

# GRASPE

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

**Cahier n° 16  
Juillet 2010**

## **Sommaire**

<b>Éditorial : Pour l'avenir de l'Europe : résistance citoyenne et disponibilité professionnelle</b>	<b>3</b>
<b>Discours de M. Jérôme Vignon lors de ses adieux le 30 septembre 2009</b>	<b>7</b>
<b>La crise ou comment réduire les gaspillages et donner du sens à la solidarité européenne</b>	<b>12</b>
<b>Thoughts on European Government</b>	<b>19</b>
<b>Establishment of the External Action Service (EAS)</b>	<b>22</b>
<b>L'administration des institutions de l'UE en (re)construction: réformes et réalités</b>	<b>26</b>
<b>Fiche de lecture : Le phénomène bureaucratique européen</b>	<b>31</b>
<b>Evaluation of the Involvement and Motivation of Older Commission Staff (above 50 years)</b>	<b>35</b>
<b>Multilinguisme et inter-culturalité au cœur de l'Europe</b>	<b>45</b>

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

**E-mail : [graspe@graspe.eu](mailto:graspe@graspe.eu) Website : <http://www.graspe.eu>**  
*Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires*  
© GRASPE 2010

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Rédaction : Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Paul CLAIRET, Jacques PRADE, Dorian PRINCE, Jean-Paul SOYER, Philippe KERAUDREN, Laurent BONTOUX, Yves DUMONT, Elie FAROULT, Sylvie VLANDAS, Catherine VIEILLEDENT, Stephane ANDRE, Thimios BOKIAS, Anders HINGEL, Andréa MAIRATE, Michel STAVAUX, Vlassios SFYROERAS, Victoria DAVYDOVA, Wolfgang ENTMAYR

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Philippe AIGRAIN	Elie FAROULT	Koen NOMDEN
Panagiotis ALEVANTIS	Tomas GARCIA AZCARATE	Béatrice ORNSTEDT
Stéphane ANDRÉ	Fernando GARCIA	Jaime PEREZ VIDAL
Fabrice ANDREONE	FERREIRO	Ines PERIN
Jacques BABOT	Didier GEORGAKAKIS	Paolo PONZANO
Angelo BAGLIO	Mireille GRUBERT	Jacques PRADE
Gilles BERTRAND	Dimitris HATZISTRATIS	Dorian PRINCE
Thimios BOKIAS	Anders HINGEL	Antoine QUERO
Laurent BONTOUX	Thomas HENOKL	MUSSOT
Anastassios BOUGAS	Sylvie JACOBS	Nicolas SABATIER
Didier BOUTEILLER	Olivier JEHIN	Ludwig SCHUBERT
Francisco CABALLERO SANZ	Philippe KERAUDREN	Burkart SELLIN
Bernard CAISSO	Notis LEBESSIS	Giovanni SERGIO
Pino CALO	Roberto LENTI	Vlassios SFYROERAS
Paraskevas CARACOSTAS	Joël LE QUÉMENT	Jean-Paul SOYER
Paul CLAIRET	Beatrice LUCARONI	Michel STAVAUX
Victoria DAVYDOVA	Andrea MAIRATE	Elena STROE
Maria Eduarda DE MACEDO	Rafael MARQUEZ GARCIA	Béatrice THOMAS
Bertrand DELPEUCH	Olivier MERLE	Roger VANCAMPENHOUT
Isabelle DEMADE	Francisco MOLERA	Philippe VAN PARIJS
Yves DUMONT	APARICIO	Catherine VIEILLEDENT-MONFORT
Wolfgang ENTMAYR	Ugur MUL DUR	Georges VLANDAS
		Sylvie 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 Graspe.*

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

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

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

# Éditorial

## ***Pour l'avenir de l'Europe : résistance citoyenne et disponibilité professionnelle***

La Fonction Publique européenne fait l'objet de remises en cause permanentes depuis de nombreuses années. La remise en cause de son rôle - aider les Institutions à promouvoir l'intérêt commun à l'échelle européenne - prend la forme insidieuse et de plus en plus agressive d'attaques contre les supposés "avantages" dont jouiraient les fonctionnaires de l'Union européenne. Ces attaques et remises en cause, qui proviennent d'un certain nombre d'États membres, sont l'expression d'un retour du national et de l'intergouvernementalisme.

Les plus virulents de ces nostalgiques n'hésitent plus à s'attaquer directement à la méthode communautaire, pourtant la seule apte à susciter les solidarités structurelles permanentes pour affronter la crise et les conséquences de la montée en puissance économique de l'Asie. Ainsi, expression à la fois d'un contresens historique et d'une coalition des égoïsmes, la mise en place du nouveau Service extérieur vise, avant tout autre objectif, à réduire le rôle institutionnel de la Commission, en faisant de ce Service un deuxième organe exécutif (mais d'obédience et d'organisation intergouvernementales, celui-là !) en matière de relations extérieures. Dans ces conditions, la Commission sera réduite à devenir une sorte d'Agence exécutive de ce nouveau service, y compris pour la dimension extérieure des politiques communautaires internes, porteuses de solidarités croissantes entre les citoyens européens, qu'ils soient producteurs ou consommateurs.

D'autres intérêts s'ajoutent pour s'opposer fermement à ce que l'Union européenne dispose d'un budget autonome, financé par sa propre source fiscale. Ils refusent que le budget communautaire

dépasse la barre du 1% du PIB des États membres<sup>1</sup> au moment où la crise économique rend nécessaire une intervention communautaire forte et l'accroissement de ses moyens. Pire, alors que cette crise requiert une solidarité d'action, le système actuel de financement entretient l'argument hypocrite des *états contributeurs nets* et favorise ainsi les exigences égoïstes du *juste retour*.

Il y a enfin ceux qui font jouer la fibre populiste et qui s'en prennent aux salaires des fonctionnaires européens, en caricaturant, voire en mentant, à propos de leurs supposés "avantages". Ce faisant, ils se gardent d'expliquer que l'évolution de ces salaires<sup>2</sup> est pour partie liée à celle des fonctions publiques des États membres et que leur niveau est comparable à celui d'autres expatriés, qu'ils soient du secteur public ou du privé.

Au nom des nostalgies et des mythes nationaux d'un autre temps, certains s'évertuent à occulter qu'il ne peut y avoir de sortie nationale à la crise qui frappe nos économies. Il n'y a pas d'alternative crédible aux politiques communautaires et à la solidarité européenne. Les moyens de l'UE doivent en conséquence être augmentés pour contrer la crise mais aussi pour assumer les compétences nouvelles créées par le Traité de Lisbonne.

La réduction drastique des dépenses du budget communautaire n'est en rien un remède pour faire face à la crise, bien au contraire, comme on a pu s'en rendre compte au plus fort des récents événements. La démarche nationaliste et intergouvernementaliste ne constitue pas davantage une stratégie défendable pour préparer notre Union aux défis du futur, marqués par le fait que l'Occident n'a plus le monopole du développement économique.

Il devient impératif et urgent que les citoyens européens contraignent les gouvernements nationaux à renoncer aux chimères du souverainisme pour adopter des politiques qui assurent un niveau de vie décent et des perspectives d'avenir au plus grand nombre, en privilégiant les cadres d'action européens.

