

G
R
A
S
P
E

Sommaire

	<u>page</u>
Avant-propos	3
La programmation à la Commission	5
Strategic Planning and Programming (SPP) Cycle	10
La crise de la construction européenne	13
A generation of public management reform	17
“The European Dream” de Jeremy Rifkin	24
Courrier des lecteurs	30
Documents	34

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

ERASME

Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

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

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

Avant-propos

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

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

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

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

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

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

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

Copyright 2004 by Randy Glasbergen.
www.glasbergen.com



**“We’re looking for someone who isn’t afraid
to fire people. You may be overqualified.”**

La programmation à la Commission *quel bilan ?*

Il y a quelques années, la Commission avait dû gérer une contradiction dans sa manière de gérer ses dossiers. Dans les années 1980, elle était apparue, surtout sous la présidence Delors, comme la championne de la programmation volontariste : l'Acte Unique, le grand Marché intérieur et ses échéances titanesques étaient les symboles de cette réussite politique. Et puis, à la fin des années 1990, la démission de la Commission Santer avait révélé une carence redoutable pour l'exécutif européen : les dérives avérées dans les pratiques quotidiennes de gestion, le laxisme dans la contractualisation, une quasi absence, parfois, de programmation et de suivi des dossiers financiers, voire la fraude.

Aussi la programmation fut-elle, avec la refonte du règlement financier et la réforme du personnel, l'un des trois piliers de la renaissance annoncée de la maîtrise politique au sein de la Commission.

Le nouveau règlement financier, ce fut la rationalisation d'un document déjà un peu ancien dans le but de clarifier les rôles de chacun, en mettant surtout la responsabilité des opérations financières au niveau des Directions générales. Il s'agissait bien de « visser les boulons » là où des pratiques légères s'étaient instaurées. Il s'agissait aussi de répondre à la critique violente de « l'absence générale de responsabilité » faite par le Comité des Sages.

La programmation, elle, devait être l'instrument empêchant la tendance innée de la Commission à la fuite en avant dans des initiatives politiques alors que les moyens ne suivent pas, et qui l'oblige ensuite à trouver des solutions à la marge de la légalité ou en dehors de la légalité pour faire avancer ses initiatives. En d'autres termes, la programmation, c'était l'adaptation des fins aux moyens et vice-versa. Une manière de dire : « voici ce que nous pouvons faire vu nos moyens » et donc de rationaliser

l'action politique et la dépense. Les fameuses « priorités négatives » identifiées au début de la Commission Prodi en furent un exemple éclatant.

Après trois ans de mise sur pied et de début de mise en œuvre du nouveau système de programmation, un bilan assez pessimiste s'impose tant au niveau de la Commission qu'à celui des services.

Davantage d'information sur l'action de la Commission

Indubitablement, la programmation a pu améliorer le suivi technique de l'information sur l'action de la Commission. A une époque encore récente, seule la programmation politique générale du Collège en début d'année servait d'instrument de prévision. Le rapport général sur les activités de l'Union constituait le second élément de programmation concernant le suivi des actions de l'Union (et donc, entre autres, de la Commission). Toutefois, au-delà de ces deux documents d'orientation générale et de compte-rendu des actions législatives ou autres de l'Union, demeurait une importante zone grise d'action laissée à la discrétion des Commissaires et des services.

Les divers rapports désormais disponibles publiquement et régulièrement, comme la Stratégie Politique Annuelle ou les Plans de Gestion Annuels (PGA), permettent un suivi plus systématique des politiques annoncées et des moyens pour les mettre en œuvre. Priorités, objectifs, échéances y sont étalés et, d'un rapport à l'autre, d'une année à l'autre, suivis et analysés.

De manière générale, on pourrait dire que cette meilleure lisibilité de l'action de la Commission est d'abord utile... à la Commission même. Une priorité, un objectif, une fois fixés, ne peuvent plus être facilement oubliés. Mais cette lisibilité améliore aussi le travail politique interinstitutionnel car il

permet aux autres institutions de suivre le travail de la Commission de façon plus précise.

L'information sur la programmation est réservée aux professionnels de la politique dans les institutions européennes

Il reste quand même, comme l'ont fait remarquer certains, qu'il est douteux que cet ajout d'information ait amélioré la lisibilité de l'action de la Commission vis-à-vis du grand public. Au contraire, on pourrait même imaginer que la démultiplication d'informations de ce genre est à même de brouiller encore davantage les messages sur l'Europe et d'aliéner le citoyen européen qui serait effrayé par de tels galimatias.

Il va de soi que la programmation n'a jamais été conçue à des fins d'informer le citoyen européen pour répondre au « déficit démocratique ». Qui lira cette information sinon le rare professionnel des affaires européennes, un député européen, un fonctionnaire représentant le Conseil ou son Etat par exemple?

La programmation comme moyen de contrôle de la Commission par les autres acteurs de la politique européenne

Alors, à quoi sert cette information ? En tout cas, en dépit des ambitions affichées, rien n'indique qu'elle ait servi à ajuster les moyens aux fins et les fins aux moyens. Parle-t-on encore de « priorités négatives » ? A-t-on vu des rationalisations de politiques sectorielles entreprises au nom du manque de ressources budgétaires ou autres? Pas vraiment, quand bien même, il faut l'admettre franchement, la Commission a bénéficié, ces dernières années, d'une croissance importante de ses budgets d'intervention et de ses ressources humaines. On ne rationalise, on le sait, qu'en période de stagnation ou de baisse des moyens alloués.

N'empêche ! L'instrument de la programmation est toujours là et fonctionne. Pour quoi ? Tout conduit à croire que l'information générée par le cycle entier de la programmation sert

d'abord aux autres acteurs européens à suivre au plus près le travail de la Commission. Le Conseil, le Parlement européen, les Etats membres peuvent ainsi accentuer leur pression sur la Commission, ce qui oblige cette dernière à anticiper ces critiques. En conséquence, la Commission dépense plus de temps et d'énergie à éviter les coups et à se justifier, au détriment de l'action politique et du droit d'initiative. Dans la tradition américaine, cela se traduit par « *when everybody is in check, nobody is in charge* ».

La programmation ne se substitue pas au leadership

Est-ce une fatalité ? La Commission est-elle capable de faire des choix tout en informant correctement ? En effet, la programmation n'a de sens que si elle exprime des choix, met en place des priorités, abandonne des options. En quelque sorte, elle est surtout efficace si elle est au service de préférences politiques.

Ceci ne signifie pas qu'il est demandé au politique de tout décider par avance. On sait très bien, en l'occurrence, que la Commission fixe des priorités générales qui, en cours de route, peuvent parfois se révéler contradictoires. Rien n'empêche, par exemple, d'annoncer une politique de développement généreuse et une politique commerciale commune stricte dont l'application simultanée amènera à des choix délicats.

L'essentiel est qu'il y ait des mécanismes d'arbitrage « en cours de route ». Or le constat de ces dernières années dans le domaine de la programmation est que de tels arbitrages, de tels choix ne sont pas faits. Les priorités tendent à se télescoper, à être modifiées ou adaptées sans approche solide et partagée des options à considérer, des principes à préserver, des avantages à saisir, des sacrifices à faire...

Evidemment, la cohérence de la programmation et de sa mise en œuvre relève du Collège des Commissaires et, en tout premier lieu, de son Président. De ce point de vue,

ces premières années de programmation révèlent un bilan mitigé pour la Commission Prodi. Il est donc important, pour la nouvelle Commission de trouver rapidement un *modus operandi* plus efficace en matière d'arbitrage lié à la programmation.

Pour les services, la programmation devrait permettre de mieux maîtriser l'ensemble des actions et respecter les engagements politiques

Reste que, dans l'optique du contrôle politique de la Commission soulignée plus haut, le travail lourd de préparation, de collection des informations et de suivi de la programmation retombe sur les services.

Pour les instigateurs de la programmation, la programmation devait « visser les boulons » au niveau de chaque DG. Plus d'initiatives prises à la diable sans que des clignotants avertissent du danger! Plus de dossiers gris laissés à la discrétion de quelques fonctionnaires sans une surveillance venue d'en haut !

La question ne concerne pas tant les grandes échéances politiques. La DG Recherche adopte en temps utile le Programme-cadre de RDT ; la DG Politique régionale entreprend en temps voulu les négociations des initiatives communautaires et des Plans communautaires d'appui ; la DG Concurrence prépare les décisions de la Commission dans le respect des échéances légales, etc, etc.

Par contre, en-deçà de ces dossiers-phares, tout un ensemble de secteurs secondaires ou de secteurs d'appui à des dossiers principaux, de mécanismes de collaboration ou de coordination, d'outils de suivi et de contrôle, sont laissés « en friche ». Et pour les instigateurs de la programmation, cet ensemble confus devait être répertorié, suivi, afin d'éviter des dérives inefficaces pour les services et contraires à l'image propre de la Commission.

Il faut l'admettre, la question est cruciale dès lors que les politiques européennes sont redistributives et impliquent une réalisation financière derrière des principes politiques. Un bon exemple en est les retards de paiement. A quoi bon avoir une politique admirable de développement ou d'aide humanitaire si les retards dans les paiements deviennent si longs qu'ils remettent en cause ces politiques sur le terrain ? Dans un domaine connexe, il paraît absurde, aujourd'hui comme hier, que la Commission n'ait pas développé un fichier centralisé des données contractuelles qui permettrait aux services de se renseigner pleinement sur les contractants potentiels (le fichier tiers actuel étant très insuffisant).

Dans un tel contexte, l'avantage théorique de la programmation est d'obliger les services à mettre leurs priorités et objectifs noir sur blanc et à en rendre compte un an plus tard. De ce fait, aucun engagement sérieux ne risque d'échapper au « radar » de la programmation puisque les Plans de Gestion Annuels (PGA) des DG « repassent » sur les engagements pris et en mesurent la réalisation.

Idéalement, un PGA bien conçu devrait être une sorte de compas permettant de maintenir le cap des services en tenant compte de plusieurs éléments susceptibles d'affecter la navigation. Il devrait même permettre de fédérer les efforts autour d'objectifs prioritaires et donc d'ouvrir des collaborations fructueuses entre Directions ou Unités au sein d'une même DG.

Le danger de la bureaucratisation de la programmation

On le sait, la réalité est plus décevante. Les PGA sont souvent devenus un exercice bureaucratique de collecte d'actions empilées les unes sur les autres sans réelle cohérence. Les DG ont rechigné à s'approprier cet outil et n'y ont vu qu'une obligation supplémentaire de rendre prudemment des comptes. D'où une tendance générale à « jouer les bons élèves » en ajoutant des objectifs non essentiels pour garnir le PGA, à maintenir un équilibre interne

entre Directions en laissant chacune d'entre elles s'engager séparément sur des objectifs.

Une telle dérive vide évidemment toute la programmation de son sens. Non seulement parce qu'elle aboutit à un manque de choix stratégique mais aussi parce qu'elle renforce, au sein même des services, la critique, voire le cynisme désabusé, face à la bureaucratisation de la programmation. Comme nous le confiait un collègue : « la programmation, ça emm... le fonctionnaire lambda dans son boulot ».

Comment s'adapter à la programmation ?

Certes la programmation permet de « faire passer » les objectifs locaux quand bien même ceux-ci sont éloignés des objectifs globaux de la Commission. Mais la programmation a aussi ses contraintes dans la mesure où elle impose des dichotomies, des séparations entre activités.

Ainsi, une unité opérationnelle peut fournir des contributions politiques importantes (en termes de « policy-making »), par exemple parce que le Commissaire a besoin d'une expertise exigeante que seule l'unité opérationnelle est susceptible de posséder. Mais, dans la vision programmatrice, il n'est pas nécessairement cohérent pour une unité opérationnelle de faire de la « policy », ni l'inverse ! Une unité opérationnelle ne devrait pas faire de la programmation politique !

