intergouvernementale. Et ce n'est pas franchement ce que la Commission jusqu'à présent a défendu comme orientation, et ce n'est pas non plus que le Traité lui demande de défendre comme orientation macro-historique. Il

nous faut donc voir dans la réforme financière liée à l'ambition stratégique du premier pilier l'occasion de sortir de l'ornière dans laquelle nous sommes depuis plus de dix ans, dans le but de permettre à la Commission de retrouver pleinement sa véritable place institutionnelle.

Copyright 2002 by Randy Glasbergen.
www.glasbergen.com



“Laying off thousands of people and slashing the budget to the bare bones is one way to relieve tension. There’s also raquetball.”

Débat sur la réforme financière à la Commission

Suite à l'article sur la réforme financière à la Commission, GRASPE a tenu un débat sur cette question et en rapporte ici l'essentiel.

Intervenant 1. Je me pose la question des fameux 10 % de personnels financiers par rapport à l'ensemble du personnel qu'évoque l'article. Cette limite des 10% n'existe pas ! C'est d'ailleurs certainement une carence qui devrait, d'une manière ou d'une autre, être comblée dans les années qui viennent. Plus généralement, il n'existe aucune recommandation en matière d'organisation, aucune indication sur ce que devrait être une structure normale d'organisation dans une Direction générale.

Intervenant 2 : La seule indication qui existe, pourrait-on dire, c'est le papier qui fut produit il y a deux à trois ans sur l'affaire des BAT, sur le « phasing-out » et le remplacement des BAT par autre chose. Mais même si on cherche dans ces documents des indications de pourcentages, on n'en trouvera pas. Je pense pourtant qu'il serait intéressant d'avoir une réflexion un peu centralisée sur ce sujet qui dirait : si vous êtes en mode de gestion directe, l'organisation normale que vous devrez avoir chez vous devrait ressembler à ceci. Ou : si vous dépassez tel pourcentage de financiers purs par rapport aux autres têtes pensantes de la maison, il faut revoir votre distribution des tâches ou faire autre chose encore... Ce qui permettrait d'ouvrir la discussion avec les services en question qui diraient : mais regardez, je ne peux pas faire autrement que de mettre au moins 40% de mon personnel dans les finances, sinon, je perds le contrôle interne, sinon je ne fais plus de vérifications sur les paiements finaux, j'augmente donc le risque de mon ordonnateur délégué d'une manière inconsidérée, c'est donc impossible. Et la réponse devrait être extrêmement claire : 40 %, c'est trop,

donc vous reprenez l'analyse au début, par exemple, est-ce qu'effectivement la Commission devrait se charger de telle activité ou telle autre activité ?

Intervenant 1 : Mais en fait la réponse à la question c'est qu'il n'y a nulle part écrit des pourcentages ...

Intervenant 3 : Je ne suis pas d'accord avec ces solutions mécaniques ! Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Ce n'est pas parce qu'on a identifié un problème de gestion qu'il faut tout de suite aller à la solution extrême qui est de dire : bon, alors on ne peut pas gérer, donc on élimine la politique ou le morceau de politique correspondante. Il ne faut pas non plus faire l'inverse : croire qu'il existe à un problème de gestion toujours une solution sans aller attaquer à la racine. C'est vrai, ce n'est sûrement pas le premier problème qu'on doit craindre, car jusqu'à présent on n'a pas beaucoup d'exemples de pans de politique qui aient été éliminés à cause d'un problème de gestion ! Donc si on veut aller dans ce sens-là, il faudra vraiment faire des efforts. De l'autre côté, l'autre extrême qui consiste à dire qu'il y a toujours une solution à un problème de gestion, ça c'est un extrême dans lequel la Commission est tombée, est tombée, est tombée...c'est une véritable ornière dans lequel on s'est enlisé...

Intervenant 4 : Les BAT viennent de là. On a remplacé les BAT par des subventions forfaitaires, dans certaines DG, et c'est la même chose ! On a remplacé les subventions forfaitaires par des agences nationales dans d'autres DG, c'est encore la même chose ! On a remplacé tout cela par des subventions de fonctionnement à des organisations de niveau européen qui n'ont rien à voir avec la Commission, c'est encore la même chose ! Entre les deux extrêmes, tu vas tomber de Charybde en Scylla, si la logique profonde ne change pas. Je suis d'accord, on a une tendance naturelle

et répétée, ça on le lit dans notre histoire, à toujours imaginer qu'on va trouver un système qui simplifie la gestion. Mais ce qui doit aussi être rappelé, je suis d'accord avec l'article, c'est que la finance n'est pas l'objectif de la Commission. Je considère qu'on doit absolument se défendre de cette idée que notre objectif ultime est de faire de la bonne gestion. Non, c'est simplement une obligation de base.

Intervenant 1 : En tout cas, la disparition des BAT ne s'est pas faite sans problème. On les accable mais qui va faire le travail ? Voyons justement comment a été traité le problème des BAT après 1999, partant du constat que les BAT géraient quelque chose, qu'ils offraient donc un service réel. Ce qui justifiait un peu l'existence des BAT c'est qu'on n'avait pas les moyens en interne à la Commission pour faire le travail qu'on leur faisait faire. La crise diagnostique, avec raison, que le système du BAT devait être abandonné. Résultat : dans certains cas, pas partout, on a balancé le BAT mais on ne lui a rien substitué. On a pensé que la surcharge du travail allait être naturellement absorbée à l'intérieur de la Commission. Ce qui s'est avéré rigoureusement impossible. Les tâches des BAT se sont ajoutées à celles de la Commission, elles ont donc été mal faites, et effectivement, il y a eu des dégâts.

Intervenant 5 : Ecoutez, il y a toujours de la marge ! Il y a de la marge, et nous avons dans certaines Directions Générales des modèles de conception de l'organisation de la dépense affreusement complexes et qui nécessitent non pas 10 % de personnel financier mais 50% tellement ils sont compliqués !

Intervenant 2 : Et si on ajoute maintenant pour ces Directions générales que le problème c'est non seulement la gestion et la mise en œuvre, mais aussi le suivi des contentieux qui ont été ouvert en masse parce que les systèmes ont été mal conçus, ce n'est pas 50% qu'il faut, c'est 80% du monde qui ne fait plus soit que de la gestion et de la mise en œuvre, soit que du traitement de contentieux des années passées, tellement les systèmes ont été conçus

d'une manière affreusement complexe !

Intervenant 6 : Sans oublier l'autre ornière... le manque total d'assistance de la part des services centraux. Les « *staffs* », comme diraient les Américains, n'ont servi à rien pendant des années pour les « *lines* » et les « *lines* » se sont débrouillés dans leur coin pour inventer comme ils pouvaient, des systèmes internes qu'on a ajoutés les uns aux autres, comme des verrues placées sur des systèmes qui étaient déjà complètement exotiques Et les « *staffs* » n'ont pas joué le rôle qui aurait été justement d'assurer un suivi critique en matière d'organisation, de contrats, de conventions et subventions etc. Ce n'est que récemment qu'on a compris qu'il fallait un minimum au niveau central en matière de guidance.

Nous voyons bien dans beaucoup de Directions générales une accumulation de systèmes inventés localement sans réelle expertise : des monstres ! Et l'une des tâches actuelles les plus urgentes à mon avis, avant d'abandonner la politique sous prétexte qu'on ne sait pas la gérer, ou qu'on n'a pas assez de personnel pour la gérer, c'est de réduire les monstres là où ils se trouvent pour les transformer dans quelque chose qui soit normal. Et seulement alors, si, malgré la réduction à quelque chose de normal on est encore avec un pourcentage de financiers trop élevé, seulement alors se pose la question de l'abandon ou non de cette partie politique.

Intervenant 5 : Je suis d'accord avec toi sur ce point : il ne faut pas aller trop vite non plus dans l'élimination. Il y a des possibilités insoupçonnées de rationalisation. Je donne un exemple. La recherche a inventé les contrats multipartenaires il y a longtemps, alors que personne ne le lui avait demandé. Aujourd'hui, elle est bien sûr noyée dans le système de gestion des contrats multipartenaires. Il faudra qu'un jour quelqu'un à la recherche dise : Bon, on arrête de faire des contrats multipartenaires parce que ce n'est pas gérable et parce que les contentieux qui viennent de cette simple chose qu'on

fait des contrats multipartenaires sont consommateurs de ressources humaines au-delà du raisonnable, donc on fait plutôt des contrats monopartenaires, avec éventuellement des sous-contractants ou des associés. Mais nous voulons un contractant principal responsable qui réponde à la Commission et qui soit seul et soumis à des conditions extrêmement strictes du style « Si la Commission estime que l'un des bénéficiaires ultimes ou finaux, des associés etc. doit rembourser, ce n'est pas notre problème de le faire rembourser, c'est le problème du contractant principal ».

Intervenant 7 : Je relie un peu cette question des « monstres » avec la différence entre gestion directe et gestion partagée. On pourrait là avoir aussi des surprises logiques. Les DG AGRI, REGIO, FISH et la DG EMPL pour le fonds social ont chacune inventé leur monstre de gestion dans le domaine des fonds structurels. Il faut regarder les choses comme elles sont. Et on est pourtant en gestion partagée. On ne peut pas ne pas voir que la simplification, qu'on avait annoncée en 1998, en 1999 pour la période actuelle de dépenses 2000-2006 pour les fonds structurels, la fameuse simplification n'a pas trouvé de réalité. Les systèmes que nous avons aujourd'hui en matière de modalités de gestion de la période actuelle 2000-2006 sont encore plus compliqués et plus consommateurs de personnel que les systèmes qu'on avait entre 1994 et 1999. Alors que la Commission a perdu du pouvoir...