En revanche, l'augmentation du budget communautaire permettrait de prendre en charge les nouvelles responsabilités dévolues à l'UE ainsi que le socle des politiques solidaires de sortie de crise : mais cela exige un financement par des ressources propres, le renforcement d'une fonction publique européenne indépendante, une mutualisation accrue des moyens ... et sans doute une décroissance plus que proportionnelle des budgets nationaux.

<sup>1</sup> alors qu'avec un budget fédéral de quelque 18% du PIB, les États-Unis arrivent à surmonter sans grande difficulté une situation marquée par un surendettement dramatique des deux tiers de ses États fédérés...

<sup>2</sup> salaires calculés pour assurer l'indépendance des "Eurocrates" à l'égard des pressions nationales et des lobbies: et si c'était là le problème ?

Dans ce contexte, une politique de réduction salariale aux dépens de la seule Fonction publique, tant nationale qu'européenne, serait non seulement injuste - la réforme de 2004 ayant déjà réduit la masse salariale globale autant que les salaires individuels - mais surtout dangereuse, dans la mesure où elle empêcherait le recrutement du personnel le mieux qualifié, dont la construction européenne a besoin. Mais peut-être est-ce l'objectif recherché?

Elle serait aussi inefficace. En effet, une telle politique pèserait sur environ un peu plus de 5% du budget communautaire - alloué au fonctionnement, bâtiments compris - et permettrait tout au plus d'économiser tout au plus à peine 0,10% du budget, tout en démotivant le personnel et en favorisant la fuite des compétences, ce qui anéantirait immédiatement la très maigre économie ainsi obtenue: 0,10% d'un budget qui ne représente que 1% du PIB des 27 États membres, on mesure là qu'au-delà de la recherche d'un bouc émissaire, traditionnelle en période de crise, c'est l'existence d'une Fonction publique indépendante et de qualité qui est en cause.

Une telle politique doit d'autant plus être prévenue et combattue que des économies bien plus substantielles - sans remettre en cause l'essence de la construction européenne, bien au contraire ! - peuvent être réalisées dans beaucoup d'autres domaines. Ainsi, à titre d'exemple, et sans vouloir épuiser le sujet traité d'une manière plus exhaustive dans ce numéro, une mutualisation des moyens au niveau de la Défense du continent serait à la fois plus efficace et plus économique<sup>3</sup>.

Autre exemple, anecdotique certes mais qui illustre les gabegies résultant des crispations nationales: le financement dans les capitales mondiales d'un réseau international d'écoles européennes, à la place d'un certain nombre d'écoles nationales qui se dupliquent et se livrent à une concurrence désormais absurde, constituerait une source d'économies tout en accroissant le rayonnement et la cohésion de l'Union.

Un Service extérieur plus proche de la Commission, ainsi que le réclamait le Parlement Européen sans être écouté, aurait été plus efficace qu'un Service conçu comme une nouvelle institution à part et fondé sur le modèle d'efficacité des Nations-Unies<sup>4</sup>, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit du Traité de Lisbonne ainsi qu'à l'exigence d'efficacité. Car l'inefficacité programmée de cette structure "autonome" intergouvernementale aura un coût: avec son secrétariat général, ses multiples directions générales, dont le nombre doit permettre à chaque État membre d'avoir *sa zone d'influence*, selon des propos entendus au COPS (!), etc...

<sup>3</sup> Voir la position de Paddy Ashdown du mai 2010, à titre d'exemple : <http://www.diploweb.com/The-UK-France-defence-relationship.html>

<sup>4</sup> Comme mode de fonctionnement, un ministre prône en effet le "consensus des États" !

Ce contre-exemple peut être étendu aux services actuels des institutions communautaires, qui devraient être davantage inter-institutionnels au niveau de leur gestion, aussi bien qu'à la coordination insuffisamment rationnelle de la mise en œuvre des politiques nationales et européennes.

Enfin, la politique intergouvernementale d'implantations d'agences, qui procède à leur saupoudrage par clientélisme, constitue aussi une cause importante de gaspillage.

En conclusion, la nécessité d'accroître le budget communautaire s'impose plus que jamais avec la crise, ainsi que son financement par des ressources propres. Mais cette augmentation doit impérativement s'accompagner d'une meilleure utilisation des moyens actuels, notamment en supprimant les gaspillages inhérents aux doublons liés aux approches intergouvernementales.

Le personnel des institutions européennes est prêt à mobiliser ses compétences pour proposer des solutions alternatives, à la fois efficaces et économiques: mais souhaite-t-on recourir à son savoir ? La crise impose pourtant de cesser de recourir à des recettes nationale ou intergouvernementales d'un autre âge : elles ont démontré leur inefficacité en dépit des arguments trop longtemps invoqués pour les promouvoir.

Les membres de la Fonction publique européenne sont aussi des citoyens européens. Comme tels, ils ressemblent à leurs concitoyens des 27 États membres dont ils partagent les espoirs, les attentes, mais aussi les craintes: ils sont notamment inquiets pour l'avenir des générations futures. En conséquence, pour eux, la permanence d'une Fonction publique européenne forte et indépendante constitue l'une des conditions indispensables pour faire vivre le niveau communautaire, le seul niveau pertinent, on ne le répètera jamais assez, pour adresser les défis du présent et de l'avenir.

# Discours de M. Jérôme Vignon

**lors de ses adieux le 30 septembre 2009**

*Le discours d'adieu prononcé par Jérôme pour son départ à la retraite, n'est ni un adieu ni un testament... Nous avons ressenti la même émotion à l'entendre, en septembre dernier, qu'à le lire aujourd'hui. Cette émotion que Jérôme nous a fait partager n'a rien de passéiste ou de nostalgique, mais au contraire elle nous appelle à (re)mobiliser nos énergies au service des idéaux et des espoirs qui nous ont fait venir ici, à Bruxelles.*

*Et pourtant...lorsque Jérôme évoque "ses trois fils conducteurs" (modèle européen de société, triangle institutionnel de la méthode communautaire, enracinement éthique de la méthode communautaire), nous avons la cruelle impression qu'il nous renvoie à des années-lumière en arrière. A une époque où le projet européen était porté par une vision stratégique et se traduisait par des solidarités toujours plus étroites... Et lorsqu'il relève avec force que la Commission est le "laboratoire de la confrontation entre éthique et politique", il nous rappelle l'époque déjà lointaine (avant fin 2004) où la Commission jouait son rôle mobilisateur autour d'ambitions partagées.*

*Merci, Jérôme, de nous inviter alors à nous ressaisir, à nous ressourcer auprès de Vaclav Havel et de Salvador de Madariaga, à faire nôtres ces deux "visions prophétiques d'Est et d'Ouest" ...dans notre action collective comme dans nos actes quotidiens au service de l'Europe. Merci de nous inviter à partager dans l'action votre foi et votre enthousiasme européens.*

Monsieur le Commissaire,  
Monsieur le Vice-Président,  
Et vous tous, chers amis,

## **Gratitude**

En regardant les nombreux visages de tous ceux qui me font l'honneur de m'accompagner au moment d'ouvrir une autre page du livre de la vie, je voudrais au premier chef exprimer un sentiment de gratitude. Vous reflétez tous à des degrés divers la chance qui m'a été donnée par mon appartenance à la Commission européenne depuis près de 25 ans.