Et pourtant, elle en fait de la politique (« policy » et « politics ») ! Dès lors, l'astuce, pour les services concernés, consiste à ménager des équilibres dans la programmation faite à l'échelle d'une unité, en admettant qu'il peut y avoir un mélange des genres... présenté de façon sybilline pour n'offusquer personne. Et il convient en plus d'être cohérent d'une année à l'autre, même si cette cohérence est éloignée de la réalité.

On imagine ainsi très bien combien la programmation aboutit à des résultats artificiels qui, de plus, mobilisent pas mal d'énergie... qui pourrait être employée autrement. En d'autres termes, la programmation coûterait plutôt cher alors que les résultats déçoivent...

Le nombre important de personnels s'occupant de programmation et de contrôle de la mise en œuvre de cette programmation constitue un autre symptôme inquiétant de cette bureaucratisation. En période de (relative) rareté des effectifs, les unités politiques et opérationnelles considèrent avec une causticité certaine l'accroissement non négligeable des ressources humaines consacrées à la programmation. Il est donc naturel que certains déclarent que ces effectifs feraient mieux de « faire le travail de la DG » plutôt que « d'ennuyer ceux qui font le vrai travail de la DG ».

Ici encore, on peut se demander si les travers de la programmation au niveau des services ne proviennent pas de l'absence de leadership ou de capacité d'arbitrage au niveau des DG. Encore un paradoxe ! Curieusement, les Directeurs généraux ne semblent pas avoir plus de prise politique sur leurs services alors qu'ils ont théoriquement plus d'instruments pour assurer cette emprise.

Beaucoup de PGA rendent moins compte de résultats que de procédures de contrôle : où est la finalité de l'action des DG ?

On voudra pour preuve supplémentaire de cette bureaucratisation le fait que dans la grande majorité des cas, le suivi du PGA se concentre surtout sur le contrôle des actions et procédures des DG et beaucoup moins sur les résultats, même positifs ou très positifs, obtenus par rapport aux objectifs fixés. En quelque sorte, une sorte de syndrôme de « peur du gendarme » envahit les PGA et tend à laisser dans l'ombre les réalisations, passées finalement pour « normales » et « n'appelant pas de commentaires ».

Au total, si l'on n'y prend garde, les PGA pourraient devenir l'exact envers de ce que l'on attendait. Non pas des choix stratégiques mais des listes d'activités par services, non pas des réalisations politiques ou gestionnaires comparées à des engagements, mais des accumulations de

procédures « pare-feu » pour limiter l'inquisition possible d'acteurs extérieurs (Parlement européen, Conseil, Cabinet des Commissaires, etc).

On voit donc bien que depuis la crise de la Commission Santer de 1999 l'esprit dans les services peut facilement virer à la défensive et vider de son contenu positif tout l'élan de la programmation.

L'instrument est là : comment s'en servir ?

Nul ne peut aujourd'hui échapper à cette question. L'instrument est là : comment s'en servir ?

D'un côté, l'on entre dans une phase de consolidation des outils. Le premier cycle de programmation est en train de s'achever et l'on a le sentiment, même confus, que la programmation pourrait aider la Commission et les services.

D'un autre côté, l'on sent que l'on a immédiatement cédé à la fascination de l'instrument. Un instrument n'est utile que si l'on sait pourquoi et comment on veut l'utiliser. Se pose donc la question du sens de la programmation ? On le voit, dans la pratique, il y a plusieurs lectures de la programmation.

Et, au total, ce qui l'emporte, ce n'est pas la vision rationaliste des créateurs de la programmation, celle de l'adaptation des fins aux moyens. C'est la dérive du contrôle et ses effets pervers induits, notamment la bureaucratisation qui délégitime la programmation.

Cette programmation devait être l'instrument qui permet de discuter plus clairement des options et faire passer des décisions d'arbitrage entre des options. Bref, de l'arbitrage qui parvient à du choix plutôt qu'à du non-choix. Or cette capacité fait pour l'instant défaut et au niveau du Collège et au niveau des Directions générales.

Pour que la programmation soit utile et revive, il faut lui redonner du sens

plutôt que de l'outillage à tout crin, en :

- Réduisant le nombre des grands objectifs pertinents méritant un suivi plus précis. Seuls ces grands objectifs stratégiques méritent une programmation soutenue.
- Réduisant le nombre des indicateurs utiles et en introduisant des indicateurs d'impact non annuels.
- Installant le Secrétariat général au centre de la programmation et en délaissant le lien exclusif actuel entre programmation et budget. Ainsi le Secrétariat général pourrait influencer l'activité des services au nom de préférences politiques et budgétaires.
- Créant des réseaux plus forts d'analyse politique entre le secrétariat général et les services afin de créer de la cohérence politique à long terme entre les services de la Commission.
- Réduisant le nombre de spécialistes de la programmation et en les concentrant non sur la rédaction de programmes mais plutôt sur la mise en œuvre des options politiques dégagées par les réseaux d'analyse politique qui viennent d'être cités, mise en œuvre dont ils rendraient compte tous les deux ans.
- Concentrant les Directions générales et services sur de grands objectifs pluri-annuels dotés d'un petit nombre d'indicateurs jugés pertinents. On accepterait ainsi qu'une partie des activités des Directions générales et services demeurent hors-objectifs stratégiques tout en demeurant sous contrôle (suivi des contrôles de standard interne, audit interne ou externe, évaluation interne ou externe, Cour des Comptes, etc).

Comme le rappelaient les politologues américains de la fin des années 1960, il s'agit de sauver l'analyse politique de la programmation. De la programmation est nécessaire certes, mais dépouillée de l'instrumentalisation qui lui aliène les services, et orientée vers le soutien à des grandes options politiques.

Strategic Planning and Programming Cycle

What is SPP (Strategic Planning & Programming) ?

A **strategy** determines and reveals the organisational purpose in terms of long-term objectives, action programs, and resource allocation priorities.

Planning is a formalised procedure to produce an articulated result, in the form of an integrated system of decisions. It is oriented towards the future, it's based on thorough analysis of foreseen or predicted trends and scenarios, it encompasses an analysis of internal and external data and it is flexible and oriented towards the "big picture".

Strategic goals are the milestones the organisation aims to achieve that evolve from the strategic issues. They transform strategic issues into specific performance targets (objectives) that impact the entire organisation. Goals are stated in terms of measurable and verifiable outcomes (S.M.A.R.T. objectives) and challenge the organisation to be more responsive to the environment to achieve its desired future.

Action plans define how we get to where we want to go, i.e. the steps required to reach our strategic goals. They identify who will do what, when and how; how we address current issues and emerging trends as unforeseen contingencies arise.

The SPP cycle is driven around the **Annual Policy Strategy (APS)**, including political priorities and orientations on resource allocation (to be decided by the Commission). It fixes strategic priorities, defines orientations to prepare the budget and to program next year's tasks. The APS decision is adopted by the College. This annual decision also constitutes its review of progress in view of its multi-annual and strategic objectives and consequent readjustments. The services contribute to this decision by making specific proposals based on the orientation debate of the College and

their own mission. Services propose specific actions, the resources needed to implement them and indicate how the necessary resources can be made available. This includes proposals for internal redeployment from areas of lower priority.

The **Annual Work Programme (AWP)** presents Commission major political priorities on the basis of APS Decision and identifies concrete actions, legislative or executive initiatives that translate those priorities into operational terms.

The basis for these Management methods is the **Activity Based Management (ABM)** which was introduced in the Commission in July 2001. The ABM components constitute the operational tools ensuring the translation of APS priorities into operational objectives and activities and the reporting on the achievements realised, the management and the use of resources.

The APS is launched by a political orientation debate and decided by the Commission as the first step in the cycle. The Commission sets policy priorities, defines priority actions, and allocates corresponding financial and human resources to them. This gives the overall framework for the **Preliminary Draft Budget (PDB)** and a lead to operational programming by services. The Preliminary Draft Budget is worked out on the basis of orientations defined in APS Decision, in order to guarantee necessary resource allocation to fulfil priority Commission objectives.

Each service works out an **Annual Management Plan (AMP)** translating the Institution's priority objectives into more specific long term and annual objectives for their operations, specifying the resources allocated during the Preliminary Draft Budget, and progress indicators (as well as scheduling evaluation plans on activities). These Management Plans are worked out according to "Activity-

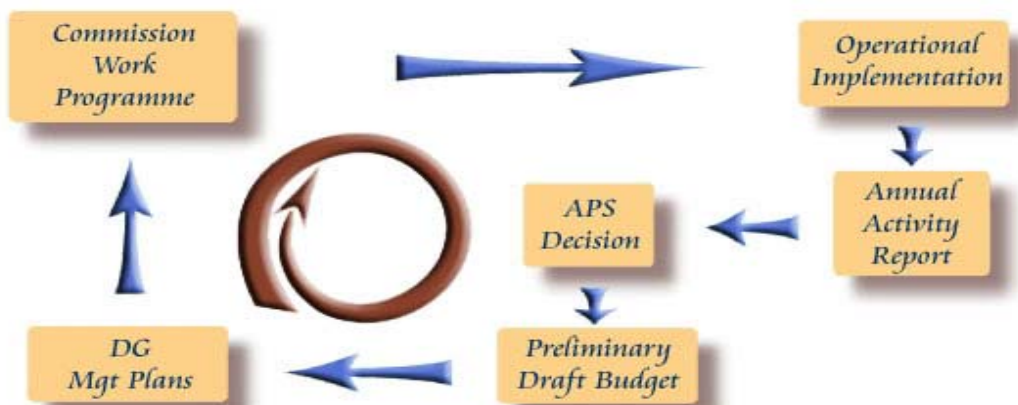
Based Management" principles and include tools enabling follow-up, information and evaluation of DG's activities. They link activities to human and financial resources allocated to the service, i.e., they are updated in accordance with the decisions taken during the budgetary procedure

The rationale behind the introduction of the AMP can be split into two reasons: on the one hand, to ensure that services translate the priority initiatives and the strategic objectives of the Commission coherently into concrete operations; on the other hand, to equip its services with a management instrument that enables them to plan, manage, follow-up and report on their activities and resources

- To improve the understanding of decision makers both at service and College level of the resource implications of policy choices
- To improve accounting to the budgetary authority and the public on the progress made on each of the objectives for each *Activity* and the use of resources.

The reference for each AAR is the corresponding AMP and the objectives laid down therein. The structure of the AAR is mirroring the corresponding Annual Management Plan

Activity Based Budgeting (ABB) is the budgetary side of Activity Based Management (ABM). By structuring its budget into a nomenclature of politically meaningful *Activities* or so



The more politically oriented **Commission Work Programme (CWP)**, inspired from the Management Plans is adopted by the College and subsequently presented to Parliament and Council. Based on the operational input from the services, it translates the policy strategy into a concrete action plan. The CWP is the annual legislative and political programme of the Commission, integrated into the strategic planning and programming cycle. In other words, it represents the operational translation of the political priorities and key initiatives developed in the APS.

The services' **Annual Activity Reports (AAR)**, monitoring progress and reporting services' activities reports the results. The purpose of the AAR is:

- To assess progress made on objectives both at service and College level

called **ABB-Activities**, the Commission intends to improve its information on the cost of its policies and its decision-making.

ABB-Activities are therefore the reference structure for ABM. To achieve the aims of ABM, **ABB-Activities** must be politically meaningful on the one hand, and manageable in terms of budgeting on the other hand. During a budgetary cycle **ABB Activities** cannot be changed.