Intervenant 8 : Justement, je voudrais revenir à cette histoire selon laquelle il y a certaines tâches qui sont légitimes du côté de la Commission et d'autres qui ne le sont pas. Certaines tâches ne devraient pas être gérées par la Commission parce que du point de vue de la subsidiarité ça ne fait aucun sens. En revanche, parce que c'est mieux géré dans les Etats membres et qu'il faut subsidiariser, sous-contracter la gestion à ceux qui sont le mieux équipés pour le faire au niveau le plus proche du terrain. A contrario, d'autres pans de politique (pour des raisons étrangères à la gestion financière) devraient rester à la Commission. Et ces activités, même

si elles sont extrêmement consommatrices de ressources humaines, doivent quand même être conservées par la Commission, indépendamment de leur coût en gestion. C'est le coût financier de l'application de principes politiques.

Intervenant 3 : Oui, mais dans tous les cas, la ligne de principe c'est la valeur ajoutée communautaire ! Il y a des choses qu'on peut déléguer aux Etats membres mais on sait qu'ils ne les feront jamais, soit parce que ça ne les intéresse pas, soit parce que il y a une atteinte à leur prérogative. Un exemple bien connu, celui de la coopération interrégionale, c'est consommateur de temps et de ressources. On commence à le déléguer aux Etats membres. Qu'est-ce qui se passe ? Au mieux on a des programmes parallèles. La coopération hispano-portugaise par exemple, avec un programme espagnol du côté espagnol, un programme portugais de l'autre côté de la frontière. La valeur ajoutée ? Nulle. Et ne parlons pas de la coopération simple, donc de la coopération bilatérale. Si on passe à des trucs compliqués, ce n'est même pas la peine d'y penser en cas de délégation aux Etats membres

Intervenant 9 : Autre exemple où la politique déjoue la rationalité de l'organisation financière. Pendant des années, si la Commission n'avait pas eu une politique forte en matière d'environnement, aucun des Etats membres, sauf les Etats membres du Nord peut-être, n'auraient effectivement agi en ce sens-là. Ils y ont été contraints par la Commission. Maintenant les choses ont changé : il est possible que, progressivement, même les pays du Sud commencent à être plus intéressés qu'avant à ces considérations environnementales. Et alors, peut-être un jour viendra où, du côté de l'environnement, le changement de gestion pourra être opéré.

Intervenant 6 : Au fond, il n'y pas un mode de gestion qui est meilleur qu'un autre ! Regardez le monstre créé pour la gestion des fonds structurels dans chacune des Directions générales concernées ! Le ratio du personnel financier sur le montant de la dépense est ridicule

parce qu'on dépense quand même 40 milliards du côté des fonds structurels annuellement. On pourrait ajouter du côté de la gestion partagée que la DG AGRI, qui dépense encore un autre 40 milliards sur le FEOGA garantie, elle les gère avec une poignée de douze personnes. Evidemment, derrière, il faut regarder ce qu'il y a. Il y a 15 ministères de l'agriculture de 15 Etats membres qui, chacun, ont... Par exemple pour la France il y a 30.000 personnes au ministère de l'agriculture. Plus que toute la Commission pour simplement gérer la partie française de 40 milliards. Donc il y a une justification pour avoir cette espèce d'économie d'échelon quand on est en gestion partagée. Cela dit, on ne doit pas en arriver à une recommandation de passer toujours à la gestion partagée. D'autant plus que nous constatons que ces fameux monstres ont été créés aussi dans les Directions générales chargées des dépenses des fonds structurels.

Intervenant 5 : Oui, mais comme tu le dis, il n'y en a qu'une qui n'a pas créé de monstre, et c'est curieusement justement la partie garantie de l'agriculture. Cela mériterait d'être étudié...

Intervenant 6 : Le monstre dans le FEOGA, il est dans les Etats membres c'est sûr. Parce que ce système nous l'avons imposé au début de la politique agricole commune chez les Etats membres. C'est invraisemblable, mais ils ont accepté. Parce qu'il y avait beaucoup d'argent et c'est eux qui en ont la charge, c'est eux qui ont créé le monstre. Mais c'est le cas unique de gestion partagée où la Commission se trouve dans le beau rôle. C'est déjà pas mal parce que ça représente 40% du budget en gros qui sort sous une forme gestionnaire correcte.

Intervenant 10 : En vous écoutant sur ces diverses approches du problème de la gestion, je me dis qu'il faut revenir à une logique de contradiction présentée par l'article. Au fond, l'article nous dit que la Commission, qui historiquement n'a jamais aimé la gestion, arrive à mettre en place une réforme financière par laquelle elle devient spécialiste de la gestion afin de mieux se débarrasser de celle-ci. Ce qui est tout à fait rationnel pour

une organisation qui n'aime pas la gestion. Mais le détour me paraît pernicieux même si, à la rigueur, compréhensible politiquement dans le contexte radicalisé par la démission de la Commission Santer.

Intervenant 4 : D'autant plus qu'il y avait des occasions de refuser la gestion ! Ou comme le FEOGA garantie de forcer des systèmes de gestion plus favorables pour la Commission. Je reviens par exemple sur cette thèse de l'article selon laquelle l'idée de réforme financière naquit il y a plus de dix ans. Peu après la chute du mur de Berlin, il a fallu commencer à ouvrir les vannes en grand vers les pays de l'Est. Les Etats membres se sont déchargés sur la Commission une fois de plus de cette tâche sans que la Commission ne réagisse en demandant du personnel supplémentaire, une fois de plus ! En 1990, en 1991, en 1992 où on a respectivement demandé à la Commission de dépenser d'abord 500 millions, puis un milliard, et ensuite plus de deux milliards par an avec zéro allocation de fonctionnaires pour gérer cette surcharge.

Intervenant 1 : C'est aussi l'époque, rappelez-vous, où l'on a fait le premier redéploiement, les premières « feuilles bleues » sont arrivées, et du point de vue historique c'est important. On avait alors substitué aux feuilles vertes des candidatures à la mobilité des feuilles bleues, qui étaient des feuilles de redéploiement avec interdiction pour les patrons de ceux qui étaient candidats sur les postes bleus de s'opposer ! Le temps pour passer d'un poste normal à un poste bleu était minimum, et pour le patron qui avait la malchance d'avoir chez lui un candidat qui était choisi pour le redéploiement vers un poste bleu, c'était la perte assurée du poste budgétaire. Les conséquences étaient extrêmement lourdes ! Pourquoi la Commission a-t-elle, à ce moment-là, en 1990, inventé le redéploiement avec la feuille bleue ? C'est parce que finalement elle ne pouvait pas faire autrement. Il fallait absolument trouver les fameux 15 fonctionnaires qui allaient pouvoir dépenser les 500 ou 800 millions d'ECUs de l'autre côté du Mur. Et évidemment les premiers BAT ont été inventés par ces fameux 15 fonctionnaires. Parce que

dépenser 500 millions en un rien de temps avec 15 fonctionnaires, c'est juste impossible.

Intervenant 11 : Moi, pour continuer à creuser les différents aspects de la gestion, je crois qu'on devrait aussi évoquer deux autres problèmes plus fondamentaux : le recrutement et la formation. On sait bien, comme il vient d'être rappelé, que nous sommes une administration qui n'aime pas beaucoup la gestion. Mais ça se simplifie, ce problème de gestion, quand on a un personnel correct, compétent. Or on a, sur les vingt dernières années, mis l'accent sur les généralistes, sur les techniciens très spécialisés dans certains secteurs, mais il manque cruellement de gestionnaires. En particulier au sein de la catégorie B qui veut être un peu l'épine dorsale d'un système de gestion.

Intervenant 12 : La Commission comme beaucoup d'organismes internationaux est allergique à la gestion. C'est vrai et je le rapporte à cette dernière observation. Les organisations internationales ne recrutent pas de gestionnaires. Mais elles recrutent des agents de haut niveau chargés de la conception à haut niveau, soit des politiques soit des systèmes etc., mais en tout cas ce ne sont pas des gestionnaires.

Intervenant 2 : C'est aussi lié au point évoqué précédemment mais qui méritait approfondissement. A savoir, plutôt que 15 % ou 8 %, peu importe le montant de financiers spécialisés dans nos services, pourquoi ne pas faire chacun 15% de sa carrière en matière de finances ? Si chacun d'entre nous faisait l'effort de passer de la politique à la mise en œuvre, et de la mise en œuvre à la finance pure, et puis retournait à la politique, je pense qu'effectivement ce serait vraiment utile pour le développement de carrière et pour le bien de nous tous.

Intervenant 3 : Cela dit, certains d'entre nous, malgré tous nos efforts de formation, seront toujours de mauvais financiers. Ceux-là, il ne faut pas qu'ils prennent leur 15 % de carrière en matière de gestion et finances. C'est une bonne idée, mais ce n'est pas applicable absolument à

tout le monde. Et vice-versa ! Quand l'un d'entre nous n'est pas bon à la conception, il faut l'enlever de la conception. Quand l'un d'entre nous n'est pas bon à la gestion, il faut l'enlever de la gestion. Je crois qu'en matière de protection pour nous tous il faut reconnaître qu'on n'est pas tous équivalents et que certains peuvent passer sans aucun problème d'une tâche de concepteur à une tâche de gestionnaire pure et vice versa. C'est une bonne chose quand on peut le faire. Pourtant, dans certains cas, il faut l'éviter parce que le désastre est au bout du chemin.

Intervenant 11 : En tout cas, une Commission bien gérée devrait comprendre un certain nombre de fonctionnaires B mieux formés, spécialisés, et qui déchargent les cadres A d'une grosse partie des éléments de gestion. Le problème est que l'on n'a pas assez de B financiers en nombre absolu et que ceux que nous avons ne sont pas tous des caïds en matière d'administration de finances. Tel que notre système de recrutement existe, on met la barre très haut pour les A, mais on met la barre relativement bas pour les B et il y a finalement un grand écart dans certaines matières, notamment dans les finances, entre les A et les B.