Le président Delors m'a donné une chance, en 1984, en disant oui à ma demande de l'accompagner dans ce qui n'était alors qu'une toute petite équipe, Pascal Lamy, Jean-Marc Ouazan, Jean-Michel Baer, soutenue rapidement et heureusement par des hommes chevronnés, tels que François Lamoureux, Michel Jacquot, David White, Günther Burghart, soigneusement triés par Emile Noël à l'époque. Le président Santer m'a donné une deuxième chance, en 1994, lorsqu'il a décidé de prolonger l'existence de la Cellule de prospective, créée par son prédécesseur, et de me la confier. Le président Prodi m'a donné une troisième chance en me rappelant de France pour la préparation du Livre Blanc sur la gouvernance européenne, un concept qui porte encore mystérieusement ses fruits, au travers des ramifications de ce que l'on nomme aujourd'hui « mieux légiférer ». Le président Barroso, même si je l'ai moins connu, m'a donné une dernière chance magnifique, celle d'accomplir au sein de la DG Emploi un cycle quasi biblique de sept années, au cœur de cette trop méconnue mais très désirée Europe sociale.

### Fils conducteurs

Si j'essaie de rassembler en quelques phrases ce qui a fait l'unité de ces étapes successives d'une vie de fonctionnaire français devenu fonctionnaire européen à part entière, je mettrai en avant, pour les partager profondément, trois fils conducteurs.

Le premier, c'est la quête inlassable d'un *modèle européen de société*. Cette expression est plus juste que celle de modèle social, parce qu'elle souligne mieux l'ancienneté et la variété des traits de nos ressemblance historiques et culturelles, par delà la diversité éclatante de nos coutumes et de nos modes de pensée. Elle donne aussi une clef plus dynamique de l'intégration européenne, enracinée dans une histoire passée, faite de convergences croissantes mais partielles, temporaires et donc à poursuivre. En créant cette cellule de prospective, l'intention de Jacques Delors n'était pas tant de nous demander de prévoir l'avenir, que de fournir au rapprochement des peuples dans un destin commun, une motivation plus profonde que celle de la nécessité et de l'urgence.

A l'aune d'une vue historique, il existe bel et bien un modèle européen de société, construit par élargissement des sphères successives de la subsidiarité, depuis le cercle de la famille, lieu de protection et d'émancipation des individus, jusqu'à la protection sociale, qui s'est épanouie dans l'après guerre et représente le cercle ultime d'une prévoyance et d'une solidarité étendues à l'ensemble de la société. L'historien belge Michel Dumoulin a montré que tous les pays de l'Union ont éprouvé ensemble,



simultanément dans leur histoire, des blessures et des manques qui ont suscité les constructions sociales que nous connaissons aujourd'hui, marquées par d'évidentes similitudes. Ils nous font bien sourire, ceux qui s'obstinent de nos jours à nier l'existence de ce modèle européen de société, sous le prétexte de la diversité de nos cultures et de nos organisations. Faut-il qu'ils soient ignorants des réalités historiques, acharnés à ne vivre que l'immédiateté fugace du présent et sans doute à écarter la perspective du rapprochement des peuples, tant ils sont animés exclusivement par la définition illusoire d'une excellence qui ne serait qu'économique.

La seconde idée, réside dans la force inventive et créatrice du *triangle institutionnel de la Méthode communautaire*. J'ai connu quatre présidents différents, une considérable ouverture de l'Union européenne passée de 10 à 27 membres entre 1985 et 2004, 5 secrétaires généraux d'Emile Noël à Catherine Day aujourd'hui, Mais je puis attester de ce que par delà ces changements et ces ruptures, l'institution imaginée par les pères désormais lointains des Traités, gémit mais résiste grâce à la force de deux mécanismes de rappel : pour la Commission, le devoir d'incarner l'intérêt général entre les nations ; pour les Institutions dans leur ensemble, l'obligation intrinsèque de coopérer à l'accomplissement de cet intérêt général. Au cœur de ce cœur qu'est le triangle institutionnel se tient pour ce qui touche la Commission, le Secrétariat général et le Service juridique. Je souhaite leur rendre hommage, même si nos relations n'ont pas été exemptes de différends. Je les salue pour leur orientation vers la cohérence et la rigueur, pour le refus de la dispersion, de l'instrumentalisation de l'Europe à des fins secondaires, pour le rappel aux principes vitaux au fondement du Traité d'Union. Dieu sait que je n'ai pas toujours été heureux, à titre personnel des jugements portés sur mon travail dans le cadre de « l'impact assessment » ; néanmoins l'équité et la rigueur de ce nouveau processus incarnent sans aucun doute une fidélité au rôle de la Commission dans le triangle institutionnel.

Le dernier fil ayant conduit mon appartenance aux services de la Commission européenne et qui ne se sépare pas des deux premiers, c'est la perception d'un *enracinement éthique de la Construction européenne*. Parce qu'elle compte moins que les Nations qui la composent sur l'émotion et le souvenir des passions partagées, l'Union repose d'avantage sur des valeurs. Le nouveau Traité est remarquable en ce qu'il fonde désormais une Communauté de valeurs. Mais celles-ci ne peuvent se concrétiser que si un travail politique et un travail éthique sont menés de concert.

L'Union européenne, et la Commission en particulier, sont un laboratoire où cette confrontation entre éthique et politique se

réalise de façon particulièrement visible : la politique, c'est l'impulsion d'action qui se réalise dans le droit dérivé du Traité ; l'éthique, c'est la mise en exergue permanente, au travers des parties prenantes, notamment les États, la société civile, les partenaires sociaux de nos raisons d'agir et de coopérer qui sont d'essence éthique. Si nous travaillons au sein des services de la Commission, sous l'autorité d'un Collège politique, cela ne signifie pas que pour autant nous soyons de purs techniciens, des spécialistes éthérés. Nous vivons en nous-mêmes et entre nous cette tension bénéfique entre la nécessité d'agir et celle de donner un sens à l'action. C'est pourquoi la crédibilité et l'autorité de la Commission dépendent aussi de la rigueur morale des fonctionnaires, y compris les plus modestes et les plus humbles. Car en tant que promotrice de l'intérêt général, la Commission est aussi un « corps social », comme nous le rappelèrent en 1992-1993 les membres de l'équipe franco-britannique d'ethnologues qui s'immergèrent pendant un an dans la vie quotidienne des directions générales. C'est aussi pourquoi, je suis attaché à la présence des signes qui rappellent discrètement les fondements éthiques de la construction politique européenne, telle que cette chapelle de la Résurrection, chapelle pour l'Europe et que l'on peut voir, petit monument d'art classique entre le *Juste Lipse*, et le Comité économique et social.

### Défis de l'avenir

Je vous livre, je vous restitue devrais-je dire, ces trois fils conducteurs : l'existence d'un modèle européen de société à compléter ; la résilience des institutions face aux conditions changeantes de l'actualité ; la proximité entre les buts de l'Union et ses conditions concrètes de développement. J'espère que vous pourrez y puiser confiance et espoir pour aborder les années qui viennent et ne vous laisserez pas aller au scepticisme ou au pessimisme, ni à la nostalgie du passé. Nous ne devons en aucun cas céder à l'angoisse qu'exprimait, entre les deux guerres Paul Valéry : « resterons-nous ces peuples inconcertés, incapables de donner visage commun à notre avenir ? ».

En me tournant vers l'avenir je dirais que le moment d'Europe, le « Kairos » comme le nomment les philosophes grecs, à la veille de 2010, réside dans le croisement de deux visions prophétiques exprimées par deux personnalités qui incarnent l'Est et l'Ouest de l'Union.