Useful links:

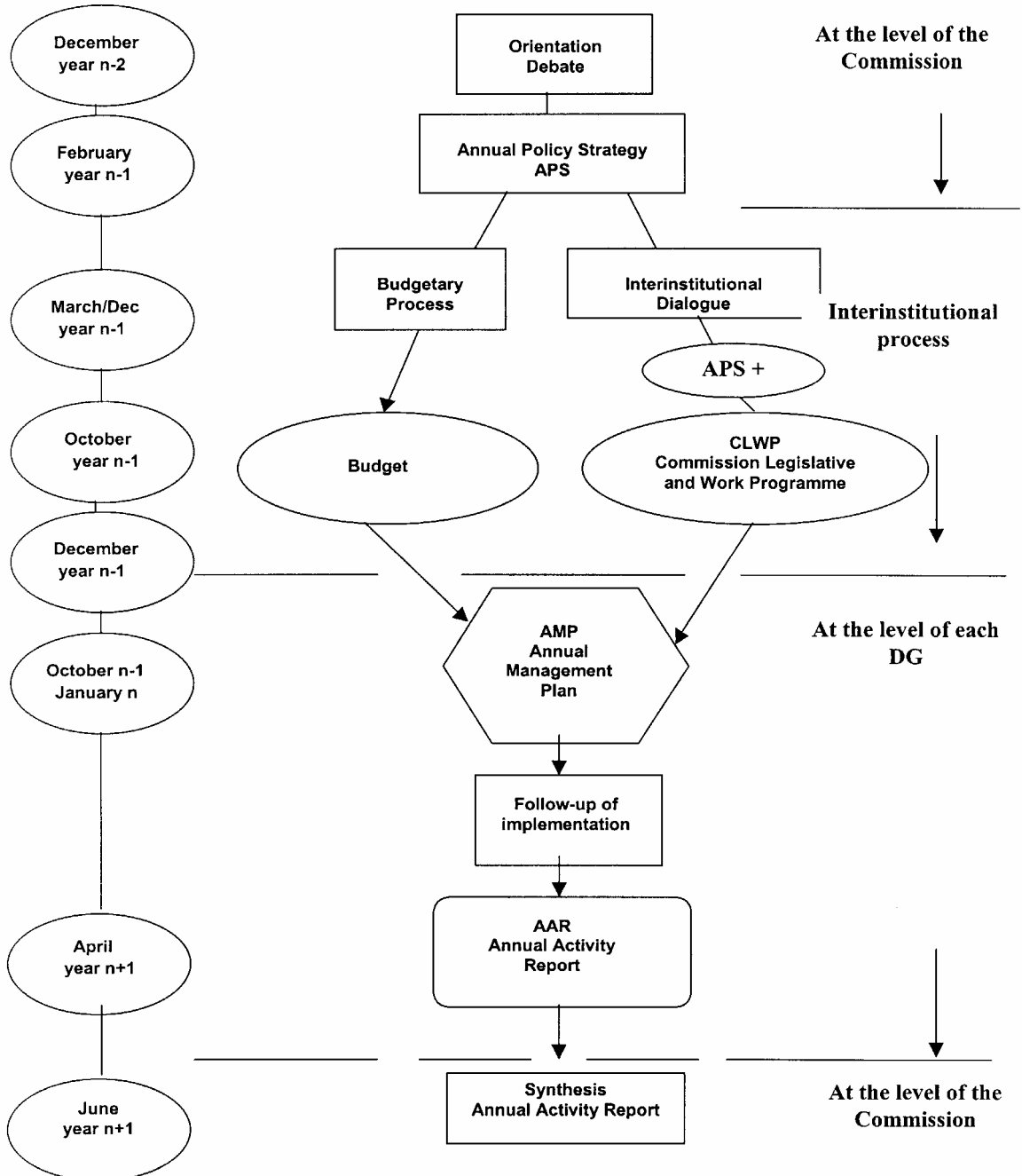
SPP Cycle:

<http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en&page=cycle>

ABM guide:

http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=fr&page=abm_guide

STRATEGIC PLANNING & PROGRAMMING (SPP) CYCLE ARCHITECTURE AND MILESTONES



© 2001 Ted Goff www.tedgoff.com



"Thank you for your letter of March 1, 1976. Are you still interested in our 'How To Get Organized' seminar?"

Quelques réflexions sur la crise de la construction européenne, le rôle de la Commission et sa réforme

La construction européenne est en crise. De plus, le rôle de la Commission européenne, à l'intérieur de cette construction européenne, est aussi en crise. Expliciter ce contexte semble nécessaire pour pouvoir élaborer un diagnostic utile.

Cette crise va bien au-delà des avatars de la prochaine Constitution Européenne. La construction européenne, telle que nous la connaissons encore aujourd'hui ne s'est pas remise de la chute du mur de Berlin. La disparition de la menace soviétique a redistribué les cartes géopolitiques mondiales :

- Nous ne sommes plus dans un monde bipolaire. La tendance de ces dernières années nous incline vers un univers unipolaire. Les Etats-Unis ne sont pas seulement la première puissance mondiale (cela n'est pas vraiment nouveau), mais ont décidé d'agir comme tel (et cela, c'est nouveau).
- La réunification allemande a marqué la fin d'une parenthèse de l'histoire qui a commencé au lendemain de la deuxième guerre mondiale. La Communauté européenne de défense avait été suggérée comme manière de réunir l'Allemagne sans générer des craintes. Aujourd'hui, l'Allemagne participe à des missions de paix internationales.
- La peur du «fantôme du communisme et de l'ours rouge » était aussi un facteur de cohésion pour les pays de l'Europe qui eurent la chance de se retrouver de ce côté du rideau de fer. Sa disparition, dans le premier cas, et son remplacement par « l'ours russe » dans le deuxième cas, ont permis aux forces centripètes de refaire leur apparition. La connaissance des positions historiques des puissances européennes durant la première partie du XXème siècle aide beaucoup à comprendre les

problèmes de l'Europe d'aujourd'hui et les positions actuelles défendues par les différents gouvernements.

Nous n'avons pas vécu la fin de l'histoire, comme imprudemment annonçait Fukuyama. Nous vivons au contraire le retour de l'histoire, de l'Histoire avec un grand H, au-devant de la scène.

La fin d'un cycle historique

L'acquis communautaire après 40 ans a pris une telle ampleur, il aborde des sujets tellement sensibles et proches du citoyen qu'il oblige à construire l'Europe autrement.

La première phase de la construction européenne a été marquée par les pionniers de l'Europe, ces visionnaires qui proposèrent le grand détour du charbon et de l'acier, puis celui du marché commun, pour construire l'Europe, pour approcher les peuples, pour habituer les responsables politiques à discuter ensemble, à se rencontrer, à voter ensemble, à agir ensemble, non sans parfois une certaine arrogance comme l'avait souligné le rapport « Petit Laurent ».

Deux facteurs, complémentaires, semblent avoir puissamment contribué à la fin de cette étape: son succès d'abord, et la montée en force du Parlement Européen ensuite.

Aujourd'hui, la construction européenne touche à de nombreux éléments essentiels de la vie des citoyens et des peuples. Il s'agit par exemple de son alimentation (depuis la création de la PAC), son environnement, sa monnaie (depuis la création de l'Euro) ou la politique de l'immigration et de la justice (conséquence logique de l'espace Schengen).

Il s'agit de sujets de première importance que l'on ne peut pas soustraire aux débats publics. L'approche suivie par les pionniers de l'Europe en est arrivée à être

insupportable pour beaucoup de citoyens, qui ne manquent pas de le dire quand l'occasion se présente.

De plus, une légitimité démocratique européenne s'est petit à petit construite, au détriment en partie de la Commission. Elle se situe au Parlement européen. Il est vrai qu'elle est encore incomplète, même avec le projet de constitution. Il est encore vrai que le Parlement européen doit encore apprendre à faire un meilleur usage de ses pouvoirs renforcés, à s'affirmer en positif. Il est aussi vrai que les enjeux européens ne sont pas toujours centraux lors des élections européennes et que la participation électorale est parfois trop faible. Il n'empêche que le Parlement a, à juste titre, la vocation à représenter la légitimité démocratique européenne.

La fin de ce cycle historique contribue à la crise du rôle de la Commission dans la construction européenne.

Le contrôle nécessaire

Bien sûr, la Commission (comme toute Institution qui a des responsabilités politiques et budgétaires) se doit de rendre des comptes. Aujourd'hui, plus que sur la manière dont le projet européen est développé, les contrôles se concentrent sur les aspects formels. Le respect des procédures est important ; l'existence même de procédures claires est importante. Mais leur importance est à mesurer à la lumière de leur contribution à l'objectif poursuivi.

Il semble que le pendule des contrôles formels est allé trop loin, et la situation se détériore sans qu'une inversion de tendance se pointe à l'horizon. Les exemples foisonnent. Les coûts des contrôles peuvent être supérieurs aux coûts de la mesure. Les exigences administratives pénalisent les petites et moyennes entreprises ou centres de recherche, face aux multinationales ou aux grands conglomérats. Des professionnels du remplissage des formulaires et de la préparation des appels d'offre perçoivent leurs dîmes sur les fonds communautaires. Il faudra bien qu'à un certain moment un consensus se dégage sur le fait que la sécurité absolue sur la dépense publique ne peut pas être

garantie. Toute activité humaine peut être intensivement contrôlée jusqu'à l'épuisement complet de ses protagonistes.

Le rôle de l'Europe

Un monde unipolaire est un monde instable. Plusieurs candidats aspirent à construire des pôles de référence : la Chine d'abord et la Russie ensuite, mais aussi le Brésil, voire l'Afrique du Sud comme porte-parole de deux continents encore trop oubliés.

L'Europe élargie doit affirmer positivement son rôle. L'alignement (ou le désaccord) avec les USA ne doit pas être le facteur décisif de la politique européenne mais le résultat, si cela est possible, du consensus européen. Elle doit y contribuer en étant non seulement un pôle de référence mais aussi en créant un contexte international où l'émergence d'autres pôles est facilitée.

Le projet européen reste d'actualité. Construire l'Europe doit être un moyen efficace pour que les citoyens européens continuent à peser sur les grandes échéances et les grands débats mondiaux. L'ouverture des marchés doit aller de pair avec l'émergence de règles claires, d'une nouvelle gouvernance mondiale. La circulation des biens et des services doit se faire d'une manière équilibrée, acceptable et acceptée. Elle est inimaginable sans une liberté de circulation des personnes.

L'ampleur de la tâche ne doit décourager personne. Il est nécessaire pour un monde en paix (et la paix n'est-elle pas la raison d'être de la construction européenne?) de construire une Europe autonome. Elle passe, entre autres, par une Europe de la politique étrangère et de la défense commune ou en commun.

Cette autonomie politique ne se fera pas non plus sans la Commission, sans une Commission engagée à faire de la politique européenne autrement. Défendre la Commission, mais pas n'importe laquelle ; défendre cette Commission nécessaire, c'est aussi défendre un projet de construction européenne porteuse de paix et solidarité.

La Commission doit baser sa force sur l'excellence, sur la qualité de ses

analyses, la connaissance des réalités de l'ensemble des Etats membres, sur sa capacité à anticiper les enjeux et les défis de demain et d'avancer des réflexions et des solutions. Il ne faut pas minimiser l'impact du manque de lisibilité du projet sur la motivation des fonctionnaires européens.

Une Commission à la défensive

Aujourd'hui, la Commission est sur la défensive, comme le projet européen. Couper les ailes à la Commission, la « soumettre à la question » continuellement, limiter le budget européen et le budget de fonctionnement, limiter les recrutements, augmenter les agents non statutaires, la surcharger de travail bureaucratique, multiplier les exigences de procédures, tout cela fait partie d'approches aux résultats convergents, consciemment ou pas, pour rendre plus difficile le nécessaire sursaut européen.

Il est symptomatique que la Commission parlementaire la plus importante soit la COCOBU (la Commission de Contrôle Budgétaire), plus importante que la Commission budgétaire (COBU) et que les Commissions politiques.

Bien sûr les contrôles sont nécessaires. Ils le sont pour s'assurer que l'argent public est bien dépensé là où il a été attribué et d'une manière cohérente (rôle de la COBU), au service des politiques voulues par les citoyens (rôle des Commissions politiques).