Intervenant 13 : On pourrait penser que cet écart est compensé par le fait que même des universitaires se présentent au concours B. Mais ce n'est pas très vrai justement dans les finances. C'est justement dans ces concours finances-gestion-comptabilité qu'on trouve des vrais B au sens que nous les entendons, c'est-à-dire des « bac plus 2 ». Fin d'études secondaire plus 2. Et on a dans ces recrutements-là soit des gens qui sont brillants par nature, bien qu'ils n'aient pas fait des études longues. Et alors ce sont d'excellents B financiers qui sont en fait indispensables. Si la Commission tourne bien en certains endroits, c'est grâce à eux. Soit ce sont des personnes qui travaillent bien pour autant qu'on leur donne des directives précises, des instructions très claires de ce qu'on peut faire et de ce qu'on ne peut pas faire, c'est-à-dire tout ce qui manquait jusqu'à l'instauration de

ce troisième pilier de la réforme financière.

Intervenant 12 : Recrutement et formation, les deux vont un peu ensemble. La Commission a une structure de personnel qui est foncièrement défavorable dans la discussion que nous avons ici. Comment faire par la suite ? Je suis assez d'accord qu'il faudrait repenser surtout le mode de recrutement des financiers. Y compris des A, afin de recruter des gestionnaires A qui soient capables de faire de l'encadrement d'autres personnes dans le domaine financier. Et puis quelque chose manque énormément à la Commission, ce sont les organisateurs, c'est-à-dire des spécialistes de l'organisation du travail entre nous. On ne les a pas et ça devrait être des A. Et c'est un manque complet et on n'en a pas pour le moment dans le stock des concours en cours ou en préparation.

Intervenant 14 : Je voudrais faire remarquer le problème de formation qui existe aujourd'hui du côté des B. Il est inutile de passer à une formation, comme on l'a fait l'année dernière, dans les Directions générales où il n'y a pas d'instructions, ça ne sert à RIEN, c'est un cautère sur une jambe de bois. Envoyer des B en formation quand ils reviennent ensuite chez eux pour retrouver le désert conceptuel du côté des A qui les encadrent, ça ne nous sert à rien non plus. Ils vont revenir et reprendre leurs tâches comme ils les ont toujours faites, de façon impropre et qui n'améliore pas le système !

Intervenant 10 : Au-delà des questions légitimes sur le recrutement et la formation, est-on d'accord que l'objectif de la Commission ne devrait pas être de fabriquer de la finance, ou de se sur-spécialiser dans la finance et la gestion ? On doit le faire en partie pour notre fonctionnement interne et en partie pour notre image de marque dans le jeu interinstitutionnel. Mais ce n'est qu'un sous-produit obligatoire de notre organisation. Si, comme on l'a évoqué à plusieurs reprises, on est allergique à la gestion, à la limite est-ce qu'on peut dire : « tant mieux » ? Vous ne serez pas tous inquiets le jour où nous serons tous devenus des

gestionnaires, comme on l'écrit souvent dans nos textes sur la réforme administrative et financière... ?

Intervenant 15 : Il ne faut pas oublier qu'on ne fait pas tourner une mécanique comme la nôtre sans un minimum de gestion et que, on l'a bien vu avec la démission collective de la Commission en 1999, si on oublie cette toute petite partie-là, on se fabrique un colosse aux pieds d'argile qui est extrêmement vulnérable. Donc il faut qu'on n'ait plus ce souci. Pas plus que ça. Donc qu'on soit allergique, je dirais : bon, il ne faut pas se transformer en gestionnaire, il faut lutter contre l'allergie et reconnaître que c'est hélas une obligation incontournable que nous ayons ce souci tous autant que nous sommes, d'un minimum de bonne gestion financière quelque part à côté de nous.

Intervenant 16 : A vous entendre, je me demande si on n'est pas en train de régler un problème de mauvaise qualité de la décision politique par le biais de problèmes de gestion. Je m'explique : prendre une décision politique sans y intégrer la composante gestion, c'est complètement irresponsable. Mais en même temps, prendre des décisions politiques uniquement sur la base des indicateurs de gestions dans le style : si ça coûte plus de 10 % du budget de gestion je ne le ferai pas, c'est irresponsable aussi. Si ça nous coûte plus de 50 % de gérer de l'humanitaire pour la Palestine, on ne va pas faire de l'humanitaire pour la Palestine. Je caricature. Si ça nous coûte plus de 50 % pour se parer par rapport à des risques naturels ou écologiques, il ne faut pas y aller. Donc il y a vraiment un débat qui me pose énormément de problèmes. Et j'ai géré pendant presque dix ans. Maintenant je ne m'occupe que des problèmes politiques justement, je vois de près les deux côtés. Ce qui me paraît complètement aberrant, comme c'était dit tout à l'heure, c'est de déconnecter la politique de la gestion et de déconnecter la gestion de la politique. Je ne vois pas comment on peut faire l'impasse sur le contexte dans lequel ces décisions sont prises et mises en œuvre. Et si ça vaut le coup d'avoir 90% de

gestion pour une politique importante, il faut y aller ! Et par contre s'il ne faut que 1 % de frais de gestion, il faut l'abandonner !

Intervenant 7 : Je suis bien d'accord, ça ne peut en aucun cas être un critère pour accepter ou éliminer une politique. Le premier critère est dans le pilier 1: quelles sont les priorités de la Commission premièrement ? Il faut encore travailler sur ce point. Et ce n'est qu'alors que, pour l'organiser correctement, une deuxième réflexion consiste à dire : entre deux politiques de niveau prioritaire égale, peut-être va-t-on choisir celle qui coûte le moins en personnel financier, parce que nous sommes dans la situation de manque chronique de personnel. Mais seulement alors on fait cette réflexion. Enfin, ça, c'est la théorie...

Intervenant 17 : La théorie en effet ! Admettons que « ça vaut le coup pour l'Europe » que la Commission fasse de la gestion à 90% s'il le faut ! Mais justement, quand je t'entends, je pense encore aux BAT. Lorsque les tâches de gestion ont augmenté, et qu'elles étaient nécessaires, qu'a-t-on fait ? On en revient toujours et encore aux BAT ! L'histoire récente, depuis les années 80 à peu près, nous a montré que les gros problèmes de gestion, d'entorse flagrante qui peut aller de l'irrégularité manifeste et volontaire, voire même jusqu'à la fraude intentionnelle, l'enrichissement personnel, on les a trouvés aux alentours des BAT. On devrait se rappeler que, lors de la crise de 1999, les $\frac{3}{4}$ des critiques qui étaient formulées par le Parlement et qui ont eu raison de la Commission Santer, concernaient les BAT. Et de ce côté-là on ne peut pas ignorer que c'est un dossier extrêmement difficile à défendre. On peut discuter sur le rythme de suppression qu'on a appliqué peut-être trop rapidement dans certains secteurs, on le disait tout à l'heure. Mais le BAT n'est pas et ne peut pas être un système que la Commission utilise en standard dans son arsenal de méthodes de gestion. Ce n'est pas bon.

Intervenant 4 : Tout à fait d'accord ! Le BAT est en soi un créateur de zones grises. Et c'est dans la zone grise que se développe progressivement la zone noire, puis la

zone rouge. La zone grise ? Rappelez-vous, on créa les BAT parce que l'application très stricte de toutes nos règles rendait le déboursement impossible. Donc, on a donné aux BAT des règles moins contraignantes que les nôtres, tout en prétendant le contraire bien sûr. On fabrique donc une petite zone grise. Et dans cette zone grise, naturellement, logiquement va se placer l'apparition du début d'irrégularité.

Intervenant 11 : Il faut surtout dire que, parce que nous sommes de piètres gestionnaires, certains d'entre nous se sont laissé piéger par les gens de l'extérieur qui ont, dans ces zones grises, des capacités de nuisance qu'on ne soupçonne pas. Nous qui n'avons pas justement la coloration, le souci de la gestion, on ne soupçonne pas à quel point quelqu'un qui n'appartient pas à la Commission et qui a décidé de s'installer dans une de ces zones grises pour s'en faire un fromage, peut être nuisible potentiellement pour nos agents de la Commission. Tout simplement parce qu'il a besoin de nos agents de la Commission pour que la zone grise se transforme en zone noire, pour rentabiliser au maximum. C'est ça aussi la crise de 1999...

Intervenant 18 : Il faut être réaliste ! La tendance BAT est une tendance qui ne va pas s'éteindre de sitôt. Comme nous ne sommes pas assez nombreux et tant qu'on n'a pas fait de réflexions de fond sur « à quoi nous servons ? » et « qu'est-ce que nous gardons comme politiques essentielles ? », on va conserver, pendant des années encore, des activités de gestion qui consomment énormément de staff que nous n'avons pas. Donc, la recherche du BAT ou du substitut au BAT continuera. L'agence nationale est un quasi BAT, le problème est presque identique. « L'Office » est un truc intermédiaire qui est déjà plus près d'une bonne protection des agents qui le composent. Les agences d'exécution devraient, dit-on, régler le problème.

Intervenant 9 : Le problème se présente de manière typique dans le secteur des relations extérieures de

la Commission. Effectivement, on a fait beaucoup de nettoyage du côté des BAT, mais il ne faut pas se leurrer. Quand AIDCO, en ce moment, pour des raisons apparemment politiques, choisit d'orienter au moins une partie de son financement vers la constitution de « trust funds » avec les organisations internationales, nous sommes en plein dans la recherche d'un quasi-BAT. On ne peut pas le gérer, donc on donne tout l'argent à une organisation internationale, on appelle ça un « trust fund ». Et on sait dès le début que, si on consulte les financiers, aucun d'entre nous ne saura jamais ce qu'est devenu l'argent ni le jour où il a été payé. Peut être que le fait de le verser à un organisme international est moins grave que de le faire gérer par un BAT, mais finalement non, parce que, dans les deux cas, on génère de la même manière une zone grise.