Personne n'oubliera l'intervention de Vaclav Havel, s'exprimant au Collège de Bruges, peu après son accession à la présidence du jeune Etat démocratique tchèque. Il invitait les Européens à cesser de nourrir des rêves de puissance ou de domination, en prenant acte

de ce que leur contribution au monde globalisé serait d'incarner un ordre de paix international, fondé sur l'Etat de droit, le respect mutuel, la solidarité entre les nations, l'unité dans la diversité.

Nous ne sommes plus guère sensibilisés en revanche à l'appel que lançait le grand penseur européen, Salvador de Madariaga, pour lequel l'Europe doit endosser une responsabilité active à l'égard du monde, en montrant la voie d'une humanisation de la technologie et des sciences, celles-ci devant être cultivées non pour elles-mêmes, non pour l'ivresse du « progrès », non pour l'expansion indéfinie des usages et des droits, mais pour le service d'un développement authentique, attaché à la qualité des relations humaines. Les chercheurs réunis par la DG Recherche, la semaine dernière, autour d'une vision Europe 2025, ne disaient pas autre chose. Nous vivons désormais le temps d'une croissance contrainte, le temps d'une transition. Il s'agit de transformer cette contrainte en une nouvelle raison de vivre ensemble.

### **Vivre ensemble**

Vivre ensemble. J'en terminerai là. S'il y a peut-être un point sur lequel j'aurais aimé discuter avec le Président Barroso, concernant les lignes directrices politiques pour l'Union qu'il a présentée récemment au Parlement européen, c'est celui de l'inachèvement de l'unité dans notre Europe élargie. Le grand élargissement n'est pas consolidé dans les têtes et dans les cœurs. L'alchimie de la reconnaissance mutuelle et du respect des identités respectives n'est pas encore arrivée à son terme. Il me semble que nous avons encore à nous découvrir, lorsque je parle avec mes collègues hongrois, lithuaniens, tchèques, polonais. Nous n'avons pas encore pris acte de nos différences et trop souvent des slogans masquent la superficialité de nos engagements communs. C'est pourquoi il est si important de continuer de combattre pour la cohésion sociale européenne, une notion qui va bien au-delà de l'interdépendance. Cette dernière exprime un constat de raison, alors que la cohésion reflète une ambition politique qui marque l'originalité du projet européen. La cohésion économique et sociale, la réduction des inégalités entre nos pays demeurent, en ces temps de crise, un ressort majeur de notre dynamisme et de notre unité.

Jérôme Vignon

## **La crise ou comment réduire les gaspillages et donner du sens à la solidarité européenne**

La crise s'installe en dépit des scénarios optimistes que l'on a cherché à nous vendre jusque là et le cap le plus difficile est en fait devant nous. C'est au cours des prochains mois que les conséquences sociales vont surtout se faire sentir, alors que les États membres doivent faire face à des situations budgétaires catastrophiques et que la monnaie européenne est attaquée de toutes parts. Mais c'est dans la tempête que l'on reconnaît les bons capitaines ! L'inconvénient de l'Europe étant sans doute d'avoir trop de capitaines...

Le tableau est connu : une vingtaine de pays européens sont sortis des critères du Pacte de stabilité et de croissance. Avant même que la crise financière n'éclate au grand jour, la plupart des gouvernements avaient laissé courir les déficits et aujourd'hui, plusieurs d'entre eux sont confrontés à un déficit supérieur à 10% du PIB, d'autres à un endettement public dépassant les 100%. Dans toute l'Union européenne, toutes les collectivités publiques vont devoir lancer des plans d'économies sans précédent depuis la deuxième guerre mondiale. Or, l'Europe souffre d'une « sous-croissance chronique » due tout à la fois à un déficit d'investissement dans l'enseignement, la recherche et l'innovation et à des rigidités étatiques et sociales complexes. Dans ce contexte, les gouvernements nationaux ont constamment cherché à jouer solo, mettant à mal les politiques et la solidarité communautaire, sans pour autant atteindre les résultats espérés au niveau national et sans entreprendre les réformes indispensables des secteurs de l'éducation, mais aussi de la santé, de la sécurité sociale, du marché du travail et des retraites. Ce tableau ne serait évidemment pas complet si l'on omettait la montée vertigineuse des coûts que va entraîner le vieillissement de la population européenne.

Dans un tel contexte, il n'est pas inutile de se demander comment il sera possible dans l'avenir proche de financer les politiques européennes, mais aussi d'assumer les compétences nouvelles créées par le Traité de Lisbonne.

## **La crise doit nous amener à réduire les gaspillages**

Chacun sait que la réduction drastique des dépenses n'est pas le remède idéal à la crise. Elle peut même ralentir la reprise économique. Pour autant, la crise doit nous amener à réduire les dépenses inutiles (elles existent même dans le budget communautaire) et à réorienter certaines dépenses.

Ainsi, il y a deux manières de concevoir le nouveau service d'action extérieure de l'Union. Soit on ajoute un 28ème réseau diplomatique aux 27 existants, soit on cherche à remplacer progressivement les 27 diplomaties nationales par une diplomatie européenne. On voit tout de suite l'économie qui pourrait être réalisée, même s'il va de soi que cela mettra du temps et que les États membres conserveront pendant un certain temps encore leur principales représentations à Washington, Moscou, Beijing, etc. Combien d'autres économies pourraient être réalisées ! Que l'on songe seulement aux représentations consulaires multiples, sans compter les représentations consulaires et diplomatiques croisées à l'intérieur de l'Union. En 2010, la France, pour ne prendre que cet exemple, entretient toujours à Bruxelles une ambassade bilatérale, une représentation auprès de l'UE, une représentation auprès de l'OTAN et un consulat général (à 1h20 de Paris en train !). Compte tenu du rôle actuel de l'UE dans le domaine de la santé (y compris l'évaluation des médicaments par l'EMA et la prévention des maladies transmissibles via l'ECDC), ne serait-il pas temps d'envisager une simplification des relations avec l'OMS ? Et ce qui est vrai pour l'organisation mondiale de la santé, l'est aussi pour beaucoup d'autres organisations sectorielles... en attendant d'y parvenir à l'ONU ou dans les enceintes financières.

Des économies bien plus substantielles peuvent être réalisées dans beaucoup d'autres domaines. L'une des premières priorités devrait porter sur la réduction des duplications inutiles de programmes d'armements. L'Europe ne peut plus s'offrir le luxe de développer 23 types de véhicules blindés d'infanterie, 4 modèles de chars, trois avions de combat, et j'en passe... Non seulement ces développements parallèles (pour quelques différences techniques de moindre importance) sont horriblement coûteux, mais ils mettent à mal l'interopérabilité de nos forces, renchérissent le maintien en conditions opérationnelles et produisent une concurrence à l'export qui fait le jeu des autres grands producteurs mondiaux d'équipements militaires. Dans le domaine de la recherche aussi, la main droite nationale ignore ce que fait la main gauche communautaire et plus encore ce que font les voisins. Au total, à peine 15% de l'effort européen de recherche est coordonné

(et encore imparfaitement) au travers du programme cadre communautaire ou de programmes multinationaux. Si les exemples de gaspillages sont légion, l'inefficacité de l'aide au développement n'est plus à démontrer. On en connaît l'une des causes fondamentales : sur le terrain, les représentants des États membres et ceux des services compétents de la Commission s'ignorent et se concurrencent au mépris de la bonne gestion et, plus encore, de la bonne diplomatie. Il est urgent d'y remédier.