Pour que la construction européenne avance, il faut qu'elle marche. Et pour qu'elle marche, il faut la remettre à l'endroit, les pieds sur terre, les yeux regardant devant (et non pas sous les semelles des chaussures), et la tête pleine de projets d'avenir. Ceci est d'autant plus difficile que la crise de la construction européenne, le retour de l'histoire, diminue grandement l'intérêt réel que les grandes puissances européennes portent au projet européen.

C'est difficile, mais c'est possible, comme le démontre l'attitude courageuse que la Commission a adoptée sur des sujets aussi essentiels que les nouvelles perspectives budgétaires ou les

déficits budgétaires nationaux excessifs. Il y a donc de vraies raisons d'espérer.

Réformer autrement

Pour ce faire, la Commission ne pouvait pas échapper à une réforme administrative et financière. Il y a eu trop de laisser-aller pour tolérer la continuité d'anciennes pratiques

Jusqu'à présent, la réforme a été faite « sous influence », comme réactive à une pression politique externe considérable. Disons-le franchement, sans cette pression externe, il est plus que probable que le processus de réforme n'aurait pas été engagé.

Il est grand temps maintenant, avec la nouvelle Commission, de passer à une deuxième étape : appliquer à la réforme les propositions de la réforme, c'est-à-dire faire une analyse coût/efficacité de chacune des propositions de réforme, et commencer par celles qui génèrent la plus grande efficacité au moindre coût. Cela servira pour gagner au processus de réforme cette majorité de fonctionnaires qui, au début, était en attente.

Aujourd'hui, une des caractéristiques de la fonction publique européenne est la démoralisation d'un grand nombre, d'un trop grand nombre, de fonctionnaires. Il serait intéressant d'avoir accès aux informations statistiques générales que le service médical doit posséder à ce sujet et qui devraient faire réfléchir. Il ne faut pas minimiser les dégâts, non seulement collatéraux, que les restructurations sauvages, l'exercice du REC, la multiplication des tâches administratives et de contrôle, les tracasseries administratives, la sensation d'être méprisé, ballotté d'une restructuration à une autre, la sensation d'impuissance du fonctionnaire face à la machinerie administrative, ont créés ces dernières années.

Dans le cadre de la nécessaire transparence, il serait utile de connaître quel pourcentage (et son évolution) de l'énergie et du temps des fonctionnaires est dévoré par les tâches de réforme, de contrôles, d'audits et de gestion de la gestion.

Et pourtant, les bonnes initiatives sont aussi légion, en en voici quelques

exemples : le formulaire du REC est meilleur que l'ancien ; l'autoévaluation pourrait être l'élément central d'une réflexion sur la carrière et le travail ; le dialogue est plus systématique ; l'importance accrue donnée à la formation et la carte de formation ; la Charte des ordonnateurs délégués et subdélégués ; l'échelle unique de carrières comme instrument potentiel d'un décloisonnement intelligent.

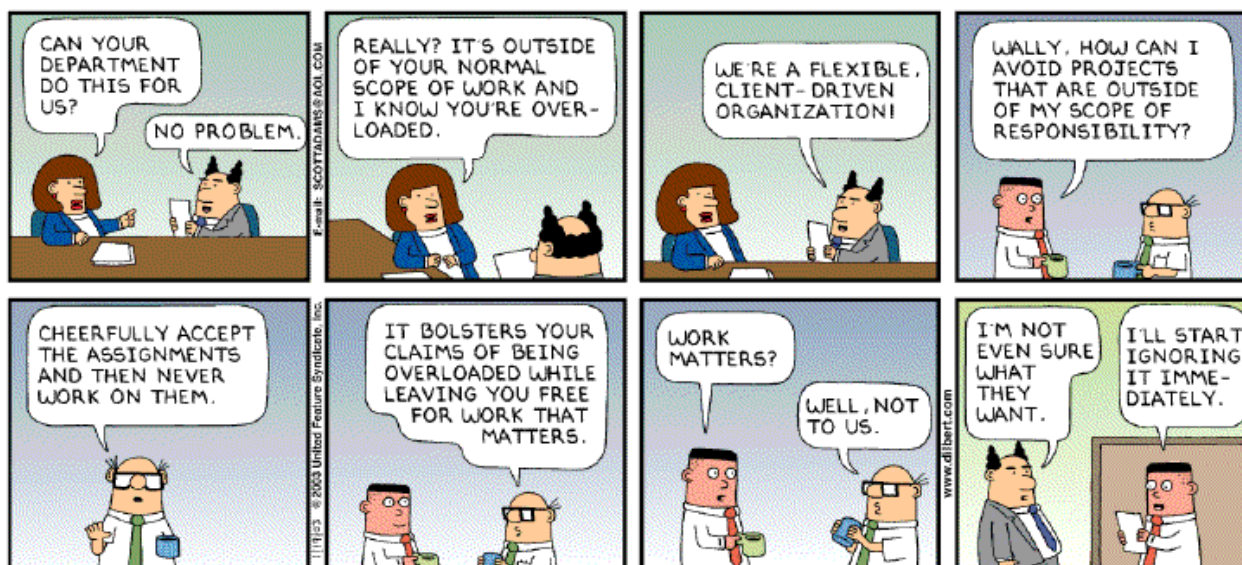
Il y a donc des bases solides sur lesquelles il est possible de réformer autrement. Il faudrait sans doute un geste fort de la part de la nouvelle Commission pour marquer le début d'une nouvelle étape. Puisque la manière dont l'exercice RECR a été réalisé cristallise un nombre considérable de frustrations, pourquoi par exemple ne pas séparer en 2005 ou en 2006 l'exercice notation de celui de promotion et démarrer rapidement des travaux pour construire une alternative raisonnable ?

A côté de la surcharge de travaux administratifs, le principal problème est celui de l'insertion de l'effort individuel de chaque fonctionnaire dans le projet collectif de l'unité. C'est un problème classique de

management auquel il faudra trouver des adaptées à des Institutions comme les nôtres. Quelle meilleure raison pour prendre enfin le temps de réfléchir avant d'agir, en évitant ainsi de généraliser des solutions qui sont citées dans les écoles de management comme exemples de ce qu'il ne faut plus faire, ni dans le secteur public, ni dans le secteur privé!

Pourquoi ne pas publiciser et plébisciter les bonnes pratiques qui donnent de bons résultats ? Pourquoi ne pas reconnaître que des critères uniformes de mobilité ne s'adaptent pas à la grande variété de fonctions que nous devons aborderes ?

Programmer à moyen terme et évaluer les résultats obtenus ; écouter et comprendre les raisons des succès et les causes des échecs ; avoir le courage et l'honnêteté de le dire et de l'écrire, même si « cela » apporte de l'eau au moulin des détracteurs de la Commission ; reconnaître ses erreurs et les corriger, voilà quelques idées qui démontrent qu'il est possible de « réformer autrement ».



A generation of public management reform *and then what?*

Reformers will for long remember with nostalgia those happy days when reform looked invincible and change in public administration a matter of will. That period dates back to the very late 1970s and the 1980s when the United-Kingdom, New Zealand and Australia became the harbingers of hard reform by cutting down on numbers and pay, contracting out and privatising, and introducing modern management ideas and techniques borrowed from some parts of the private sector in the name of efficiency and effectiveness. In that context the OECD played an important role by spreading the new faith in the capacity to reform.

Then followed a decade of questions and doubts. In the early 1990s, many countries around the world showed themselves very keen to imitate the UK experience and started their own reform programs, though, in general, at a more modest pace. OECD (and especially their PUMA programme) echoed all these reforms with enthusiasm to show that change was possible and that a massive world reform movement was taking place. Academics studied the "new public management" as a specific "philosophy" gaining ground everywhere and ideologically influencing all reformers. However, the end of the 1990s were more nuanced as it quickly appeared that behind the same thrust for efficiency and effectiveness lay quite differing realities. After twenty years or so of "public management", most observers could say that beyond fashionable rhetoric, what influenced most the positive or negative outcome of reform was complex "local reality". Or, as academics stated, "neo-institutionalism", the fact that institutions were not passive receivers of reform attempts but moulded themselves the content and fate of the reform.

In this context, the conference organised in November 2003 by the French journal "Politiques et

Management Public" with the title "Une génération de réformes en management public: et après?" was indeed a splendid opportunity to assess twenty years of past reform practices. Ironically enough, the conference was hosted by the "ENA", the French National School of Public Administration whose conservatism and lukewarm acceptance for internal reform is well-known. Incidentally, some of the participants confirmed that the last report on the reform of the "ENA" was just being watered down by the "grands corps" of the State elite coming from the ENA in order to avoid radical reforms... In full justice it should be recognised that the conference was hosted in Strasbourg where the ENA has been partly delocalised in the name of modernity...

In this context, Serge Arnaud, the Delegate to public management modernisation and State structures in France, the first "State modernisation man" after the junior Minister for the reform of the State, Henri Plagnol, made a curious impression by addressing modernization in a (very) long-term historical perspective quite foreign to modern thinking. Everything we talk about today under the buzzword "modernization", he said, was already present under the ancien régime and discussed by our grand French authors on the State in the XIXth century. It was, he insisted, a question of putting all these ideas in a modern context, no more than that. Would you imagine Neil Kinnock taking his inspiration for reform from Jean Monnet's memoirs and Blair from the times of Cromwell and the reading of the Northcote-Trevillyan report of 1870 only? Nobody really understood what he meant to convey but the feeling among French participants was that the job was in need of some modernization.

In the wealth of papers on 20 years of management in the public sector, several authors made an important contribution. One of the most

interesting contribution was that of Marie-Laure Djelic, author of "Exporting the American Model" (Oxford University Press, 1998), on the creation and import of public management. Djelic recalled a now well-established hypothesis, i.e. that "management is an American invention", whose origin was the passing of the Sherman Antitrust Act in 1890. Seeing the Sherman Antitrust Act as indirectly triggering the first American merger wave, she witnessed the "separation of ownership and control together with the large size of the new economic aggregates" as "preconditions to thinking about the firm as an "organization" in need of "management" and "managers"". All this was actually reminiscent of James Burnham's landmark "The managerial revolution" of 1941, but was put by Djelic in fascinating historical perspective when she showed how, in a "deep sense of national crisis in France", the elites came to believe in "management" in a clear break with the past in managing political, social and economic issues.

All in all, Djelic said, management was imported in France by the political and bureaucratic elite eager to modernize France ailing economy and imposing it, through the Marshall plan and planning agencies, to a reluctant private sector. Djelic covered the most interesting studies by French historians on the invention of management in France (especially Boltanski) to underline how France and the US worked hand in hand after the Second World War to spread the ideas of management in public administration, universities, and new business schools in France. So much for the so-called historical French anti-americanism!

The following step was the success of management in the private sector... but not so much in the public sector. As Djelic stated, "Jean Monnet and a few other early French modernizers were quite aware that the reforms... would... come to weaken the State and public actors – those very actors who had initiated the process". With more and more acute criticism coming from the private sector and civil society on the "inefficiency" of the public sector, the latter was only too

much exposed to a new surge of managerial recipes, the so-called "New Public Management".

How is it then that management has succeeded in the private sector and not the public sector? It was fascinating to hear many contributors blame the management failures on the inability of reformers to understand the context of reform in the public sector. For instance, Louis Côté on the Quebec administrative reform remarked that "the lack of knowledge of some specificities in public management seems to reinforce the fact that some features of the Quebec administrative system were forgotten". It is really hard to imagine more damning criticism than this one. In other words, the public sector is more complex... and the public reformers are less intelligent, or less willing to spend time on thinking the conditions for change.

Why that? The most common underlying answer diplomatically suggested by participants at the Conference was that professional politicians are too busy surviving and maximizing their political value to care for a long-term uncertain gain. As often, the participants expressed a polite silence on the conditions for reform because the first instinctive truth is that politicians are cynics or cowards, a thought very much at odds with the principles of democracy. According to this silent theory, politicians rather fiddle than reform, go for hype and limelight rather than groundwork, have visions (or vague uncommitting declarations) rather than analysis, visions being worse than vague declarations.