Intervenant 17 : C'est vrai, dans ce secteur, il y a un héritage de gestion. Les prédécesseurs d'AIDCO, le SCR ou la DG VIII ont inventé des systèmes qui sont là encore des quasi-BATs dans leur conception. Comme on n'avait pas fait des projets en nombre suffisant ou en taille suffisante pour dépenser les fonds FED ou les autres budgets d'aide, on a imaginé qu'il était plus simple de faire de grands programmes et que certains de ces programmes seraient effectivement des assistances à la balance de paiements. Et ceci avec des versements réduits à leur plus simple expression, par exemple un paiement unique, ou deux paiements, 50%-50%, à verser directement sur le compte national du pays bénéficiaire. Et ce faisant, le système ne peut être blindé puisque à partir du moment où l'on envoie l'argent comme ça par tranches énormes avec des ordres de paiement directement sur des comptes qui ne nous n'appartiennent pas, c'est fini, le contrôle s'arrête ! C'est le même principe que celui du « trust fund » : on perd le contrôle.

Intervenant 9 : Il faut quand même savoir que l'on a créé la tentation pour certains Etats tiers de nous donner à la place d'un numéro national de compte bancaire, un autre numéro de compte bancaire à l'étranger, et nous avons payé parfois sur des numéros

de comptes bancaires dont rien ne pouvait permettre de s'assurer qu'il s'agissait bien d'un compte appartenant au trésor public du pays concerné.

Intervenant 4 : Quand on arrive à ce stade de flou artistique en matière de suivi et de contrôle c'est exactement ce dont je parlais tout à l'heure, c'est une zone grise. La zone grise, c'est la tentation mise sur le tapis auprès de certains indécis, et la zone noire c'est la captation directe de l'argent sur un compte en banque en Suisse...

Intervenant 19 : Pour clôturer le sujet et bien montrer que la zone grise n'est jamais loin, j'ajoute qu'une des solutions qui a été prévue, l'évaluation ex-post, fait partie de la famille des quasi-BAT. En effet, pour éviter de gérer, certains ont dit: on va d'abord payer et puis on va contrôler. Evaluation ex-post très bien, mais, ensuite, comme on n'a quand même pas les moyens de faire une évaluation ex-post, parce que de toutes façons si on n'a pas les agents pour la gérer, on n'a pas davantage non plus les agents pour contrôler ex-post ! Alors, l'évaluation ex-post, on va la contracter à l'étranger. Et on va prendre les « big seven » qui sont progressivement devenus les « big six », les « big five », maintenant ils sont les « big four » dont l'une d'entre elles vient de tomber qui est Arthur Andersen...pour des raisons qu'on connaît. Ne nous illusionnons pas sur les capacités que nous offrent les « big three » !

Intervenant 10 : Et le troisième pilier dans tout ça ? Où en est la réforme financière ? Peut-on dire que les solutions commencent à se mettre en place comme envisagé ?

Intervenant 8 : Je vois pour ma part que la réforme a bien commencé. Dans certaines Directions générales, la mise en œuvre du pilier 3 est même très avancée. Elle l'est moins pour le premier pilier ou pour le lien entre pilier 1 et pilier 3 comme l'évoque l'article. Quand ce lien se fera ? C'est l'inconnue la plus totale. Ça va prendre certainement encore quelques années.

Intervenant 13 : En ce qui concerne le troisième pilier, oui, on est en plein milieu du gué. Moi, j'ai l'impression que ça va mieux, beaucoup mieux même. Et qu'on a déjà fait en quelques mois seulement, dans beaucoup de DG, un chemin immense en matière de rectification de certaines choses qui étaient désastreuses dans le passé. Mais, il y en a beaucoup qui trouvent que ça va plus mal qu'avant, et qu'on oublie les objectifs pour ne faire que de la gestion. C'était le message implicite des Chefs d'unité récemment. A force de se focaliser sur la réforme financière, on en oublie le travail politique, la conception, etc...

Intervenant 20 : Je crois qu'il faut être honnête avec nous-mêmes. Est-ce qu'on n'a jamais eu aucun objectif ? Je vais être un peu sévère sur le passé avant la réforme. Je pense qu'il y a beaucoup de projets, programmes ou de politique mêmes, quand on lit les documents qui les concernent, où les objectifs ne sont pas franchement clairs. Se demander « qu'est-ce qu'on vise ? », « quels sont les objectifs spécifiques qu'on va se fixer pour atteindre ce grand objectif stratégique ? », et ensuite, en dessous, « quels sont les résultats intermédiaires ? », « à quelle date on voudrait l'obtenir », « quels sont les indicateurs mesurables qu'on pourrait installer pour obtenir ces résultats », toutes ces questions, sauf exception localisée dans certaines DG, n'avaient jamais vraiment été posées dans la plupart des services de la Commission. Cet exercice qui est un exercice typique de conception, mais qui touche un peu dans la partie mise en œuvre, c'est quelque chose que la Commission sait très mal faire, et qu'elle a toujours très mal fait. Donc on ne peut pas dire qu'avant la réforme administrative et financière, il y a trois ans, on avait un œil sur les objectifs et que, maintenant, on perd cet œil sur les objectifs pour concentrer son œil sur leur gestion tout court. Je crois qu'on n'a jamais eu l'œil sur les objectifs dans le sens que je viens d'indiquer : fixation d'objectifs, détricotage en objectifs spécifiques, etc. en tant que mécanique de gestion, de conception d'abord et de gestion sur quoi on articule le reste.

Intervenant 21 : Je suis d'accord. Je crois que là il faut avoir l'humilité de reconnaître qu'on n'a jamais été très fort sur la conception de nos opérations et de la traduction de nos politiques en opérations, alors que c'est notre boulot. Nous n'avons jamais été bons sur la vérification des objectifs.

Intervenant 15 : Tout de même, il faut bien voir l'ensemble. Pousser simplement sur l'amélioration en matière de gestion, la mécanique de gestion pure, sans en même temps faire un gros effort sur toute cette famille qui est plus intéressante finalement et plus difficile aussi, qui est la partie conception, évaluation et vérification, c'est déprimant. La première question est : quels objectifs ?

Intervenant 20 : Ça fait partie de la définition nouvelle de la bonne gestion financière, ça fait partie intégrante de ce que nous entendons par bonne gestion financière. Donc si on relit en particulier la Charte des ordonnateurs sur ce point particulier, on verra en clair que ce qui est imposé comme conception de la bonne gestion financière est repris aussi dans la réforme du règlement financier. Ce qui est imposé aux ordonnateurs-délégués comme conception de la bonne gestion financière, ce n'est pas seulement l'appareillage technique de la gestion, mais en plus l'obligation professionnelle d'établir une conception intelligente, un ou des objectifs spécifiques pour chaque opération et ensuite tout le système de suivi de l'opération etc.

Intervenant 21 : De ce côté-là, on est quand même plus en retard que sur la partie de rectification des circuits de gestion pure. C'est vrai et ça ne doit pas rester comme ça. Si on en restait là, ça serait vraiment une mauvaise note à donner à la mise en œuvre de la réforme administrative et financière.

Intervenant 20 : Je pense que chaque fois qu'on fait une réforme, surtout quand on touche comme ça à la pratique quotidienne des gens, il y a une fraction non nulle de réactions négatives de type un peu sociologique, c'est-à-dire une résistance aux changements. Il faut

donc bien faire la part des choses : il y a de vraies critiques qu'on peut porter sur la mise en œuvre de la réforme administrative et financière, je dirais même aussi sur sa conception même. Et puis il y a toute une autre partie de critiques qu'il faut savoir éliminer parce qu'elles ne sont là que parce qu'on a voulu introduire un changement dans le système et que du coup ça génère des résistances conservatrices. Et un bon test pour vérifier si effectivement les critiques qui sont formulées sont du premier type, donc à examiner absolument et impérativement, ou du deuxième type, donc à considérer avec gentillesse sans plus, c'est justement de vérifier à quel niveau elles se placent. Si elles se placent en dehors de la réforme administrative et financière, c'est louche. A une exception près : si elles sont liées avec ce premier pilier stratégique, celui de la liste des tâches de la Commission. C'est le seul endroit où une critique extérieure au troisième pilier 3 mériterait d'être regardée. Toutes les autres, je crois qu'il ne faut pas les accepter, c'est la réaction sociologique au changement. Je crois qu'on a drôlement intérêt à réagir au sens positif du terme, à savoir aider nos collègues à passer au-dessus, parce que si la Commission est incapable d'absorber des changements comme cela, c'est extrêmement mauvais signe pour nous. Nous devons établir une structure qui sait changer. Bien sûr pas à n'importe quel prix, mais qui sait changer, qui accepte le changement.

Intervenant 9 : Pour en revenir à la question « où en est-on de la mise en œuvre du troisième pilier ? », il faut quand même dire que si on met en œuvre la réforme, comme ça, certaines DG vont couper leurs dépenses en deux. Sec ! Soit au niveau des engagements parce qu'ils n'ont pas les moyens de travailler, soit au niveau des paiements...

Intervenant 5 : Sous l'angle de la réforme, c'est une amélioration... Classiquement, les Directeurs nous disent : « il faut dépenser le plus, je veux 100% d'engagement et 100% de paiements »...

Intervenant 20 : Il faut refuser.

Intervenant 21 : Des instructions qui viendraient d'un ordonnateur délégué qui dirait : pour moi l'indicateur de bonne gestion, c'est la maximisation de l'exécution budgétaire, cette phrase seule est un « nonsense » dans le cadre de la réforme actuelle. En revanche, la même phrase, assortie de la petite remarque suivante : « maximisation de l'exécution budgétaire, dans le respect absolu des principes de la bonne gestion financière »... ça change tout !