D'autres économies sont à rechercher dans le fonctionnement des institutions européennes et plus encore en réduisant la foule de parasites qui vivent sur la bête. Certes, on touche là à un tabou... Mais, il est inacceptable que l'argent des contribuables européens continue en cette période de crise à nourrir directement ou indirectement cette armée de consultants (des études sont régulièrement commandées à l'extérieur alors qu'elles auraient pu être rédigées à moindre coût et à qualité au moins égale par les fonctionnaires), de lobbyistes et de communicants. En matière de communication, il serait également grand temps de faire des coupes claires. A eux seuls, le Parlement (environ 100 millions d'euros) et la Commission (plus de 400 millions) dépensent un demi milliard d'euros par an dans la communication. A titre de comparaison, le budget PESC correspond environ à la moitié de cette somme et le budget total du Conseil de l'Europe (fonctionnement et politiques) à 47 États membres atteint à peine 218 millions d'euros en 2010. Non seulement la production à grande échelle qui en résulte est inefficace (l'image de l'Europe et des institutions n'a jamais été aussi mauvaise), mais elle est contreproductive. L'explication en est simple : l'information finit par se noyer dans la masse et cette politique court-circuite les relais classiques d'information que sont les journalistes. Enfin, comme le relève très justement le rapport du groupe des sages présidé par Felipe Gonzalez, cette communication tous azimuts est clairement perçue par les citoyens comme de la pure propagande.

## Renouer avec la solidarité

Comme le constate Alain Lamassoure, « le financement des politiques européennes est dans l'impasse ». Faute d'avoir donné à l'Union de véritables ressources propres, comme le prévoient pourtant tous les traités européens, les États membres se sont condamnés à être ses seuls contribuables : ce sont les budgets nationaux qui financent à 80% le budget européen. Anti-communautaire par essence, ce système incite évidemment chaque ministre des Finances à exiger le « juste retour » de sa cotisation. Résultat : malgré quatre nouveaux traités, qui ont accru considérablement les compétences de l'Union, et trois vagues d'élargissement, qui ont doublé le nombre de ses membres

«pauvres », le budget communautaire reste gelé à 1% du PIB, inférieur d'un quart au plafond fixé en 1988 ». Or, note encore le président de la commission des budgets du Parlement européen, «les parlements nationaux ont de plus en plus de mal à comprendre pourquoi ils devraient augmenter leurs impôts ou accroître l'endettement du pays pour financer des politiques décidées ailleurs et sans leur consentement ».

Or, il y a un moyen très simple d'éviter de solliciter les budgets nationaux, c'est de donner à l'Europe de nouvelles ressources propres. « Le budget est le véritable instrument de mesure de la confiance des gouvernements dans l'Union européenne et du degré de solidarité qu'ils sont prêt à accepter », souligne fort justement Alain Lamassoure. Les économies que peuvent réaliser les États membres en s'appuyant davantage sur l'Union européenne, en mutualisant davantage leurs activités dans divers secteurs doivent s'accompagner d'un renouveau de la solidarité communautaire et la rigueur dans l'orientation et l'exécution des dépenses que s'imposeront le Parlement et le Conseil doivent favoriser une augmentation du budget européen. Les crises permettent à l'Europe d'avancer et l'on peut espérer avec Jacques Attali que la crise actuelle permettra enfin de doter l'Europe d'un budget à la hauteur d'une Union de 27 États et de plus de 500 millions de citoyens. En attendant de disposer des nouvelles ressources propres nécessaires à cette augmentation du budget général, il est indispensable de mobiliser tous les autres instruments financiers : fonds intergouvernementaux sur le type du FED, instruments de prêt de la BEI, mécanismes d'additionnalité induits par les fonds structurels ou d'autres programmes, avec pour objectif prioritaire d'investir dans l'avenir. Certains, à l'instar de Jacques Attali, suggèrent aussi de créer le plus rapidement possible des bons du trésor européen pour financer les investissements : 1000 milliards d'euros pourraient ainsi être rapidement injectés dans la recherche et les technologies émergentes.

## **Le mythe de la neutralité financière**

La neutralité budgétaire des politiques européennes est un mythe. Sans financements adéquats, rien ne se fera. Or le Traité de Lisbonne accroît considérablement les compétences de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie, la recherche (qui peut désormais couvrir le domaine militaire), la politique spatiale, l'immigration, la sécurité (avec notamment l'établissement d'une politique européenne des capacités et de l'armement). A ces politiques nouvelles ou élargies qui ne verront pas le jour sans crédits substantiels s'ajoutent les difficultés financières que connaissent des programmes industriels essentiels, décidés depuis plusieurs années, comme le réseau de satellites Galileo, le réacteur



expérimental international de fusion thermonucléaire ITER et, peut-être demain, la poursuite du développement du réseau de surveillance globale pour l'environnement et la sécurité GMES. Faut-il copier d'une stratégie de Lisbonne qui a amplement prouvé son inefficacité, la stratégie EU 2020 prévoit le lancement de plusieurs programmes au nom de la croissance verte et de l'économie de la connaissance. Va-t-on une fois encore se payer de mots et de stratégies ou enfin se décider à investir massivement dans la recherche et le développement des technologies vertes (le volume d'investissement de la Chine est dix fois celui de l'UE dans ce secteur), des nanotechnologies et nanomatériaux et de leur maîtrise ? Il n'est évidemment plus temps de tergiverser ou de se faire concurrence si nous voulons que l'Europe et les pays qui la composent ne se transforment pas en simples colonies de vacances pour touristes asiatiques en mal d'exotisme occidental.

Ce qui est vrai pour les politiques internes, l'est aussi pour la place et le rôle de l'Union sur la scène internationale. La manière dont sera doté le service européen de l'action extérieure (SEAE) donnera une juste mesure de l'ambition que les gouvernements sont prêts à lui accorder, mais aussi du degré de solidarité que l'on peut attendre d'eux au niveau international.

Avant de revenir au SEAE, faisons un rapide détour par trois autres dispositions du Traité de Lisbonne qui attendent sagement leur mise en œuvre : la clause de solidarité, la coopération structurée permanente et le fonds de lancement des opérations de la PSDC. Il va de soi que la clause de solidarité entre dans le champ des politiques internes. Si on s'est appuyé sur cet article pour assurer l'aide à la Grèce, la solidarité visée par l'article 222 est bien plus large et sa mise en œuvre nécessitera de mettre en place des moyens financiers, techniques et humains au niveau européen. De plus, cette solidarité devra tôt ou tard se doubler d'une dimension extérieure. On imagine mal que la mobilisation de la clause de solidarité en faveur de la Guadeloupe après un cyclone ignore totalement l'île voisine de la Dominique encore plus durement touchée. Le même principe vaudra pour les régions frontalières d'Europe orientale, que la catastrophe soit d'origine naturelle ou humaine. Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la coopération structurée permanente (CSP), conçue comme un processus de développement des capacités dans la perspective d'une défense commune, doit servir à acquérir ou mettre en commun des capacités que les États membres ne peuvent plus s'offrir seuls. Elle doit aussi créer une dynamique de transformation et d'adaptation de l'outil de défense aux risques actuels et émergents, un domaine dans lequel l'OTAN patine. Sa mise en œuvre ne se fera pas sans financements substantiels. S'il est encore difficile d'imaginer aujourd'hui un recours au budget



général pour des acquisitions de défense, l'utilisation d'un fond intergouvernemental (sur le modèle du FED) ou d'instruments de prêts (sur le modèle de la FEMIP) sont nécessaires pour donner vie à la CSP. Enfin, parmi les plus grandes difficultés restées jusqu'à présent sans solution dans le secteur de la défense, figure le partage des coûts opérationnels lors des missions européennes. Le Traité de Lisbonne introduit un fonds de lancement des opérations, qu'il va falloir abonder de manière adéquate. Mais ce fonds ne nous dispensera pas d'une nouvelle révision du mécanisme Athéna de financement des coûts communs pendant les opérations. Beaucoup plus d'activités (notamment logistiques et sanitaires) doivent pouvoir être entièrement mutualisées.