In our opinion, we should fight this silent much accepted theory. More importantly to our mind, politicians know that confrontational politics (i.e. where change is at stake) bring them into long-drawn negotiations with uncertain outcomes. What is at stake is the political control of such negotiations, no matter whether the political vision drifts some way far from the initial agenda. But if reform is not a test of vision but rather the outcome of behind the doors negotiations between "old partners", then the issue is not that of the role of politicians but rather that of the

openness of the whole process. If the reform process is not open enough, then the outcome is likely to be either incremental (i.e. reform is marginal adaptation) or corporate oriented (reform gives a corporate advantage to the negotiating parties at the expense of non represented or future interests). What GRASPE actually does is to open debates that widen the number of opinions and try to represent other non-participatory views to the reform process.

But none of this was really tackled at the Conference and we regretted that no researcher had time to show an interest in Commission reform, even though it is much newer.

There was a mere and plain sense of despair in the air as contributors expressed their pessimism at the way reform had been handled for the last twenty years. Human resource management in the public sector was certainly the most depressed session. It appeared that the more the reformers praise human resources as "the" value of the organisation, the worse public staff is likely to be treated.

This can take two ways. David Giaque (Switzerland) and Daniel Caron (Quebec) illustrated the cynical way. In a vivid comparison between Canada and Switzerland, they concluded for both countries that "human resource management is not integrated within the strategy for change, nor to the design of reform". And they added: "a policy for human resources was only put into place when it became obvious that it was necessary to re-mobilise the public workers that had been very much upset by several waves of staff cuts and restructurations".

Paul Crozet and Céline Desmarais illustrated the depressing way. Talking about management of human resources in towns in France, they observed with regret "the discrepancy between an ideology not adapted to context and changes that are not valued... and the feeling that nothing changes and the tools are so foreign to reality". Good intentions and modern talk do not live up to reality. In

other words, as many participants mused, why drive a Ferrari if you keep on the same old "vicinale" roads?

More enthusiasm was expected on the side of evaluation, a more recent newcomer in the array of management tools (at large), but also a tool with more democratic promise. But there again hopes were rapidly defeated. In a session on "Can we change the educational system?", François Louis from the inspectorate of national education ended up with a sober answer to the question that made the title of his speech: "Has evaluation overturned the management of the French educational system?". Not at all, or in diplomatic language, the impact of evaluation has been, he said, "if not disappointing, at least limited".

In a special session on evaluation, Steve Jacob and Frédéric Varone were quick to confirm those not very hopeful conclusions from their study on the practice of evaluation in 18 industrialised countries: "evaluation does not replace decision and, without clear political support, its lessons are limited". The most striking information in their contribution was not so much that evaluation drew little hard results but that it did so in a wide variety of different institutional contexts and with a wide difference in design for each country. Their message was clearly that politicians were massively against evaluation processes and actually allowed them only to give an image of modernisation of themselves while blatantly preventing any earnest search for results or even trying to wipe out embarrassing evaluation discoveries before their publication.

Only Danièle Lamarque, President of a regional Court of Auditors in France, gave an optimistic presentation of the creation of the regional Court of Auditors. Those Courts have widened their control from a purely legalistic standpoint to an evaluation of the performance of public services and policies at local level. What Lamarque sees is a new relationship between the Courts and the public services because not only do the former control the latter, but the latter are progressively taught by the former

how to modernise their management. She therefore summed up her positive impressions in an optimistic tone: "With more and more public reports, those financial Courts have thus made it possible to introduce management in the democratic debate, as is required by article 15 of the Bill of Rights of 1789 which is their credence". Intelligent auditing by independent bodies was therefore one of the very few positive lessons of this Conference.

At this stage, everybody expected the final word on the practice of evaluation France from Jean-Pierre Nioche, a respected and much experienced expert on evaluation and author of several books in this country. After he compared "scientific evaluation" with "pluralistic evaluation", he finally regretted that France had made the wrong choice, that of "pluralistic evaluation". Echoing Jacob and Varone and making a scathing criticism of the French tendency to equate pluralism with immobilism and cynicism, he pleaded for the quick demise of the current French national policy of evaluation and the reinstatement of scientific evaluation. He insisted that, if scientific evaluation cannot bring change either, at least it attempts to tell some truth, while pluralistic evaluation sure won't bring any change and won't scrap the surface of political reality but will even hide reality behind the jargon of modernisation.

In such an ocean of dire news, hearing Alex Matheson, the representative of the OECD, concluding his speech on "Has thirty years of reform led to better government?" by a wry "the question is impossible to answer of course" was, in itself, very much of a relief. Why such a relief? Indeed, because OECD was such a strong supporter of managerialism in public services throughout the world. Has OECD come to humility and self-inquiry? Hearing the OECD representative, biggest world producer of managerial tool transfer independently of context, say that:

"ten years ago the objective for reform of the public sector was greater efficiency. While first-generation reforms generally improved services, many reforms

were ineffective and some, in some countries, impacted adversely on the government management system, and on governance values", was very soft music to many ears.

Now, "some" reforms in "some" countries"? Among the "some" he quoted some heavy-weights in the world of reform:

- Decentralisation in some continental European countries;
- Deregulation of public services in Australia;
- Privatisation of British railways;
- contracting-out of expertise in the federal service of the US;
- Creation of the "next step" agencies in the UK and agencies in New Zealand and Canada
- Creation of independent administrative bodies in the Netherlands;
- Movement of public accounts to accruals in "a few countries".

The solution, Matheson stressed, is to bridge the gap between rhetoric and reality. In his own words: "Focusing on reality, not rhetoric or aspirations, presents a considerable challenge for the OECD and its member countries". The solution could lie, he suggested, in:

- Developing a stronger capacity to reflect on governance and management issues from a whole-of-government and systemic point of view;
- Gathering better empirical information on whether interventions are producing the desired behavioural change. Upgrading professionalism requires collaborative work on how to identify, track and compare key behavioural changes;
- Acquiring a better understanding of the time required for serious public management intervention;
- Strengthening mutual assistance by putting relatively more effort into peer review and independent observation than country self-attestation, and by encouraging independent post-evaluation of major initiatives.

This looked like a major shift of agenda for OECD. From the support to the spread of "tools" based on very much unquestioned market ideology, this appeared as a call for serious

thinking on the conditions for change and a pause in a now long history of public management fads. If OECD continues to set much of the tone for public management reform in the world, this could mark a milestone in the history of modern administrative reform.

Alex Matheson's speech left the audience somewhat puzzled but very pleased by what nearly looked as a public apology for OECD erratic ideological thinking over the last twenty years. This new agenda also pleased GRASPE which has tried for the last three years to develop more systematic thinking on the complexity of reform, the complexity of our institutional and work context, the need to better understand the real work of Commission staff and explain our levels of professionalism and non-professionalism in tackling reform issues.

Modernization at the Commission: which way forward?

The reform attempt of the last few years has been wide-ranging but is still largely in its first steps after more than four years of preparatory work and its very first waves of implementation. The policy planning process is still very much theoretical with the services having difficulties in coping with the essential requirements of the various planning tools (see article in this issue of GRASPE). The new financial regulation was adopted without too much trouble but leaves the services in an ocean of new rules to learn and integrate (see GRASPE n° 4). The human resources management reform has led to long-drawn negotiations with the Trade-Unions on wide ranging changes in Staff Regulations with the exception of two areas, evaluation of staff and promotion, where implementation of new reform principles has taken place.

Unsurprisingly, the overall impression is that we have not yet seen much of the alleged benefit of the reform as all ambitious reforms take time to pay off. Its rationale and potential gains seem

to be set to appear in the longer term. While, on the contrary, some disturbing effects are already apparent, and, in particular, an impressive rise in red tape and a multiplication of procedures and horizontal tasks that does not increase or even, in some eyes, prevent efficiency.

In this light, it is no surprise that some frustration has appeared. Some feel that "when everybody is in check, nobody is in charge", as operational programs are more and more accountable to horizontal services but have not all necessary means to "do the work". Others believe that we see the end of the "political Commission", the services being called to execute and follow procedures and orders rather than inspire policies. Not exactly the right answer to the concern of the report of the wise men! But optimists are convinced that the Commission is set on a new more responsible course that will positively make impossible the conditions that led to the crisis of 1999.

In which direction is the balance between checks and actions going to be tipped? There is now a feeling of careful expectation as all wait for the new College of Commissioners to give clear directions. But what has now become more obvious is the dividing political line between 1) those who saw the 1999 Commission crisis as the apparent inability to manage simple or straightforward procedures, and 2) those who have maintained that, the Commission being an institution of necessary vision, the crisis stemmed from a lack of political clout and a tendency to "managerialise" policy.

Obviously, this has something of a false dichotomy. None of the former would claim that vision is unnecessary: only that robust enough rules should not be overlooked. And the latter would accept that procedures are needed provided they help an aim.

Some "management" issues the Commission should tackle

On the basis of this historical debate within the Commission, we should try

to put forward some basic "management" issues that should deserve attention on both sides and may have been overlooked by the current reform.

- 1) What is needed is a capacity to identify and analyse policy problems, and regulate rather than a capacity to write laws and to impose. Of course, the Commission will always need to adopt legal texts where it is asked to do so (only because of its capacity of initiative and implementing powers). But the Commission needs more and more competences to steer and participate to policymaking in many sectors. Technical/sectoral knowledge is obviously very important but capacities to grasp new ideas, find or help new interesting actors beyond normal sectoral borders, negotiate, pick up relevant comparisons from other policy areas, and so on, are also much requested.
- 2) The Commission needs to have more professional officials. Linked to the first issue explained above, the Commission should obviously change its selection methods to get better policy analysts/activists. How should we detect or select the kind of policy competencies and professionals we need? With low rates of applications and too many low-profile generalist careers proposed, can the current historical system of open competitions be maintained as it is? How could it be improved to attract those new policy competences that are needed?
- 3) In real policy life, you must have accumulated and complex competences in order to be taken seriously. What is fundamental in an institution is not only its competence (whether knowledge, behavioural or relational, or other) but the way it keeps and shares it. In other word, the organization must protect its "memory". It is all the more important that the Commission must have expert knowledge in many areas and must be able to keep it at a sound level in order to play its role. The relatively high annual rate of mobility and the sudden obligation to have mobility after five years in

sensitive posts are likely to limit strictly our institutional memory. There should be ways to maintain mobility but preserve existing competences too.

- 4) The Commission needs to turn its training policy upside down. Spending more money on training does not help much if you do not know precisely what sort of practical competences should be spread, and how. Rather than define training seminars according to the rule of offer, what is really wanted is a more practical approach of training based on training needs.
- 5) The costs of dealing with horizontal management issues like human resources and planning should be kept to reasonable levels in order to avoid losses of resources and competences in policy areas. This is true whether such services are organized centrally (DG ADMIN, the Secretariat general for instance) or locally in DGs. In other words, some evaluation of the extra-value given by such horizontal activities should be encouraged, and streamlining of horizontal services should be sought for.

The challenge for the new College: strike a good balance between policy and management within the services. But how?

All in all, this is not to deny that some aspect of the current reform have touched upon these issues. The policy planning process may have helped clarify the management of some policy areas; the JIS has given the possibility to organize the monitoring and follow-up of competences; the Training Map offers the opportunity to plan training according to the job holder's actual tasks. But such gains may still look like by-products of current reforms rather than earnest attempts at tackling the core issues described above.

The insiders' feeling about the Commission reform is maybe not yet as pessimistic as those who attended the Strasbourg conference were. Part of this less pessimistic feeling may lie in the fact that twenty years of Commission reform have not yet

passed. But after nearly four years of reform and a new College, it may become important for the new Barroso Commission to take stock of the twenty years of managerialist reform around the world, concentrate on reality rather than fads, and attempt to

strike a good balance between policy and management within the services. How? That is the challenge ahead of us all.