Intervenant 5 : ... Parce que si tu appliques les principes de la bonne gestion financière, à mon avis, dans presque tous les cas, tu n'exécutes pas ton budget ! Ni en engagements, ni en paiements. Au moins pour toutes les politiques internes en gestion directe, c'est le cas.

Intervenant 6 : C'est vrai que le système actuel qui a été tant critiqué par le rapport des Sages était, est ... comment dirais-je, risqué ? En théorie c'est très bien. Il prévoit le visa obligatoire et systématique du contrôle financier avant deux opérations particulières: la proposition d'engagement budgétaire avant de signer un engagement contractuel de type juridique et l'ordre de paiement. Et ces deux opérations-là doivent, d'après le système actuel, passer aux visas indépendants et ex-ante du contrôle financier. La constatation qu'on a faite et qui ne peut pas être contredite par l'histoire, c'est que ce système, bien qu'il ait l'apparence d'un bon fonctionnement, n'a pu en réalité empêcher des erreurs, voire même des irrégularités intentionnelles. Et qui décrit très bien le sport préféré, avant la réforme, dans beaucoup de Directions générales dépensières, et qui était de se poser le problème de savoir comment est-ce qu'on allait présenter la chose pour que l'irrégularité soit invisible pour le contrôle. Et l'une des techniques était effectivement de faire des paquets de fin d'année. L'autre était de ne montrer que ce qui était favorable et d'éliminer un certain nombre de choses, donc on a beaucoup pêché par omission dans les dossiers qu'on a envoyés au contrôle financier.

Intervenant 3 : Comme le contrôle financier, même s'il avait eu deux fois plus de personnel, même s'il avait eu quatre, cinq fois plus de personnel, de toutes façons, il aurait été dans l'incapacité de contrôler la totalité des milliers de transactions qu'on lui envoyait. Il y avait, de toutes façons, un problème insoluble...

Intervenant 20 : En effet. Actuellement, le contrôle financier contrôle à peu près 10 % des transactions. En ouvrant les dossiers des pièces significatives. Donc, on a de facto un système de contrôle par échantillonnage. Très bien ! Pour autant que tout le monde le sache, que tout le monde l'accepte et qu'on ne fasse pas semblant, comme on le fait pour aujourd'hui, que chaque transaction est effectivement validée par les contrôleurs. Et la raison pour laquelle c'est comme ça c'est parce que notre règlement financier actuel qui date de 1977 prévoit cette obligation exhaustive, systématique, pour chaque transaction de type engagement, paiement ou recouvrement. Il aurait mieux valu qu'on dise, dès le début, que ce n'est qu'un sondage, vous, les ordonnateurs, vous n'êtes protégés qu'à 10 %....

Intervenant 21 : Au début de la réforme, on a envisagé deux hypothèses possibles. Les deux prévoyaient de toutes façons l'abandon du visa exhaustif sur chacune des transactions. La première, celle du rapport des Sages, disait : « supprimez complètement le contrôle ». La seconde, qui venait des services, disait : « gardez les contrôleurs mais officialisez dans le règlement financier le fait qu'ils font un contrôle par échantillonnage ». Et des deux options, celle qui a été choisie c'était la plus radicale, c'était celle proposée par le Comité des Experts Indépendants, avec dans l'esprit de la réforme la volonté de recherche d'un effet choc. Effet d'annonce, on supprime le contrôle financier pour que vous réalisiez bien, vous les ordonnateurs, que le contrôle financier n'est pas et n'a jamais été une protection pour vous. C'est un filet de sécurité qui est complètement troué, et vous vous trompez en croyant que parce que c'est visé par les contrôleurs vous êtes protégés,

vous ne l'êtes pas. Donc il y avait une espèce de volonté d'effet d'annonce, d'effet choc. Mais franchement certains pensaient à l'époque que cette solution maximaliste serait refusée par le Conseil et qu'elle serait remplacée par l'option n° 2 qui consistait à garder le contrôle financier mais à officialiser le système du sondage, c'est-à-dire nous ne contrôlons que 10 % et nous allons les choisir, les 10 %, ce que l'on appelle le MUS.

Intervenant 14 : En tout cas, l'idée choc a frappé, elle a marché si j'en juge par ma DG ! Les ordonnateurs ont compris que depuis déjà longtemps le contrôle financier n'était plus une sécurité pour eux.

Intervenant 11 : Certains l'ont découvert par les formations !

Intervenant 16 : Je confirme cela. L'ordonnateur est obligé de se poser la question de sa sécurité. Beaucoup de Chefs d'unité, de Directeurs, les Directeurs généraux adjoints et le Directeur général se sont posé la question pour la première fois : « mais qu'est-ce que je peux installer ici auprès de moi comme contrôle financier pour que je signe sans hésiter ou en limitant les risques ? »

Intervenant 12 : Cela a entraîné des bagarres dans beaucoup de DGs...

Intervenant 21 : Dans d'autres DG, ça a entraîné des réflexions. On s'est dit : l'ordonnateur ne peut pas envoyer dans le système quelque chose qui n'a pas été vérifié, contrôlé en interne, donc il faut un contrôle interne. La réflexion d'une DG bien organisée, c'est précisément comment on organise ce contrôle interne, où est-ce qu'on le fait, qui le fait, quelle est la forme du contrôle interne. Alors, de ce côté-là certaines DGs ont beaucoup avancé déjà. Elles ont des systèmes de contrôle interne, mis en place depuis deux ans ou un an, qui sont des innovations par rapport au système ex-ante.

Intervenant 12 : D'autres sont encore en phase d'hésitation complète, c'est le flou le plus total et c'est très désagréable pour les ordonnateurs. Parce qu'ils ont déjà compris et bien intégré le fait qu'il n'y ait plus de filet

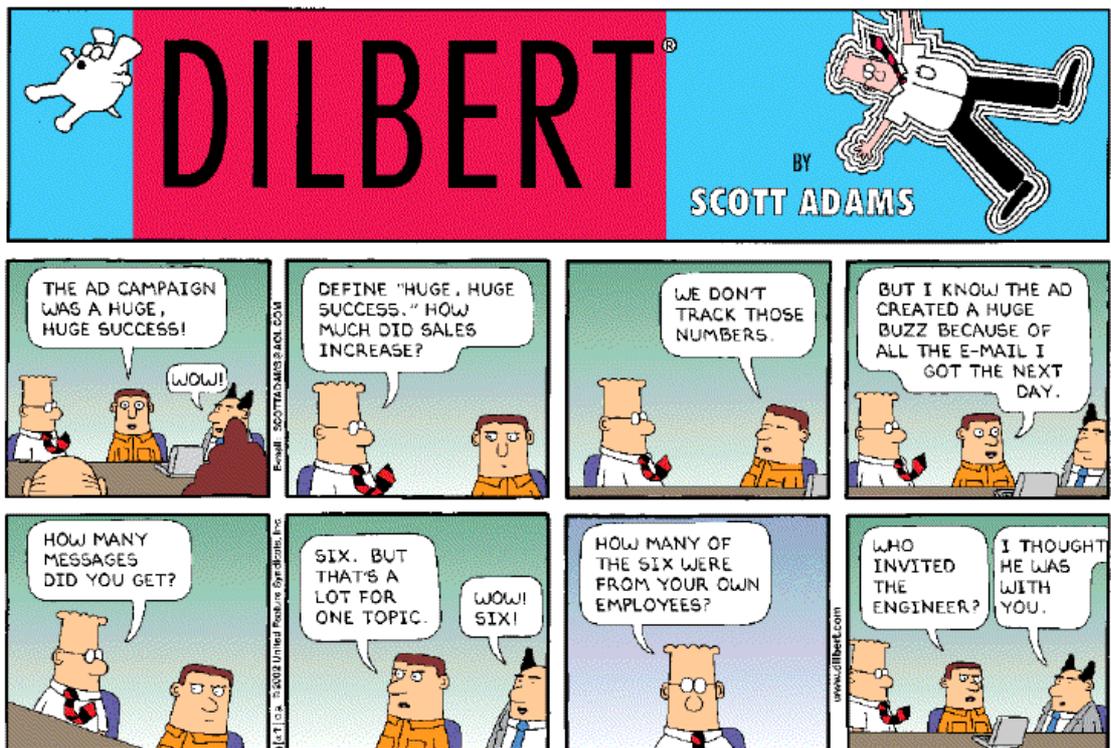
de sécurité du côté contrôle, même si c'est pas encore officiel puisque le nouveau règlement n'est pas encore mis en œuvre. Mais en même temps, ils ne l'ont pas pour autant remplacé par des contrôles internes. Et ça c'est la situation la plus désagréable.

Intervenant 16 : Je crois qu'il faut garder à l'esprit les différences entre les familles de dépenses. On a plusieurs grandes familles dans la Commission. On a toute la partie aide extérieure qui travaille d'une certaine manière, on a encore toute la partie de fonds structurels, c'est une autre famille qui vraiment n'a rien à voir, enfin il y a la recherche à part avec son système. Et le FEOGA-garantie. Et puis le dernier paquet, c'est tous les autres, toutes les plus petites politiques qui ont comme caractéristique première d'ailleurs souvent d'être plutôt en gestion directe. Quand on a une claire idée que la Commission n'est pas homogène sous cet angle-là, je crois que ça évite déjà des conflits,

notamment quand on parle de la gestion, du troisième pilier de la réforme.

Intervenant 14 : Les précédentes interventions soulèvent la question suivante : comment développer ou au moins garder l'indépendance des futurs contrôleurs internes, ceux qui se substituent aux contrôleurs financiers ? Dans les DGs qui ont commencé la mise en œuvre de la réforme de manière plus hardie, les contrôleurs internes ont acquis déjà de facto une existence propre. Dans certaines DG, on n'aurait jamais osé parier ça !