Parmi les enjeux de la création du SEAE figurent évidemment la taille, la structure et le financement du service qui doit voir le jour dans les prochains mois. En voulant aller trop vite, on prendrait le risque de gâcher cette opportunité de doter l'Union d'un outil réellement adapté à la conduite d'une politique étrangère solidaire, cohérente et efficace. Contrairement à ce qui a été avancé, le SEAE ne devrait pas, tout au moins dans un premier temps, atteindre 4000, voire 6000 ou 8000 personnes. Sa taille, selon l'estimation actuelle des services de la Commission, ne devrait, au cours des premières années de sa mise en place - c'est-à-dire à l'horizon de deux ou trois ans -, pas dépasser les 1200 à 1500 personnes. Cette fourchette tient compte des 650 à 700 fonctionnaires tirés des rangs de la Commission (à Bruxelles et dans les délégations) auxquels viendraient s'ajouter environ 150 fonctionnaires du Conseil (sans compter ceux provenant des structures de la PESD : état-major, CMPD, SitCen, etc.) et progressivement 300 diplomates nationaux. S'il est normal que le SEAE connaisse une montée en puissance progressive, on ne doit pas perdre de vue qu'un service de taille trop réduite posera dès le début un problème sérieux de dimensionnement. Le SEAE aura en effet à assumer des missions beaucoup plus complexes que les diplomaties nationales (souvent pléthoriques), puisqu'il lui faudra à la fois gérer un éventail plus large et plus complexe de politiques européennes (avec les budgets qui y sont associés - FED et instruments pour la démocratie, pour le voisinage, pour la stabilité, pour la sûreté nucléaire, etc. -, ce qui explique l'attention que porte le Parlement aux aspects budgétaires de la négociation en cours). Le SEAE devra, en outre, assumer, dans certaines situations, la représentation diplomatique et consulaire d'États membres ne disposant pas d'une ambassade dans un pays donné. Il est donc crucial que ce nouveau service européen dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour remplir sa mission.

Les États membres doivent en prendre la mesure et s'engager dès à présent à doter le SEAE d'un budget de fonctionnement qui soit à

la hauteur des ambitions d'une véritable politique étrangère et consulaire européenne. Si l'on insiste autant sur l'activité consulaire, c'est parce qu'elle est la conséquence logique de l'espace Schengen et d'une citoyenneté européenne qu'il est indispensable de concrétiser dans les faits. Le doublement du budget PESC (environ 285 millions d'euros actuellement) devrait venir s'y ajouter. Mme Ashton doit le demander, le Parlement doit la soutenir et les États membres doivent l'accepter. Ce budget de fonctionnement conséquent et ce doublement du budget PESC constituent le prix à payer pour la crédibilité de la future diplomatie européenne et pour réaliser des économies en supprimant les représentations nationales inutilement redondantes dans de nombreux pays du monde.

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

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

**GRASPE.EU**

# Thoughts on European Government

## The European Union's current system

There is not, for the time being, an actual European 'government'. The European Union's institutional structure is a unique system without any correspondence to national systems based on the principle of strict separation of powers. "Montesquieu never visited Brussels", to repeat the expression used by Giuliano Amato at the European Convention (after the Convention, we could say that "*Montesquieu did visit Brussels, but it was explained to him that his system was not applicable*").

Indeed, the EU has two 'executives' (the Commission and the Council), each having its own share of the responsibilities exercised by a national government. The Council, in particular, exercises the *powers of government* (foreign policy, justice and home affairs, defence, etc.), while the Commission exercises powers more intrinsically linked to the economy and the internal market.

Monetary powers are shared between three institutions (the ECB, the Ecofin/Eurogroup, Council and the Commission). The splitting of 'executive' powers is matched by the existence of three institutions sharing legislative power: the Commission with its virtually exclusive right of initiative (whereas at a national level both government and parliament have the legislative right of initiative), the Council and the European Parliament (with equal rights after the Lisbon Treaty for 90% of laws and the Council predominating in 10% of cases). Even the European Union's judicial power is shared between the Court of Justice and the Commission (which acts as court of first instance in the competition field and has a discretionary power to prosecute breaches of EU legislation).

Following the Montesquieu's principle, no Institution can have access to the three powers : however, in the competition's field, the European Commission propose legislative acts, adopt executive acts and take judicial decisions. The EU thus has a multilevel governance system.

## The concept of government

The concept of government ends up being quite ambiguous at the European level in the sense that it is traditionally attached to an executive body answerable only to a parliament; government action consists essentially in defending the country, keeping the peace, educating citizens and maintaining communications. However, none of these responsibilities falls directly within the competence of the European Union's institutions.

President Ortoli, when once faced with an inert Council unwilling to take tough action, summed up the situation as follows: "Last night I had a nightmare: what would the Community do if it had to declare war?" The European Commission is fully aware that it is not the 'government' of Europe, even though it has very broad 'executive' authority (competition decisions; adoption of around 3.000 implementing acts each year; management of the EU budget in partnership with the Member States; negotiation of international agreements within the European Union's areas of competence). In its 1975 report on European Union, the Commission declared its readiness to disappear once the Member States had put a genuine government in place.

## What form of government for the European Union ?

Political realities are such that, in the next 20 years, the Commission will not become the European government. The Member States do not and will not accept that in the near future the Commission has direct powers in the defence and foreign policy spheres. That is why the *two-headed* or *three-headed* (if the High Representative for the CFSP is included) solution proposed by the European Convention and introduced into the Treaty of Lisbon seems to be the only acceptable one to the majority of governments at this stage. Similarly, a federal system with a strong executive responsible to an unequally constituted bicameral parliament (compare and contrast the United States or Germany) seems unlikely for many years to come.

Moreover, one only needs to note the 'big' Member States' commitment to a system of representation that is digressively proportional in the EP and entirely proportional within the Council (though requiring a double majority of the population and of the Member States) to rule out the option of a federal system where the Member States would be represented in the Upper House equally (as in the US Senate) or even in a weighted fashion (as in the Bundesrat in Germany). Under these conditions, the only realistic short-term option (as Europe cannot wait until 2030 to have a

‘government’ capable of addressing global challenges effectively) seems to be that of a ‘collective’ governmental structure where the responsibilities would be exercised in a coordinated manner by a number of players (the President of the European Council, the President of the Commission, the High Representative), even if not necessarily according to the breakdown established by the Treaty of Lisbon.