« The European Dream » de Jeremy Rifkin

Jeremy Rifkin

L'auteur est un penseur généraliste, un gourou qui a rédigé de nombreux best-sellers au cours des dernières années (cf. *the end of work, the biotech century, the age of access, the hydrogen economy*). Il préside la Foundation of Economic Trends, un think tank basé à Washington.

Comme Alexis de Tocqueville découvrant les ressorts du rêve américain avant qu'il ne prenne forme, Rifkin déchiffre les tendances qui façonnent les développements socio-politiques à l'œuvre sur le Vieux Continent et les projettent en un « rêve européen » qui préfigure en fait le devenir européen du monde. D'où le sous-titre accrocheur de son livre « [How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream](#) ».

Éléments de comparaison Etats-Unis/Europe : le Vieux Continent se porte bien

Les trois premiers chapitres de l'ouvrage tentent une comparaison USA/Europe.

L'Europe est plus égalitaire, ce qui veut dire que le rêve américain d'une mobilité sociale ascendante par le travail prend de l'eau de toutes parts. 17% des américains vivent au-dessous du seuil de pauvreté contre 14% des Italiens et seulement 5% des Finlandais. 12% des hommes noirs américains sont en prison. Une majorité aux Etats-Unis n'est pas éligible pour le congé parental.

En 2002, un certain nombre d'Etats membres dont la France et l'Allemagne connaissent une productivité par heure travaillée supérieure à celle des Etats-Unis. L'Europe publie davantage d'articles scientifiques que les USA. Elle est leader pour les communications mobiles et pour le grid computing. Le retard européen en termes de revenu par tête s'explique donc plus par un

taux d'emploi inférieur mais surtout par une préférence pour les loisirs (les Américains travaillent en moyenne 1877 h par an contre 1840 pour les Japonais et 1562 pour les Français).

Sur le front de l'emploi, Rifkin affirme que les succès d'outre Atlantique tant vénérés par les économistes doivent être réévalués en tenant compte des éléments suivants : il y a les chercheurs d'emploi qui ont disparu des statistiques (2 millions en 2002), les hommes en prison (2% de la population active masculine) et les employés à temps partiel. Si l'on tient compte de ces données le taux de chômage à l'été 2003 aurait été évalué à 9% au lieu de 6.2% . Le taux d'épargne des ménages Américains a diminué de 8 à 2% pendant les années 1990.

Tous les Européens devraient lire le troisième chapitre intitulé « the quiet economic miracle » dans lequel Rifkin rappelle les données de base concernant la puissance économique européenne par rapport à la puissance américaine. Arrêtez la grogne : puissance des multinationales du Vieux Continent, dynamisme des PME, plus de millionnaires en dollars en Europe qu'aux Etats-Unis, inversement, surendettement des ménages et de l'Etat aux Etats-Unis, déficit commercial, etc, sont expliqués de façon très pédagogique.

Mais ce qui compte au moins autant à ses yeux, c'est, au-delà des indicateurs du PIB par tête, la qualité de la croissance et la qualité de la vie. Sur ce point l'Europe est clairement gagnante : sécurité et apparence des villes, économies d'énergie, niveau moyen d'éducation, qualité et universalité du système de santé sont à mentionner.

Pour résumer, « *le premier rêve (le rêve américain) met l'accent sur les opportunités individuelles, le second (européen) sur le bien-être collectif.*

Cependant concernant les opportunités pour l'individu, les données suggèrent que l'Europe est en train de rattraper rapidement les Etats-Unis ; pour ce qui concerne la qualité de la vie, il est clair que l'Europe est en avance. »

Les idées-clés pour l'avenir

J'ai retenu ci-après dix idées majeures de Rifkin lorsqu'il scrute l'avenir du monde et de l'Europe.

1. L'économie a changé : l'Europe en a déjà tiré les conséquences pour les relations inter-étatiques

Le passage d'une économie de marché à une économie de réseaux implique que :

- La coopération devient aussi importante que la concurrence dans la mesure où les réseaux combinent les deux pour assurer la confiance et la durée des relations entre participants ;
- L'appartenance aux réseaux est plus importante que la propriété ; « la liberté est assurée par des relations partagées plutôt que par l'isolement ».

Cette économie de réseaux impose aussi aux Etats de coopérer pour réduire les risques.

L'Union européenne est le premier exemple d'une construction politique transnationale.

2. Les différences majeures entre les Constitutions des USA et de l'Europe

Rifkin souligne les différences entre la future Constitution de l'Union et la Constitution américaine. Dans la Constitution européenne :

- « Dieu est absent » ; seule une référence à l'héritage religieux y est inscrite ;
- Il n'y a qu'une seule mention de la propriété privée, des marchés libres et du commerce alors que les objectifs de l'Union incluent un engagement en faveur du développement durable basé sur une « économie sociale de

marché » et l'amélioration de la qualité de l'environnement ;

- Les droits mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux vont plus loin que ceux de la Bill of Rights américaine, ils couvrent le droit à la vie (interdiction de la peine de mort), la protection des domaines privés, le droit à une limite maximale d'heures de travail, etc..., « l'UE est devenue le leader incontesté de la défense des nouveaux droits de l'homme parmi tous les régimes existants dans le monde » ; le langage du texte de la Constitution de l'UE est celui de l'universalisme: « si l'on veut résumer l'essence du document, on peut dire qu'il s'agit d'un engagement en faveur du respect de la diversité humaine, de la promotion de l'inclusion, des droits de l'homme et de la nature, l'amélioration de la qualité de la vie, de la poursuite de l'objectif du développement durable, de la liberté de l'esprit, de la construction de la paix perpétuelle et de l'émergence d'une conscience planétaire ».

3. L'Europe à l'avant-garde en matière de gouvernance

Rifkin explique que l'UE est une forme politique post-étatique et post-nationale pratiquant le « gouvernement sans centre », la « gouvernance polycentrique » ; la gouvernance est redéfinie « comme la gestion de flux de communication et les acteurs se positionnent sur des nœuds stratégiques, enchâssés dans de nombreux réseaux en interaction »...

«Le style de gouvernement correspondant à la gouvernance polycentrique est caractérisé par un dialogue et des négociations continues entre tous les acteurs des nombreux réseaux qui constituent ses champs d'influence économique, sociale et politique en permanente transformation ». L'espace conféré aux organisations de la société civile dans la gouvernance européenne reflèterait cette nouvelle approche de l'Etat modeste.

4. Le « rêve européen » et le défi de l'immigration

« La question de l'immigration soumet le Rêve Européen à l'épreuve de vérité. Alors qu'il est relativement facile de parler d'encourager la diversité et de promouvoir l'inclusion, il est plutôt plus difficile d'ouvrir sa porte à l'étranger avec lequel celui qui est né en Europe devra partager son espace et son destin ».

Les Européens semblent pris dans un dilemme sous forme d'impasse : soit ils refusent l'immigration et le vieillissement tuera le projet européen, soit ils acceptent un flux massif d'immigrés et leurs budgets sociaux explosent et les citoyens se révoltent.

L'EU est prise entre l'ancienne politique du territoire limité et la nouvelle politique d'un espace global. Elle essaie de combiner des réalités globales, politiques et commerciales (déterritorialisées) avec les contraintes imposées par ses membres, dont l'autorité et la légitimité sont basées sur la territorialité (et donc le contrôle des frontières).

5. L'empathie succède à la foi et à la raison : l'Europe, étape dans la marche vers les droits humains universels

Après la foi et la raison, quel peut être le lien qui poussera les gens à transcender leurs anciennes allégeances et permettra de transformer le « Rêve Européen » en un rêve universel viable ?

Les Etats nations sont trop contraints géographiquement pour pouvoir traiter des menaces et risques globaux. Les droits universels de l'homme ne sont ainsi pas uniquement le résultat d'une attitude altruiste : ils constituent la réponse à un sens de la vulnérabilité et à un besoin de sécurité.

Les droits de propriété individuels et les droits territoriaux des Etats qui les prolongent sont par définition exclusifs. Ce qui unit aujourd'hui les humains, c'est la fragilité et la vulnérabilité.

La souffrance des autres, portée à notre connaissance par les TIC nous prépare à la conscience universaliste. L'empathie s'ajoute à la foi et à la raison pour fabriquer une conscience universaliste.

6. Comment institutionnaliser des droits humains universels ? Il faut partir de la citoyenneté.

Les « crimes contre l'humanité », définis pour la première fois lors du Tribunal de Nüremberg appellent une « citoyenneté » globale. En 1948 la Déclaration Universelle des Droits de l'homme de l'ONU définit les droits inaliénables de tous les êtres humains. Mais toutes les conventions internationales sont confrontées à l'impuissance de l'ONU à assurer l'application de leurs dispositions.

L'UE est la première construction politique non territoriale capable de mettre en pratique ses engagements en faveur des droits humains pour 455 millions d'Européens. Le nouveau « Rêve Européen » produit un mélange différent et innovant, fait de droits humains universels, de réseaux et de gouvernance plurielle. L'UE est le mécanisme régulateur dont l'autorité gestionnaire et la légitimité morale rendent possible le dialogue continu entre les parties pour faire avancer le rêve de la conscience planétaire.

7. La liberté des modernes et des post-modernes

L'ancienne vision des Lumières et le nouveau « Rêve Européen » reflètent deux notions très différentes de la liberté.

La première définit la liberté de façon négative, comme autonomie et non dépendance vis-à-vis des autres, la propriété étant l'objet à atteindre, la cible des droits civiques, politiques et sociaux, le sens de la lutte des classes.

Pour le second, la liberté est l'insertion dans un ensemble de relations avec les autres qui permettent de se réaliser soi-même. L'accès aux réseaux est une précondition de la liberté. Les droits humains universels sont la base de l'accès et l'empathie est ce qui permet

d'accepter les droits des autres. Les réseaux forment des individus à l'empathie puisqu'ils ne peuvent fonctionner qu'à la coopération, à la confiance et à la réciprocité. La lutte pour la reconnaissance a succédé à la lutte des classes.

8. Faire la paix, maîtriser la violence.

L'opposition de l'Union à la peine de mort montre l'écart entre l'approche européenne et l'approche américaine de la violence d'Etat. Pour les Européens, elle ne peut être qu'exceptionnelle. Cette opposition est liée à la vision du monde des Européens et à leur rêve de droits humains universels au-dessus des prérogatives de l'Etat.

Pour comprendre les racines de la politique étrangère des Etats-Unis, il faut se pencher sur l'obsession américaine de l'autonomie. Pour les américains, la liberté signifie l'autonomie dans un monde hostile et imprévisible. Ceci explique la politique US (sauf pendant la période 1949-1989 où les Etats-Unis semblent pencher pour une politique kantienne d'un ordre mondial pacifié et polycentrique) et menace directement les bases cosmopolites du « rêve européen ».

Ce dernier promeut la diffusion de la paix plutôt que la concentration de pouvoir pour diminuer les conflits dans le monde. Ayant éliminé la guerre entre ses Etats membres, l'Union considère que c'est un projet réalisable au niveau mondial aussi. La superpuissance européenne dérivera son influence d'une expansion des cercles de coopération plutôt que d'un renforcement de la souveraineté de l'Union.

Kant contre Hobbes, comme dirait Robert Kagan, l'auteur du fameux pamphlet « Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order » (2003). Ou encore "soft power" contre "hard power" (Joseph Nye). Et Rifkin de rappeler que les Etats membres de l'Union ont tout de même fourni, dans les cinquante dernières années, 80% des effectifs des forces de maintien de la paix dans le monde et 70 % des fonds de

reconstruction, ce qui dément le slogan américain selon lequel les USA supportent seuls le poids du maintien de l'ordre mondial.

La vision européenne de la liberté se reflète dans la nouvelle manière de concevoir les missions d'une armée européenne : « *L'idée même que l'Union européenne pourrait déployer des troupes sur le territoire d'un Etat membre en vue de rétablir l'ordre suite à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme est révolutionnaire* ». Mais l'auteur reconnaît que l'état des forces armées européennes laisse à désirer comme en témoignent les guerres de Bosnie et du Kosovo tout en rappelant les avancées récentes en matière de PESC et de constitution d'une force de réaction rapide.