Intervenant 21 : Mais c'est ce qu'on observe pourtant sur le terrain. Dans plus de la moitié des DG, les contrôleurs ont acquis une importance, une indépendance dont les contrôleurs financiers n'auraient pas pu rêver. Donc de ce côté-là, l'effet de la réforme est indubitable. Si c'est bon ou mauvais, si c'est durable ? Je ne le sais pas.



Les institutions européennes et les langues : *Tour de Babel, langue unique ou multilinguisme maîtrisé?*

La diversité culturelle et linguistique de l'Europe est à la fois un atout et un défi : un atout pour les peuples d'Europe, qui se fertilisent et s'enrichissent mutuellement de leurs différences; un défi pour l'Union européenne, qui doit concilier l'égalité de principe des langues officielles des Etats membres avec la contrainte d'efficacité administrative, qui elle pousse à une inégalité d'usage de ces langues officielles. Ce conflit entre deux légitimités, celle de la diversité linguistique et celle de la réduction des langues de communication au nom de l'efficacité de l'action, resurgit régulièrement.

En particulier, un certain nombre de responsables politiques et administratifs verraient d'un bon œil, tout en se livrant "extra-muros" à leurs incantations sur la diversité culturelle, instaurer "intra-muros" un régime linguistique susceptible de mener, dans le plus d'instances administratives possibles, à l'introduction d'une langue unique, à savoir un anglais de communication standard, simplifié et appauvri, qui n'a plus grand-chose de commun avec la langue de Shakespeare, de Joyce ou de Hemingway. Et de citer, à l'appui de leur double langage, des arguments d'efficacité administrative, de simplification des procédures, de contraintes budgétaires et de réduction des coûts de la traduction écrite et de l'interprétation orale. Quant à la diversité linguistique des peuples, elle serait ramenée à la juxtaposition de langues nationales attendant leur tour de passer au rang de langues régionales. La gouvernance européenne s'exercerait dans un idiome commun : un peu à l'instar des pièces en euros, dont une face est nationale et l'autre commune. Pourquoi, selon les thuriféraires du grand marché culturel, s'embarrasser de la diversité, alors que l'on peut faire simple au moindre coût?

Force est de constater que cette tendance s'amplifie dans les institutions de l'Union européenne, et ce de manière tantôt ouverte et explicite, tantôt diffuse ou larvée. **GRASPE** entend faire le point sur ce dossier délicat.

L'ancrage du multilinguisme et de la diversité culturelle de l'Union européenne

En 1951, le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) avait été rédigé en français (article 100). Par la suite, le Traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) et le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) furent rédigés en allemand, en français, en italien et en néerlandais, les quatre textes faisant également foi. Ces mêmes traités disposent (respectivement aux articles 217 et 190 ou à l'article 290 de la version consolidée) que "Le régime linguistique de la Communauté est fixé, sans préjudice des dispositions prévues dans le règlement de la Cour de justice, par le Conseil statuant à l'unanimité".

Dans son premier acte, le règlement n°1 de 1958, le Conseil a donné suite à ce mandat. En effet, ce règlement dispose à l'article premier que "Les langues officielles et les langues de travail des institutions sont l'allemand, le français, l'italien et le néerlandais", à l'article 6 que "Les institutions peuvent déterminer les modalités de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs". Ce règlement a été adapté automatiquement à l'occasion de chaque élargissement : la Communauté de 6 Etats membres et 4 langues est passée, par étapes successives, à une Union de 15 Etats membres et 11 langues.

Avec les prochains élargissements, l'on passera à une Union de 25, voire 27 Etats membres et de 19, voire 21 langues. En termes de combinaisons linguistiques possibles, l'on est ainsi passé de 12 (quatre langues) à 110 (onze langues) et l'on passera à 342 (dix-neuf langues), voire à 420 (vingt-et-une langues)!

Les principes de la diversité culturelle et linguistique ont été répétés et proclamés dans les traités, actes et autres textes fondamentaux successifs de l'Union européenne (récemment, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, approuvée à Nice en décembre 2000), sans parler des textes adoptés par d'autres organisations européennes, telles que le Conseil de l'Europe (la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 1992). Par ailleurs, le multilinguisme individuel est systématiquement encouragé dans les politiques et les actions des institutions de l'Union et largement favorisés dans les politiques d'enseignement et d'éducation de maints Etats membres.

L'égalité des langues comme condition démocratique... et à budget modéré

Le multilinguisme est lié à la nature politique de l'Union, qui reste, jusqu'à nouvel ordre, une association d'Etats juridiquement souverains ayant démocratiquement délégué certaines compétences à l'Union. Il s'ensuit que tout citoyen doit :

- pouvoir se reconnaître dans les institutions de l'Union et, pour prendre l'exemple de la légitimité démocratique du Parlement européen, s'assurer que ses élus auront la garantie de pouvoir s'exprimer dans leur langue nationale;
- pouvoir comprendre dans sa langue la législation européenne. Imaginons un instant le déni de démocratie constitué par des lois qui seraient opposables à des citoyens ne connaissant pas les langues dans lesquelles elles auraient été établies!
- d'une manière générale, avoir le droit de s'adresser aux institutions

de l'Union dans sa langue et de recevoir de celles-ci une réponse dans sa langue.

En d'autres termes, le multilinguisme devra être intégral chaque fois qu'il sera requis par les exigences du fonctionnement démocratique des institutions de l'Union. Il est bon, au moment où l'une des critiques récurrentes adressées aux institutions de l'Union européenne est que celle-ci se transforme, au fil de l'adhésion de nouveaux Etats membres, en une ingérable et coûteuse Tour de Babel, de rappeler que c'est le multilinguisme de ces institutions qui est précisément le garant de l'égalité d'accès des citoyens européens à la législation communautaire directement applicable dans tous les Etats membres.

S'agissant d'ailleurs du coût allégué du multilinguisme, de récents calculs rigoureux effectués par le Service de traduction de la Commission ont chiffré en l'an 1999 les dépenses de traduction et d'interprétation de la Commission à quelque 0,3% de son budget, et celles de toutes les institutions à quelque 0,8% du budget général de l'Union européenne (soit environ 86 milliards d'euros). Les futurs élargissements ne devraient pas faire passer ce coût à plus de trois euros par citoyen. Le souci louable d'économiser les deniers publics, notamment par la limitation des budgets de la traduction et de l'interprétation, ne doit pas avoir pour effet d'appauvrir le développement du projet européen. Le coût du multilinguisme est, pour citer Jacques Delors, "le prix à payer pour l'Europe".

Par ailleurs, jusqu'ici, les services de traduction et d'interprétation ont su relever les défis, en termes de quantité et de qualité, posés par l'existence des onze langues de travail de l'Union. Sauf erreur désastreuse de stratégie dans ces services, rien n'indique que la tâche du prochain élargissement sera insurmontable. Encore faut-il se donner les moyens en budget et en ressources humaines permanentes de réussir ce saut quantitatif et qualitatif important.

Les langues comme expression de l'identité culturelle et/ou comme moyen de communication

Le multilinguisme des institutions européennes doit viser à assurer l'égalité des apports culturels des composantes nationales de l'Union. A ce titre, toute limitation imposée au choix des langues de travail risque d'être préjudiciable à la diversité culturelle et d'appauvrir les apports conceptuels des composantes de l'Union.

Il faut ici distinguer entre deux niveaux de langue, la langue comme moyen d'expression culturelle, la langue comme moyen de communication. L'acquisition de la maîtrise d'une langue en tant que moyen d'expression culturelle est un processus bien plus complexe que sa maîtrise en tant qu'outil de communication, quel que soit par ailleurs le niveau de complexité de cette communication. Il s'ensuit que l'acquisition d'une deuxième, a fortiori d'une troisième langue de culture, exigera un investissement et un effort d'apprentissage nettement plus intensifs, avec un résultat plus incertain, que l'acquisition d'une deuxième, voire d'une troisième langue de communication.

Pour nombre de métiers exercés au niveau international (ou, plus simplement, à l'étranger) dans le secteur privé, l'acquisition de langues comme moyens supplémentaires de communication devrait suffire. Mais, même dans les milieux des affaires, l'on sait que la gaffe culturelle se paie cher.

Au sein des institutions européennes, qui représentent un creuset multiculturel par excellence, la situation est tout aussi exigeante, sinon plus. Le fonctionnaire ou l'autre agent s'accommodera généralement de l'acquisition d'une deuxième, voire d'une troisième langue nationale de communication. Mais est-ce à dire qu'en maîtrisant ces langues supplémentaires, il en maîtrisera la dimension culturelle? Probablement non! Or, par exemple, l'on sait que l'élaboration fine de documents substantiels ou l'expression fine de

nuances de langage exigeront d'un fonctionnaire des apports culturels dont l'expression sera rarement maîtrisable dans une langue autre que sa langue maternelle ou d'expression. D'où le recours incontournable aux services de traduction et d'interprétation, chaque fois qu'il s'agira d'aller au-delà d'une seule « communication »³.

Les pratiques linguistiques contrastées des institutions...

De par la nature éminemment politique de ses délibérations et le caractère démocratique de ses débats, c'est le Parlement européen qui va le plus loin dans le respect du multilinguisme, c'est-à-dire dans l'application rigoureuse du règlement n° 1/58 du Conseil déjà cité. Dans une résolution du 6 mai 1994, le Parlement "confirme une nouvelle fois que toutes les langues officielles de l'Union doivent être utilisées de manière rigoureusement égale, chaque fois que nécessaire, dans toutes les réunions du Parlement européen, qu'elles soient utilisées activement ou passivement, oralement ou par écrit". Ce qui n'empêche pas le Parlement de recourir dans certains cas à des formules de multilinguisme "à géométrie variable".