In the short term, it is difficult to imagine that the functions of President of the European Council and those of President of the Commission can be merged (not just because most Member States would not accept it, but also because of the risk of creating a conflict of interests between the Commission’s initiative function and the decision-making function of the President of the European Council). However, this ‘personal union’ should not be ruled out in the medium term in the context of a ‘politicisation<sup>5</sup>’ and an increased answerability of the Commission (and of the European Union’s future government) vis-à-vis the European Parliament.

The European Union’s ‘governmental’ responsibilities in the areas of foreign policy, defence and the use of a European army should be progressively exercised by the High Representative/Commission Vice-President in coordination with the President of the European Council and under the political oversight of the EP (beyond what is provided for in the Treaty of Lisbon). The same should apply to the gradual charging of the costs of military action to the EU budget (on condition that in the meantime a more radical reform of the EU budget takes place, for the European Union must have the means to match its ambitions and not ultimately depend on the goodwill of the ‘big’ Member States alone). Similarly, the EU High Representative should in the long run represent the EU within the United Nations Security Council<sup>6</sup>.

Following the example of the double-hatted High Representative/Vice-President for the CFSP, a Vice-President of the Commission should ultimately preside over the Ecofin Council, and the European Union should have additional powers over economic policy in order to restore the balance with its monetary powers (see the Protocol on economic governance proposed by Professor J. V. Louis and others). Finally, European budget reform should ultimately include the introduction of a European tax (possibly a corporate tax), endowing the European Union with genuine own resources and the authority to issue European bonds (as formerly proposed by Jacques Delors and taken up again by Giulio Tremonti.)

<sup>5</sup> see also Professor Simon Hix’s analysis of a ‘politicisation’ of the EU in his 2006 paper distributed by the “Notre Europe” foundation

<sup>6</sup> which will involve a revision of certain provisions of the Treaty of Lisbon as well as the removal of clauses and derogatory declarations introduced by the 2007 IGC at the request of the United Kingdom.

# Establishment of the External Action Service (EAS)

## Questions and answers

*By Courtesy of Dr. Inge Graessle, MEP*

### **Which legislative acts are concerned and how does the Parliament participate?**

Four legislative acts are affected: The act establishing the EEAS (hearing, rap: Brok), the Financial Regulation (co-decision, rap: Graessle), the staff regulations (co-decision, rap: Rapkay) and the budget (co-decision, rap: Surjan).

The act establishing the EEAS has been voted upon predetermining everything else. This Council Decision has the same wording as the Brok-Report.

### **What will be the dimensions of the EAS, what additional costs will it cause?**

The EAS is created as a separate institution. It is the most extensive foreign service in Europe, with regard to the competences: it coordinates foreign policy and may administer also project funds via the EU Ambassador. Thus it is also the "richest" service in the EU, because it has extensive access to project funds of the Commission - altogether EUR 8 billion per year, of it 60% in the development aid (22 million EUR per day, of it 14 million EUR for development cooperation).

The service starts as the 28th diplomatic service in Europe with approx. 1,700 posts plus an unknown number of contract employees and an unknown number of local staff employed in third countries. The implicit understanding of the budget neutrality was not kept. Already with the first supplementary budget for the establishment of the EAS the creation of further 100 posts (for

political departments and deputy heads of delegation) was requested. The costs for this: 10 million EUR p.a. The total expenditure for the entire EAS is not yet clear. At present the administrative budget is indicated in the external area with approx. 400-600 million EUR p.a.

The EAS will also duplicate many structures of the Commission in its internal administration, not least – contrary to the Court of Auditors - the internal auditor. This means high overheads which might be even in excess of the average of the Commission (approx. 50%). The friction losses between Commission and EAS to be envisaged on the basis of the Treaty are not reduced but intensified

### **Does the Parliament lose legal positions by the establishment of the EAD?**

Yes. The establishment of the EAS is in the form of a proper institution. According to the Treaties, the Parliament gives annual discharge explicitly only to the Commission. In the past, other institutions have also been discharged; but the difficulties should be recalled which resulted in the discharge of the Council which in the end was only a "political discharge". A legally secure solution could only be ensured by the inclusion of the EAS administrative structures within the Commission. This demand from the Parliament formulated in the resolution of October 2009, was, however, given up in the "agreement of Madrid".

### **Were there alternatives?**

Yes. Despite statements to the contrary, the Treaty does not stipulate that the EAS becomes an institution in its own right. There is proof for this, because the European Council was mentioned explicitly as a new institution in Article 13 TEU but not the EAS.

### **Is this loss of legal rights compensated by the contents of the "agreement of Madrid"?**

No. The agreement of Madrid is based on a Council Decision, so that its content can be changed also unilaterally by the Council. In addition, the area of the Financial Regulation is subject to co-decision, so that Regulations by the Council (Art. 7) signify an additional intervention into the legislative competences of the parliament.



## **Does the "Outsourcing" of the EAS make parliamentary control more difficult?**

Yes. The Commission used the "outsourcing" of the EAD to copy the "double hat" the High Representative/Vice-President (HR/VP) to the management of the delegations (Art. 5.4. of the establishment act). This leads to a mixture of the financial responsibility between Commission and the EAS. The EU Ambassador (EAS) implements the funds of the multi-annual programmes in the respective third country. Thus EU funds are actually not any longer controllable, because results (in particular any errors) cannot any longer be attributed to one institution. The conflict of competences between the HR/VP as service superior and the Commission as financial superior blurs the clear structure of responsibility.

## **What is wrong with the fact that heads of delegations administer Commission funds?**

In the present system of the Financial Regulation the funds of an institution may be administered only by its own staff. This is a lesson learned from the case of the Santer Commission where as a consequence clear structure of responsibility were demanded and then introduced. This clear responsibility is strengthened by the personal liability of the official (authorising officer) to the tune of up to two annual salaries for gross negligence or deliberately caused financial damage to the Union. However, responsibility must be clearly attributable and a mixture of responsibilities makes this more difficult. This is added to the difficulties caused by the remoteness of some delegations and the hitherto feeble control of delegations which operate world-wide.

## **Is the Parliament's loss of rights compensated elsewhere?**

No. At present the EU spends 8 billion EUR p.a. in development aid. The EAS will be responsible in future for three out of four steps (programming - Art. 8 establishment act), in how these funds will be used. Expenditure for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of approx. 280 million EUR, which are administered already now by the Commission for the Council, remain predominately within the competence the HR/VP.

There was also no improvement of the Community position in general – e.g. by a promise of the Member States to improve the status of the EAS in the UN (at present observer status). Also a



future inclusion of the European development funds in the general budget of the Union was not achieved and must now exclusively be negotiated within the negotiations on the Financial Regulation...

**Can the Parliament improve its rights in the co-decision areas (Financial Regulation and staff regulations) still decisively?**

As far as the Council Decision on the establishment of the EAS establishes certain rules, it creates a precedent. It has been possible to repair some errors and omissions of the Council Decision (HR/VP at first as authorising officer then inclusion of OLAF), however, in particular in the area of the staff far reaching preliminary decisions have been made.

In the Financial Regulation the system described above must be reflected in such a way as not to weaken further the control rights and function of the Parliament. At least - as partial compensation for rights ceded - the future European development funds should be included in the total budget of the Union (see above).

## **L'administration des institutions de l'UE en (re)construction: réformes et réalités**

Le numéro 133 de la Revue Française d'Administration Publique fait le point sur l'administration de la Commission européenne, dix ans après une série de réformes qui a profondément changé ses caractéristiques intrinsèques.