9. De la prise de risques à la prévention des risques

« *L'Union européenne est le premier gouvernement dans l'histoire à mettre l'accent sur les responsabilités humaines vis-à-vis de l'environnement planétaire et d'en faire une pièce maîtresse de sa vision politique* ». L'auteur commente longuement les appréciations du risque des deux côtés de l'Atlantique en soulignant les avancées européennes en matière de contrôle des substances chimiques (REACH) ou de l'opérationnalisation du principe de précaution.

A la base de l'engagement des Européens en faveur de la protection de l'environnement à tous les niveaux (du local au mondial) on trouverait les signes avant-coureurs d'une « seconde Renaissance », c'est-à-dire d'une nouvelle approche des développements scientifiques et technologiques, plus systémique, plus soucieuse des interdépendances des phénomènes et des actions humaines, plus « responsable ». Que ce soit en matière de protection des animaux ou d'intérêt pour l'agriculture « bio », l'Europe serait très en avance par rapport aux Etats-Unis, ce qui ne veut pas dire que l'approche dominante au niveau des chercheurs ou des industriels ne soit pas ici comme ailleurs la bonne vieille

approche des Lumières, scientifique et utilitariste.

10. Du « rêve européen » au « rêve mondial » ?

Comment faire du « rêve européen » un rêve vraiment universel ? Rifkin commence par rappeler l'effet exemplaire de la construction européenne de la zone nord-américaine de libre échange au Mercosur d'autres groupements d'Etats-nations se construisent avec l'UE comme modèle le plus achevé. Les pays de l'Asie du Sud-Est auxquels s'adjoignent la Chine, la Corée et le Japon sont ceux pour lesquels la perspective d'une Union multiforme est en discussion avancée et pourrait avoir des conséquences majeures.

Mais de régions du monde en éclatements possibles infra-nationaux comment naîtra le « rêve mondial » ? Partons de la distinction morale entre « mal chaud » (« hot evil ») et « mal froid » (« cold evil ») : le premier désigne tous les actes moralement répréhensibles qui sont clairement attribuables à une personne ou un acteur ; le second est le résultat très indirect d'un acte et peut donc difficilement être attribué à quelqu'un. Un cas typique de « mal froid » est l'impact négatif sur l'environnement de ma façon de consommer ou la conséquence indirecte du non agir de nombreux citoyens par rapport aux guerres se déroulant loin, dans des zones parfois même inconnues.

Rifkin est conscient que cela prendra beaucoup de temps avant que les humains ressentent une morale fondée sur une approche systémique des droits et responsabilités. Les Européens semblent ici en avance mais la diffusion de cette nouvelle conception dépend malheureusement d'événements catastrophiques qui pourraient en accélérer la diffusion (changements climatiques violents et rapides, black-outs importants, dissémination de virus, etc).

« Pour que le Rêve Européen devienne le rêve du monde dans son ensemble, il devra créer une nouvelle histoire à propos de la mission de l'humanité – un nouveau méta-discours qui puisse unifier la race

humaine dans un voyage partagé tout en permettant à chaque individu et à chaque groupe de choisir son propre chemin ». Une sorte de « méthode de coordination ouverte » au niveau mondial ou l'OMC supplantant l'OMC ! Plus sérieusement, l'auteur évalue les chances du « rêve européen » en revenant sur le rêve américain : il a besoin pour se réaliser d'une dose d'optimisme qu'il sent partagé par les élites et la jeunesse étudiante, un optimisme plus mûr, plus réfléchi et conscient des limites que l'optimisme progressiste à l'américaine.

Après une longue digression sur la psyché post-moderne et la possible réconciliation de l'individualisme avec le holisme de la biosphère, Rifkin, ne désespérant pas de ses concitoyens, espère que rêve américain et rêve européen se rejoindront pour faire advenir le « rêve mondial » !

Quelques questions (parmi d'autres)

Livre intéressant s'il en est pour les Européens même si certains passages sentent le déjà-vu, *The European Dream* incite à approfondir certaines intuitions :

- comment redéfinir les « lunettes » qui nous permettent d'apprécier la réalité socio-économique de façon plus variée que le seul PIB ? Comment faire passer le message auprès des instances économiques ? Des nouveaux indicateurs synthétiques sont-ils pensables pour internaliser les externalités environnementales et sociales (Rifkin évoque l'intensité énergétique de la croissance mais on pourrait y ajouter l'intensité en ressources consommées et en transports) ?

- quel « méta-discours » qui permettrait de faire rêver les Européens ? La stratégie de Lisbonne-Göteborg y suffit-elle ? La Constitution européenne présentée par Rifkin prend du corps et apparaît vraiment visionnaire. Pourquoi nos hommes et femmes politiques sont-ils incapables de la présenter comme il le fait ?

- Rifkin, emporté par sa vision prospective de ce que l'Union porte

en germes, n'est-il pas trop optimiste ? La tendance n'est-elle pas en Europe au retour des Etats ? Comment pourrions-nous aborder de façon morale et politiquement ambitieuse la question de

l'immigration dans un tel climat ? Quel serait le ressort d'un retournement de l'opinion à cet égard ?



Courrier des lecteurs

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

L'exercice de promotion « classique » dans une des DGs

On fonctionnait par « fournées » de fonctionnaires : tous les fonctionnaires promus une année donnée. Chaque fournée comptait des « étoiles filantes » (carrières rapides) et des « escargots » (carrières lentes).

Le gros de la « fournée » se divisait en éclaireurs (promus l'année N-1), le gros du bataillon (promus l'année N) et l'arrière-garde (promus l'année N + 1). Il y avait donc une marge raisonnable pour le mérite et une sécurité et une transparence raisonnables pour le fonctionnaire normal.

On aurait pu garder le même système et améliorer les critères pour définir chacune de ces catégories. Il est vrai que l'« ancien régime » pouvait favoriser les fonctionnaires qui avaient une plus grande lisibilité, au détriment de ceux qui exécutaient des tâches plus « obscures », comme par exemple la gestion financière (pour autant que le nouveau système évite cet écueil, ce qui reste encore à démontrer). Il aurait été beaucoup plus simple, efficace et efficient de corriger directement cet effet pervers.

TG

Conférence de M. Fletcher (2003)

(Head of UK civil service)¹

L'administration britannique mène depuis de nombreuses années une grande opération de modernisation du *civil service*, afin de remédier à des problèmes qui existent un peu partout, mais aussi à des difficultés spécifiques (par exemple dans le système de santé, qui est une particularité britannique).

Du point de vue de la réforme administrative de la Commission, l'expérience britannique est particulièrement intéressante parce qu'elle nous apporte des résultats sur des innovations récemment mises en œuvre à la Commission, mais en vigueur depuis longtemps au Royaume Uni et qui ont déjà donné des résultats (bons ou mauvais suivant les cas).

Base légale

Il n'y a pas de statut des fonctionnaires au Royaume Uni et le conférencier s'en réjouit car cela a permis des réformes profondes, qui aurait été impossible s'il

avait fallu négocier à chaque instant des textes juridiques.

Bien que la fonction publique britannique soit syndicalisée à 60% ce qui est beaucoup plus que dans le secteur privé, les syndicats n'y jouent pas un rôle aussi important qu'à la Commission.

Le conférencier ne croit pas à des changements par consensus : une réforme profonde ne peut qu'être imposée, soit par la tutelle politique, soit par la hiérarchie. Cela n'a pas été un problème au Royaume Uni parce que la résistance au changement a été faible.

Le système d'évaluation

Compte tenu de l'actualité du système d'évaluation, une partie importante du débat a porté sur ce point :

- le système d'évaluation britannique, organisé de manière assez proche de celui appliqué à la Commission depuis 2003 a surtout été conçu pour agir sur les 20% d'*underperforming* en les confrontant au dilemme : « *improve or exit* ». Mais après plusieurs années d'application, les fonctionnaires concernés ayant amélioré leurs performances ou quitté le service, il n'y a plus assez de personnes dans cette catégorie, ce qui déséquilibre le système.
- tout système de notation est inflationniste par nature et on le voit bien après 5 années ou davantage. Une administration sous pression ne peut pas baisser beaucoup de notes. Par contre, elle a beaucoup de raisons de les augmenter.
- Le système n'est donc pas durable : s'il y a une moyenne forcée, la tendance est à une stabilisation asymptotique à proximité immédiate de cette moyenne (fonction $y = 1/x$), pour nous, 14.99. S'il n'y a pas de moyenne forcée (comme en France) les notes se regroupent entre 18 et 19.

=> Mais le résultat est le même. Avec le temps qui passe, les possibilités de différenciation entre une proportion de plus en plus importante des fonctionnaires s'amenuisent, ce qui rend progressivement le système d'évaluation inutilisable pour la promotion.

Utilité des objectifs

- les objectifs sont pertinents dans les services publics : les Britanniques ont fixé des objectifs quantifiés de réduction des délais d'attente dans les hôpitaux, ont mobilisé tout le personnel et produit des résultats (on peut imaginer la même chose dans la gestion des aides externes

¹ Commentaire libre des propos du conférencier et du débat qui a suivi

- AIDCO, en mobilisant le personnel pour réduire les délais de paiements).
- Le conférencier est sceptique quant à la fixation d'objectifs valables dans les administrations classiques (suivi des procédures, préparation de législation, conseil aux politiques), dont les services ne sont pas quantifiables, notamment le « *process work* » dont l'évaluation a été abandonnée, par exemple en Australie.
 - Fixer des objectifs et les lier au système d'évaluation en matière de législation ou de procédures risque de favoriser la prolifération des textes, ce qui est déjà une tendance naturelle des administrations qui n'a pas besoin d'être encouragée (le conférencier donne l'exemple d'objectifs inadéquats fixés à la police qui ont entraîné des perturbations qui se sont propagées dans l'appareil judiciaire).

Gestion financière

- beaucoup d'expériences ont été menées au Royaume Uni avec des résultats inégaux. Le conférencier se prononce en faveur d'une centralisation accrue des procédures (mais il dirige une administration centrale, un représentant des *local governments* aurait certainement eu un avis différent.
- il faut un équilibre entre « *accountability* » et « *efficiency* » qui n'est pas facile à obtenir, car il suppose la compatibilité entre deux objectifs contradictoires. C'est pourquoi une bonne réforme de la gestion financière doit se baser sur une évaluation correcte des risques et la mise au point de procédures adaptées. Il ne faut pas tout contrôler, cela coûte très cher et ne produit pas de résultat.
- Le conférencier ne s'est pas prononcé sur la qualité des réformes effectuées dans ce domaine à la Commission (mais il a loué l'efficacité de son travail législatif).

Carrières

- il faut favoriser la concurrence externe : 30% des 3500 postes les plus élevés sont pourvus par appel à l'extérieur ;
- le développement du travail à temps partiel est un succès : 88000 sur 550000 postes actuellement et cela double tous les dix ans ;

- il faut réformer le système de pension pour éviter que les fonctionnaires ne restent dans le service afin d'attendre d'avoir la totalité de leurs points. Le système actuel est d'après le conférencier démotivant et coûteux. Il encourage les fonctionnaires âgés, mais démotivés et pas toujours performants à rester en occupant des postes qui pourraient être attribués à des fonctionnaires plus performants et moins bien payés.

JF

Reform – an official's balance sheet

First, several colleagues suddenly realised, that the money transfer they were making to the UK for the studies of their children was considerably diminished. So, although the Commission promised that our salaries would remain the same after the reform, and WITHOUT any personal notice, here are some colleagues with a few Euros less.

Additionally, several colleagues and trade unions started questioning the possibility of making officials pay for parking spaces. Although the issue is still under discussion, several colleagues who live in areas that are badly or not at all served by public transport means (especially those living in the periphery of Brussels) think that such a decision, if it is ever taken, will greatly increase their daily transport time from home to work and backwards – resulting in more stress and a further degradation of their living and working conditions.