Le règlement intérieur garantit la mise en œuvre effective du principe de l'égalité des langues dans les délibérations du Conseil, en particulier pour les documents et projets écrits. A l'instar du Parlement, le Conseil pratique également des formules de multilinguisme "à géométrie variable". La Cour de Justice suit une application particulière et assez rigoureuse du multilinguisme.

Les autres institutions, notamment le Comité économique et social (CES) et le Comité des régions (CDR) ainsi que le Médiateur européen, sont

³ A titre d'exemple, s'il était demandé à l'auteur de cet article de rédiger ou d'exposer oralement l'intégralité de son contenu, c'est-à-dire le message "culturel" qu'il contient, il serait obligé de faire appel à la traduction ou à l'interprétation professionnelles.

soumis au même régime linguistique : les langues officielles sont également, en principe, des langues de travail, à moins qu'un régime limité ne soit expressément prévu. C'est notamment le cas de la Banque européenne d'investissement (BEI) : les documents soumis au conseil d'administration sont rédigés en allemand, en anglais et en français. A la Banque centrale européenne (BCE), les documents officiels sont établis dans les neuf langues officielles des douze pays de la zone EURO; les réunions du conseil des gouverneurs et celles du conseil général sont interprétées dans quatre langues (allemand, anglais, français, italien); la langue de travail est l'anglais. Se prévalant de leur large autonomie de gestion, les organismes à vocation communautaire ou agences prennent les plus grandes libertés avec l'application du multilinguisme. S'agissant des langues de travail, les pratiques vont d'un multilinguisme limité (cinq, trois langues, etc.) au monolinguisme de fait au profit de l'anglais.

En revanche, c'est à la Commission que revient la palme de l'interprétation la plus laxiste du règlement susmentionné. Certes, la complexité croissante des champs d'activités de la Commission n'est pas étrangère à ces nombreuses exceptions et entorses au multilinguisme général. Si les implications de plus en plus lourdes du multilinguisme peuvent expliquer cette dérive, et ce en dépit des efforts continus d'adaptation des Services de traduction et d'interprétation, la Commission n'en a pas moins souvent préféré suivre la ligne de moindre résistance, au bénéfice, naguère du français et aujourd'hui de l'anglais. Cependant, la Commission en tant que Collège a opté depuis 1984 pour le régime de trois langues de travail (l'allemand, l'anglais et le français) pour ses propres délibérations et celles des Chefs de cabinet.

... aboutissant à un multilinguisme de façade

Les institutions sont dépourvues de compétences législatives en matière de définition du multilinguisme, le régime linguistique de la Communauté étant fixé par le Conseil statuant à l'unanimité. Cependant, le règlement n° 1/58 dispose que "les institutions peuvent déterminer les modalités de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs".

Les institutions se sont généralement gardées de trancher la question des langues de travail, celle-ci étant considérée comme particulièrement sensible et justifiant la plus grande réserve et le plus grand pragmatisme. Dès lors, il n'est pas étonnant que ces institutions se soient bornées jusqu'à présent à faire de la "navigation à vue". Pour pouvoir fonctionner, certaines institutions, et singulièrement la Commission, ont trouvé des aménagements, sans toutefois pouvoir (ou vouloir?) éviter des dérives.... Alors que le Parlement allait le plus loin dans la mise en œuvre du multilinguisme intégral, la Commission s'est, quant à elle, tenue à une interprétation minimale en la matière (voir à cet égard sa décision de 1984 concernant l'"approche flexible des régimes linguistiques").

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le multilinguisme des institutions de l'Union n'ait constitué qu'une "garantie de façade" et se soit mué au fil du temps en une sorte de principe "en trompe l'œil".

Naguère prédominant, le français a dû céder progressivement la place à l'anglais sous l'effet des facteurs susmentionnés. Il n'en reste pas moins que l'évolution de la communication interne de la Commission n'échappe pas à la dérive vers l'utilisation d'un anglais "basique", que d'aucuns, non sans esprit polémique, qualifient volontiers d'anglo-américain "McDo", d'anglais d'"aéroport", ou accusent d'être le vecteur de la pensée dominante ou de la "pensée unique" de la mondialisation libérale. Disons plus objectivement que nous sommes en présence de la diffusion d'une espèce

de langue élémentaire d'échange et de communication.

Restaurer pleinement le principe démocratique du multiculturalisme

Quelques exemples de dérive

- L'anglais est devenue la langue originale de 55% des documents de la Commission (contre 42% pour le français et 3% pour l'allemand)⁴.
- L'anglais est, à quelques exceptions près - il est vrai de plus en plus rares - la langue dominante sur la Toile (internet) et l'intranet de la Commission.
- Cette constatation s'impose davantage dans la présentation des sites internet de nombreux "organismes à vocation communautaire" (agences);
- L'anglais s'impose en tant que langue officielle ou "faisant foi" dans les négociations de l'élargissement.
- L'anglais s'impose dans les faits comme langue de travail dans un certain nombre de directions générales et services, et ce quelquefois par des pressions exercées sur les personnes.
- Un nombre croissant de documents et d'informations émanant de la Commission et destinés à l'extérieur existent seulement en anglais. De surcroît, il n'est pas rare que les correspondants extérieurs soient invités à répondre en anglais.
- La nouvelle Commission Prodi aurait tenté d'instaurer l'usage de l'anglais dans la procédure d'approbation des textes officiels, sous couvert de la simplification du processus linguistique dans ses procédures décisionnelles. Cette tentative provoqua même l'envoi au président Prodi de la lettre conjointe de protestation de Joschka Fischer et d'Hubert Védrine en date du 24 juillet 2001.
- Enfin, l'anglais simplifié utilisé de plus en plus fréquemment par des non-anglophones compromet même la simple efficacité communicationnelle et complique singulièrement la tâche des interprètes et des traducteurs.

D'un point de vue politique, et dans le cadre démocratique que s'est donné l'Europe et qu'elle promet de renforcer, l'enjeu principal du multilinguisme réside dans la reconnaissance et dans le respect de la diversité culturelle et linguistique de l'Europe. Il serait paradoxal que, dans le même temps où se construit le modèle européen basé sur cette diversité, certains responsables politiques favorisent par le biais d'une langue commune des processus de simplification et d'homogénéisation qui comporteraient le risque de consacrer la suprématie d'un modèle culturel déterminé ou, en tout cas, l'appauvrissement de la diversité culturelle.

Cette menace vient aujourd'hui de l'usage de plus en plus pressant de la langue anglaise. L'absence de défense du multilinguisme est évidemment présente au Royaume-Uni⁵. Mais pas seulement ! La Commissaire européenne Anna Diamantopoulou a récemment proposé l'instauration en Grèce (mais, tant qu'à faire, pourquoi pas dans d'autres pays?) de l'anglais comme seconde langue nationale. Une telle proposition - inspirée sans doute par la préoccupation de la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'Union - va néanmoins à l'encontre de la diversité culturelle et linguistique prônée précisément par les instances de l'Union, notamment à l'occasion de l'année européenne des langues 2001. Une telle initiative, si elle devait se généraliser, réduirait les langues nationales des Etats membres au rang de langues régionales appelées à céder le pas à la langue commune ou, plus exactement, à la "langue unique" de l'Union. La devise européenne, "L'unité dans la diversité", aurait pris un sens linguistique bien étrange et

⁴ Au Parlement européen, les proportions sont respectivement de 36% en anglais, 29% en français et 11% en allemand.

⁵ Ainsi peut-on constater le peu d'empressement manifesté par certains professeurs et étudiants du Royaume-Uni pour l'apprentissage des langues étrangères dans les échanges inter-scolaires (voir à ce sujet l'article "Niente lingue, siamo inglesi" paru dans le journal italien *La Repubblica* du 12 février de cette année).

certainement non voulu par ses promoteurs.

La proposition de la Commissaire Viviane Reding visant à favoriser systématiquement l'apprentissage de deux langues étrangères, dont l'une serait la langue du pays limitrophe et l'autre l'anglais, est peut-être plus nuancée, mais risquerait également de produire l'effet - sans doute non désiré - de favoriser l'instauration de l'anglais "basique" comme langue commune.

Il est particulièrement regrettable que de telles propositions affaiblissent le socle multiculturel et multilingue de l'Europe aient émané de l'intérieur de la Commission. Même si le souci d'encourager les capacités de communication des ressortissants nationaux de l'Union est louable, il ne peut nous encourager à tourner le dos à nos richesses multiculturelles et à notre avenir démocratique.

Dès lors, si le plurilinguisme doit être encouragé dans les programmes d'éducation des Etats membres, il revient à ceux-ci (et non aux instances européennes) de déterminer le choix de ces langues. De leur côté, il appartient aux instances européennes d'encourager le plus large plurilinguisme possible par le biais des programmes d'échanges d'étudiants et de contacts inter-scolaires ainsi que dans les programmes d'éducation des Etats membres. Et, en fin de compte, ce sont les citoyens de l'Union eux-mêmes qui se détermineront par rapport au choix des langues qu'ils apprendront.

Egalité des langues et efficacité opérationnelle

Il n'empêche ! La réalité nous montre constamment les limites d'application de nos principes. En effet, le problème est que la démocratie ne se nourrit pas seulement d'« intrants » (l'égalité démocratique des cultures exige l'égalité dans la participation des langues), mais elle est subordonnée aussi à la production d'« extrants » acceptables (la démocratie exige un minimum

d'efficacité). En bref, rien ne sert d'avoir l'égalité démocratique des langues, si c'est pour aboutir à la cacophonie ! Et comme on ne peut avoir à tout bout de champ des interprètes et des traducteurs à notre disposition, eh bien, il faut aménager le principe d'égalité démocratique pour garantir une communication suffisante.

Le problème est très perceptible, et plutôt compliqué, au niveau de la communication interne aux institutions, en particulier à la Commission. De manière générale, les services pratiquent un multilinguisme (très) limité « à géométrie variable », voire ils n'utilisent qu'une seule langue (l'anglais, le plus souvent, ou le français, plus rarement l'allemand, l'italien ou l'espagnol). Il convient toutefois de relever la pratique instaurée par la Direction générale du Personnel et de l'Administration de systématiser, à l'instar des délibérations de la Commission et des Chefs de cabinet, l'usage de l'allemand, de l'anglais et du français comme langues de la communication administrative. Par ailleurs, des tensions existent. La lutte sourde entre l'anglais et le français en constitue la principale source. La progression lente de l'anglais comme langue principale de communication au sein de la Commission avive les réactions critiques des partisans du français. Encore faut-il remarquer que les francophones qui combattent aujourd'hui les menaces hégémoniques de l'anglais au nom du multilinguisme n'étaient pas si motivés hier par ce même multilinguisme, lorsque le français dominait largement à la Commission !

Par ailleurs, la progression de la langue anglaise est telle qu'elle devenue pour beaucoup de nos collègues une compétence à acquérir de manière impérative. Avec les excès regrettables que l'on connaît ! Qui d'entre nous n'a pas entendu dans une réunion un collègue, excellent francophone, s'échiner à communiquer en anglais de façon incompréhensible, alors que les non-francophones le comprendraient s'il parlait français ? La situation confine parfois à l'absurde. Par ailleurs, il est un fait que certains collègues,

notamment s'ils proviennent des nouveaux Etats membres comme la Suède, la Finlande et l'Autriche, ont parfois encore un mauvais niveau passif du français et leur seule présence minoritaire implique l'usage de l'anglais comme condition de leur participation. Est-ce à dire que parce qu'ils seraient minoritaires dans une réunion, la majorité pourrait leur imposer une langue incompréhensible, le français?

Récemment interrogée par la parlementaire socialiste Rosa Miguelez Ramos sur « le déséquilibre de traitement entre les différentes langues officielles au bénéfice de l'anglais » et sur le fait que « dans certains services de la Commission, quelqu'un, sans que l'on sache exactement qui, a décidé de faire de l'anglais la seule langue de travail », Romano Prodi répondait par écrit : « La Commission n'a pris aucune décision privilégiant la langue anglaise par rapport aux autres langues officielles... Les documents destinés à l'usage interne sont établis dans les langues correspondant aux besoins effectifs de la Commission et de ses services afin d'en assurer l'efficacité opérationnelle ».

Derrière cette réponse sibylline, on voit que la situation est complexe et qu'elle exige et une politique hardie et une bonne dose d'esprit d'équité et de compromis. Quelles solutions retenir ?

Quelques principes communs pour la communication interne?

On pourrait progresser en deux temps : d'abord se mettre d'accord sur des principes qui écartent les solutions les plus contraires à l'efficacité, ensuite, sur la base de ces principes, proposer plusieurs solutions à débattre. Ces principes seraient les suivants.

Premier principe. Il faut refuser le monopole brutal d'une seule langue écrite et parlée, en l'occurrence l'anglais, mais aussi localement, le français, lorsqu'il exerce un monopole de fait. Le choix d'une seule langue ne pourra en effet être opéré qu'au prix du renoncement à la diversité culturelle des services et de

l'affaiblissement au sein même de la Commission, ce serait un comble, du projet européen.

Second principe. Sur le plan interne, les personnes conservent le droit d'utiliser leur propre langue et de disposer d'un certain nombre de documents de base dans leurs langues respectives. Actuellement, cette politique n'est malheureusement pas strictement suivie. Il y a donc lieu d'établir une classification des documents suffisamment précise pour éviter que le principe d'efficacité (quels documents doivent être établis dans quelles langues de travail?) ne prenne le pas sur le principe de démocratie.

Des solutions pour un multilinguisme maîtrisé dans le travail des services

Sur la base de ces deux principes, l'on devrait discuter de plusieurs options de « multilinguisme maîtrisé ». Ce multilinguisme "maîtrisé" devrait s'appuyer sur le plus large consensus possible des fonctionnaires et autres agents de la fonction publique européenne. Dès lors, deux options semblent se présenter.

Première solution, il serait recommandé - et non imposé - de privilégier l'utilisation d'un nombre limité de langues de travail en fonction des différents types de communication requis par l'activité institutionnelle (même si toutes les langues officielles resteraient potentiellement des langues de travail). Une telle politique n'est viable que s'il existe des accords reconnus et suffisamment connus sur la pratique de telle ou telle langue sur le plan interne en fonction de considérations pratiques évidentes (et non de la nationalité de tel ou tel Chef d'unité). Sur cette base, des formations linguistiques intensives pourraient être dispensées.

Une telle solution implique notamment des mécanismes de « surveillance » particulièrement délicats à mettre en place, mais qui, s'ils fonctionnent bien et servent à nourrir des

inflexions plutôt que des sanctions, concourraient à une meilleure représentation des langues sans remettre en cause l'efficacité de l'action.

Toutefois, on imagine la lourdeur répressive de tels mécanismes « régulateurs » et leur faible légitimité, s'ils servent à des opérations politiques opportunistes de dénonciation ou de sanction cachées.

Seconde solution, l'on retiendrait deux langues de travail véritablement internationales (l'anglais et, à un moindre degré, le français), en invitant les locuteurs anglophones et francophones de langue maternelle à utiliser systématiquement la langue autre que leur langue maternelle⁶ et à maîtriser une troisième langue communautaire autre que leur langue maternelle et la seconde langue internationale. Cette option est évidemment impossible à mettre en œuvre du jour au lendemain. Il faudrait donc en proposer l'adoption à moyen terme après l'aménagement de périodes transitoires prévoyant,

⁶ Dans cet esprit, l'on pourrait ajouter une troisième langue internationale de travail, ce qui aurait pour conséquence d'enrichir les programmes de formation linguistique. Néanmoins, on imagine qu'il n'est pas simple, voire même raisonnable, pour les personnes n'ayant ni l'anglais ni le français comme langue maternelle, de devoir apprendre encore une troisième langue. Le débat sur cette troisième langue n'est d'ailleurs pas clos puisque la troisième langue internationale à considérer serait plutôt l'espagnol que l'allemand. L'on pourrait imaginer d'étendre le socle des principales langues de travail à une quatrième, voire une cinquième langues. Ce faisant, l'on accroîtrait toutefois le risque de voir avancer des revendications d'ordre politique, voire ethnique (émanant des locuteurs d'autres "grandes langues" ou de langues correspondant à d'autres "sensibilités" nationales ou de populations numériquement importantes, etc.) qui, par effet de cascade ou par effet gigogne, alimenteraient à leur tour d'autres revendications de ce type. A titre d'illustration, l'adjonction éventuelle d'une quatrième langue de travail (le polonais, par exemple, au titre d'une "sensibilité slave") ferait inmanquablement rebondir des revendications similaires émanant des locuteurs d'autres langues, qui pourront - à juste titre - se prévaloir à leur tour d'autres arguments "culturels", "historiques" ou "politiques" tout aussi légitimes en leur faveur.

par exemple, la condition pour les candidats à des concours inter-institutionnels qu'ils maîtrisent au moins trois langues communautaires, dont l'anglais et le français. Un tel choix serait en outre encouragé par un effort systématique de formation et de perfectionnement linguistiques à l'intérieur des institutions.

L'adoption de deux langues de travail principales devrait impérativement s'accompagner de garanties officiellement reconnues au bénéfice des autres langues. Il y aurait lieu d'établir, au niveau du "management" et de l'organisation du travail, une sorte de "code linguistique" visant à garantir que le personnel concerné puisse utiliser effectivement et indistinctement une ou plusieurs de ces langues de travail, sans subir de pression, explicite ou insidieuse, visant à l'utilisation progressive d'une langue unique. Et il va de soi que la connaissance de langues autres que les langues de travail principales sera de toute manière toujours de la plus grande utilité dans certaines situations; citons, à titre d'exemple, l'utilisation de l'espagnol ou du portugais dans les relations entre l'Union et les pays d'Amérique latine.

Conclusion

L'Union européenne doit constituer un espace démocratique garant de la démocratie culturelle. L'Europe que nous voulons étant en quelque sorte la synthèse des cultures qui la composent, l'abandon du multilinguisme affaiblirait l'émergence d'une citoyenneté européenne : à partir de son Etat, de sa nation, de sa région, de sa culture, de sa langue, le citoyen s'identifiera plus volontiers à une Europe qui intègre la diversité et le pluralisme culturels et linguistiques. Promouvoir le multilinguisme au niveau de l'Union et aux niveaux nationaux, sans oublier les langues régionales ou minoritaires, contribuera à l'émergence d'une citoyenneté européenne qui viendra s'ajouter, et non se substituer, aux identités nationales ou régionales.

Sur le plan interne, la Commission est confrontée, après la domination de la

langue française, à celle de la langue anglaise. Faut-il simplement s'y résoudre en estimant que les individus parviendront à sauver la richesse multiculturelle ? Il serait plus cohérent que les responsables des institutions de l'Union européenne prennent leurs responsabilités et mettent le fonctionnement des institutions en phase avec le multilinguisme qu'ils prônent à l'extérieur, en reconnaissant la nécessité d'un multilinguisme maîtrisé, pragmatique et praticable, qui tienne compte de la diversité culturelle et linguistique de l'Europe. Sans tourner à l'obsession égalitaire afin de préserver l'efficacité de son action, la Commission pourrait proposer un débat sur un nombre de principes communs d'où se dégageraient plusieurs solutions qui préserveraient le creuset multiculturel unique qu'elle incarne.



Extraits de l'avant propos du Numéro 1

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

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

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

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

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

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

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