Small chat at the cafeteria about promotions is more and more intense. The new system, colleagues say, was supposed to get the points of the «underperforming» and give them to the «high performers», while the «normal people» would have normal careers. However, in practice, the high performers got also the points from the normal people, who see their careers stuck. Many colleagues say that this is because the Commission does not have money for many promotions due to the economies of several billion € announced as the result of the reform.



Older colleagues (especially ex-A4s) may be near of beyond the end of the career structure, but ALMOST ALL of the younger colleagues are very preoccupied.

In another context pensions on medical grounds will be drastically diminished compared with the pre-reform period because of new rules which came into force on the basis of the reform. However, the Court of Auditors mentioned in point 52 of Special Report No 3/2003 on the invalidity pensions scheme of the European institutions (OJ L 109, 7/5/2003) that «... *the organisation of work and the psychological and social environment are significant factors in stress and loss of motivation. They impact on the state of health of members of staff and may contribute to the high rate (around 50 %) of psychological illness among the medical conditions that underlie retirement on an invalidity pension. Perceptions of unfair distribution of work, exclusion from the decision-making process and shortcomings at managerial level are included among the causes of lack of job satisfaction*».

Preoccupation also runs high in the light of recent information about a new European Civil Service Tribunal, for which a Council decision seems imminent. According to official correspondence addressed to the acting and designated Presidents of the Commission by trade unions, such a decision will make the defence of statutory rights impossible given the fact that officials who have been unsuccessful in proceedings against their institution will bear not only their own costs but also those of the defendant institution. Such a decision, if implemented, will make appeals by officials too risky to undertake – something that many cases of maladministration will never be corrected, creating still worse working conditions in the context of the institutions and probably leading to more pensions on medical grounds.

After this they came for the smokers. These poor colleagues started being chased like lepers and they could be seen at the entrances and in the yard exercising their (certainly bad) habit in the cold and the rain. Furthermore a Director General announced that as AIPN he planned establishing disciplinary procedures for smokers caught to smoke inside the building (including offices) and that the lack of surveillance would result in the middle management's REC being penalised. Some colleagues although they never smoked in their lives and do not like cigarette smoke at all WERE APPALLED by such an inflexible attitude – especially when in our societies we accept so many minorities! Is it so difficult to find a small room for smokers – after all they are dependant consumers of a legally sold drug.

Of course we were all informed that «*During the general assembly of 18 June 2004, a Council representative and DG ADMIN, announced to the 43 EC language teachers that the College had decided to terminate their Belgian "durée indéterminée" contracts as of 1 July 2004. DG ADMIN justified this decision of the College by referring to budget considerations. It informed the 43 teachers that they would receive their letters of dismissal in the post at the beginning of next week*». Eventually, these 43 persons were just

sacked. As a colleague wrote «*I think no comment is needed, although I find it difficult to understand how an institution, which through one of its Directions is supposed to promote employment policies (more and better jobs, fighting unemployment, social protection, etc) can dismiss employees with an eight-days notice*». Probably to serve as an example to all of us ...

Then, several parents were obliged to travel twice to the European School to seek an original school attendance certificate for their children, although last year we were not obliged to do it – the school sending a listing with all pupils to the Administration. The School was kind enough to inform us that we have to prepare these certificates ourselves and take them to the school for the Principal's signature. A colleague calculated that this simple decision of the Administration corresponds to one third of a tree, or one tree every three and some years and provokes a yearly loss of 266 working-days plus the production of 7.360 kg of carbon monoxide emitted. It is evident that the above decision is in full contradiction with the «Greening the Commission» policy – but who cares?

People cared more when at least one DG informed its staff that all medical visits were to be performed preferably during non-working hours or if officials were to go to the doctor during working hours they had to work an equivalent number of hours to compensate. Several people objected to this and finally the Luxembourg staff committee issued an information notice that this cannot be the case because the new staff regulations do not provide for such a thing. However, officials felt perplexed and embarrassed and it took some time before they were reassured – a wondering is still remaining.

The Brussels staff committee also informed us about the poor performance of the Commission's restaurants. The company running the restaurants has systematically failed to comply with contractual obligations for the last 18 months. Who is responsible ? Are things going to improve in the near future ? Nobody can reply with certainty.

Finally the most important conclusion of an official making a balance sheet of the reform is that we no longer have an appropriate staff representation. Of course we have trade unions, information bulletins and procedures with equal participation of management and staff representatives – but the general feeling is that we do not have a staff representation with a unique strong position vis-à-vis our employer. This is the case in every day relations with the administration, this is the case when speaking with management, this is the case in several committees - notation and promotion, staff regulation, health and safety at work. Members of the trade unions seem dealing first of all with their own careers, rather than with the problems of their colleagues – even prominent trade unionists, while admitting that they lost the war of the reform are ready to declare

unabashedly that they do not care – after all even Napoleon lost two wars.

Such a balance sheet, looks rather gloomy and demotivating. It becomes more so if one puts it into perspective. And it brings to mind the following text:

It was written by Hannah Arendt, in «Crises of the Republic, 1969» and is copied from the introduction of a book entitled «*Souffrance en France, la banalisation de l'injustice sociale*» by Christophe Dejours (editions Points), psychiatrist of the workplace. It reads as follows «*La fureur n'est en aucune façon une réaction automatique en face de la misère et de la souffrance en tant que telle; personne ne se met en fureur devant une maladie incurable ou un tremblement de terre, ou en face des conditions sociales qu'il paraît impossible de modifier. C'est seulement au cas où l'on a des bonnes raisons de croire que ces conditions pourraient être changées, et qu'elles ne le sont pas, que la fureur éclate. Nous ne manifestons une réaction de fureur que lorsque notre sens de la justice est bafoué; cette réaction ne se produit nullement parce que nous avons le sentiment d'être personnellement victime de l'injustice, comme peut le prouver toute l'histoire des révolutions, où le mouvement commença à l'initiative des membres des classes supérieures qui conduisit à la révolte des opprimés et des misérables*».

TA

CDR (1)

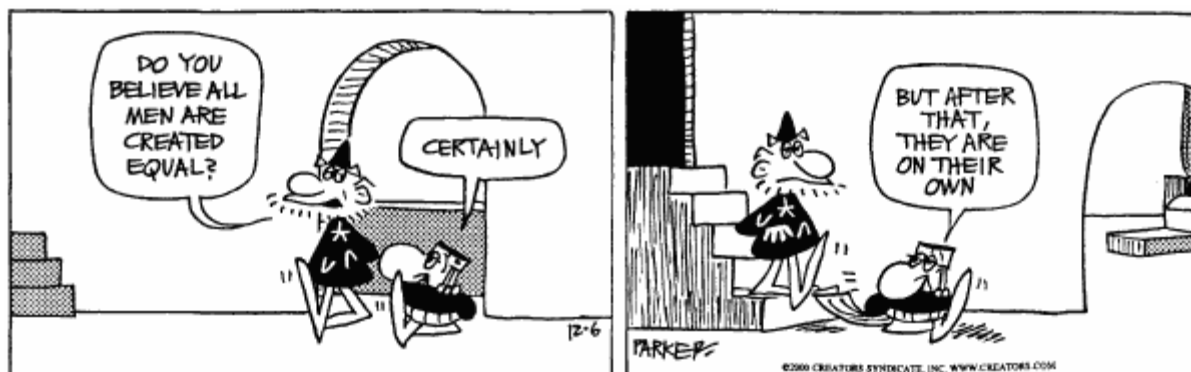
I have once again read through the GRASPE journal with great interest and I must say that there were some well-written and balanced arguments on the CDR. The first article on the past and future of evaluation is really illuminating and brings the CDR experience in an interesting light. I am now looking forward to actually see how it will develop in the future and hopefully it will not have such a bad impact as many of my colleagues seem to believe (...)

AL

CDR (2)

(...) Vous vous en tirez bien avec le numéro de GRASPE sur le REC. Pas évident de ne pas sombrer dans la paranoïa car il est bien vrai que l'ancien système d'évaluation était à la rigueur un système, mais pas franchement d'évaluation.

RS



DOCUMENTS

Extraits des avants propos des numéros précédents de Graspé

Avant propos du Numéro 1 *janvier 2001*

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

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

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

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

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

(...)

Enfin, il paraît utile d'évoquer la méthode de travail au sein de **Graspé**. 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 menées lors des travaux de **Graspé**. 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 **Graspé** et, nous l'espérons, avec nos lecteurs. A vos plumes donc !

Sommaire – Cahier 1

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

Avant propos du Numéro 2

janvier 2002

(...)

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

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

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

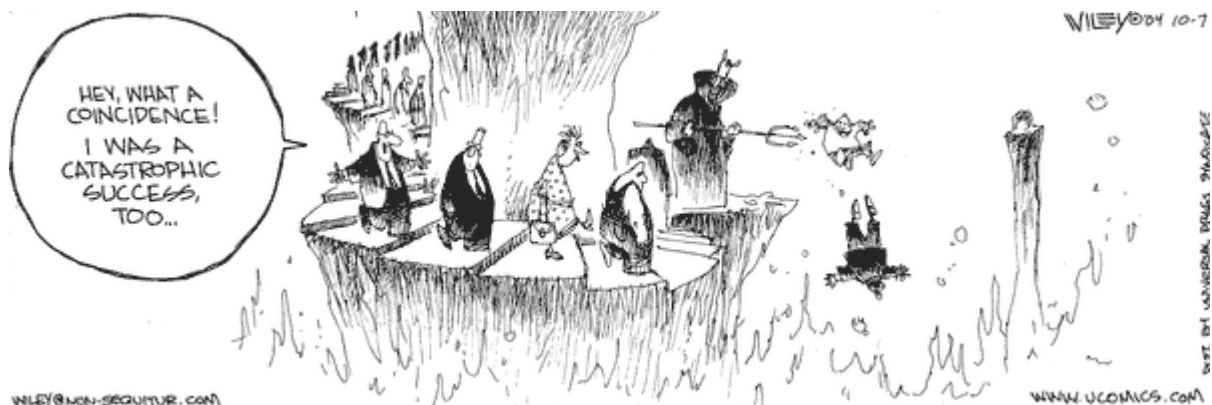
GRASPE revient aussi sur les enjeux de la qualité au sein de la Commission. Là encore, notre souci est de ne pas réduire cette question à une option technique mais de la replacer dans un cadre plus réaliste: celui de la complexité d'une organisation et de la détermination collective de son avenir. En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

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

(...)

Sommaire – Cahier 2

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



Avant propos du Numéro 3 décembre 2002

(...)

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

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

(...)

Sommaire – Cahier 3

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



Avant propos du Numéro 4

mai 2003

Cahier spécial «Convention et Fonction Publique Européenne»

(...)

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

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

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

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

(...)

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

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

Sommaire – Cahier 4

- Pourquoi ce Cahier ?
- Introduction
- La Convention et la réforme : enjeux et perspectives, *Manuel MEDINA ORTEGA, Député européen, PSE*
- La Convention, «Pénélope» et l'avenir de la Commission, *Alain VAN SOLINGE, Commission européenne*
- La Convention : enjeux et perspectives, *Bernard MARX, Groupe «Confrontations»*
- Quel impact un éventuel Traité constitutionnel pourrait-il avoir sur la fonction publique européenne ? *Jean-Louis QUERMONNE, Professeur émérite des Universités aux Instituts d'Études Politiques de Grenoble et de Paris*



Avant propos du Numéro 5

juin 2003

(...)

Au moins 4 questions se posent:

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

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

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

Enfin, se pose également la question du nécessaire bilan d'étape à faire sur l'ensemble des domaines de la réforme, faite à marche forcée, et dont l'ampleur est sans précédent.

Ce numéro 5 de Grasper ouvre le débat à ce sujet en commençant par le nouveau système d'évaluation du personnel qui modifie de manière significative le déroulement des carrières.

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

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

(...)

Sommaire – Cahier 5

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