Les différents articles assemblés dans ce numéro sont basés sur un colloque qui a été organisé en décembre 2009 conjointement par le Pôle européen d'administration publique (PEAP)-Strasbourg et l'Association française de science politique (AFSP), Groupe *Science politique comparée des administrations*, en partenariat avec la revue GRASPE et U4U sur le thème "L'administration des institutions de l'UE en (re)construction: réformes et réalités"

Les contributeurs sont issus principalement du monde académique européen (France, Grande-Bretagne, Allemagne notamment) dans les disciplines de la sociologie et de la science politique. D'ailleurs, les analyses qui sont menées dans cet ouvrage le sont dans le contexte du paradigme des sciences sociales anglo-saxonnes, en ce compris les méthodes utilisées (entretiens, questionnaires) plutôt que de l'approche juridique française et/ou continentale plus traditionnelle.

Cette analyse de l'administration de la Commission européenne en 2010 s'inscrit dans un contexte politique renouvelé depuis la chute de la Commission SANTER, en 1999, qui est à l'origine d'un changement fondamental: le passage de l'administration de mission très politisée des débuts de la construction communautaire à une administration de gestion.

Le contexte politique des dix dernières années à la Commission européenne a accompagné cette mutation et l'a même précipitée d'une certaine manière, par la mise en œuvre des théories du *New Public Management*, dans le contexte de la réforme Kinnock que d'aucuns considèrent comme être l'application de ces nouvelles approches administratives importées des pays anglo-saxons / anglophones.

Ces théories ont d'abord été appliquées dans le contexte dans le domaine de la réforme financière. On peut citer la mise en place du cycle SPP et d'un budget par activité (ABB) qui n'est pas sans

rappeler le système de RGPP en France. Sur le même plan, la mise en œuvre d'une culture dite de contrôle est également inspirée des théories du *New Public Management*. Et bien entendu, qui pourrait être contre les contrôles? Toutefois, la mise en œuvre de ces systèmes, à effectif constant, s'est faite au détriment de la capacité opérationnelle de l'institution. Qui sait que seulement 20% du personnel de la DG RTD mène des activités de Project Officer?

Sur le plan administratif, la révision du statut à partir de 2004 a généré de nombreux effets pervers. En effet, la réforme administrative avait pour but de générer des économies très importantes sur le moyen et le long terme en créant la catégorie des agents contractuels et en diminuant fortement les niveaux de recrutement des fonctionnaires tant en grades qu'en salaires. La réforme a toutefois préservé les droits acquis des fonctionnaires et agents en place. On doit noter que le contraste entre les deux populations de fonctionnaires -ie recrutés avant/après 2004 - est tel qu'il a généré une ambiance délétère au sein de l'institution. A cela s'ajoute le fait que les fonctionnaires des nouveaux États membres ont tous été recrutés dans le nouveau système et qu'ils se considèrent être victime de discriminations par rapport aux fonctionnaires EUR15. Cette situation perdure et a créé de profondes divisions au sein du personnel entre fonctionnaires et contractuels, recrutés avant/après le 1er mai 2004 qui ne vont pas disparaître avant longtemps.

Un autre point doit également être souligné à propos des possibilités pour les fonctionnaires recrutés après 2004 d'accéder à des postes d'encadrement, étant donné leur niveau de recrutement et l'âge moyen au moment de l'entrée en service. Cette situation posera à terme la question du renouvellement de la hiérarchie pour la Commission. Si une grande partie des Administrateurs de la Commission n'a pas acquis le niveau de grade nécessaire pour exercer des fonctions d'encadrement dans l'institution, qui exercera de telles fonctions? Il ne fait pas de doute que les États membres ont déjà des idées à ce sujet.

Le personnel ne s'est pas trompé sur les conséquences de la réforme administrative et financière: dans le contexte des élections du personnel, il a sanctionné les syndicats qui ont négocié et soutenu cette réforme.

Un dernier point doit être mentionné à propos de la loyauté des fonctionnaires, abordée dans un des articles de la RFAP. Certains auteurs de science politique ont pu noter que l'attachement profond du personnel à l'institution et à l'Europe a fortement évolué vers un attachement et une loyauté plus "matérielles". Certains considèrent que la révision du statut et plus particulièrement la nouvelle

approche du mode de sélection encourage cette évolution qui ne correspond pas à la notion de service public. Par ailleurs, un des articles de la RFAP tente de définir la notion de loyauté du fonctionnaire et son encadrement normatif. Il constate d'ailleurs qu'au plan juridique, la Commission s'est tournée vers des instruments de *Soft Law* pour mettre en œuvre les dispositions statutaires ou les compléter plutôt que les instruments classiques de régulation. Cette évolution ne sera pas non plus sans conséquence sur le changement important de mentalités des fonctionnaires de la Commission et de leur attachement à l'institution qui dérive vers une relation plus "privée" que "publique".

Le contexte de l'administration de la Commission a également été marqué par un élargissement sans précédent de l'Union, en 2004, suivi de très près par un nouvel élargissement en 2007. Les fédéralistes considèrent que ces deux élargissements ont comporté plus d'inconvénients que d'avantages, alors qu'ils n'ont pas été précédés d'un approfondissement du cadre institutionnel prévu dans le contexte de la Constitution européenne. Plusieurs des articles de la Revue procèdent à une analyse de l'intégration des nouveaux fonctionnaires issus des pays d'élargissement, notamment pour ce qui concerne le *middle* et le *Senior management* qui s'est d'ailleurs accompagnée d'une évolution du mode de sélection basé sur le modèle des compétences plutôt que des connaissances. Ce dernier changement analysé dans un des articles de la Revue n'est pas sans conséquence sur la qualité des recrutements. Aujourd'hui, il est arrivé à son terme avec le nouveau système de concours mis en place depuis mars 2010. Il sera également nécessaire de faire une analyse complète des nouvelles méthodes de sélection et de leur conséquence sur le Service Public européen, à court et moyen terme.

Enfin, le contexte politique a évolué avec la création de très nombreuses agences (agences d'exécution de la Commission, agences du Conseil etc.) mais également d'Offices ou d'organes *sui generis* qui participent de l'éclatement de la Commission européenne mais aussi de la fonction publique communautaire. La création du Service Extérieur à mi-chemin entre la Commission et le Conseil en constitue le dernier avatar. Il ne s'agit pas d'une institution mais d'un service. Il comprendra un tiers de diplomates nationaux détachés dans l'intérêt du service. Certains considèrent que cette "agencisation" et cette prolifération d'organes communautaires, plus ou moins contrôlés, participent à l'affaiblissement de la Commission et du Service Public Européen. A tout le moins, ils constituent une des évolutions les plus emblématiques des dix dernières années et ils ont contribué à remodeler profondément le visage de la Commission européenne et par-delà de l'ensemble du Service Public européen.

Les différents articles de la RAFP 133 « Où en est l'administration de la Commission » s'inscrivent donc dans les évolutions décryptées et analysées ci-dessus. Ces articles sont les suivants:

Introduction

**L'administration européenne à la croisée des chemins**

M. Didier GEORGAKAKIS, professeur de sciences politiques, Institut d'études politiques, Université de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France

**L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre**

M. Morten EGEBERG, professeur de sciences politiques, Université d'Oslo

**Intégrer la « maison européenne » : l'arrivée des directeurs issus des nouveaux États membres au sein de la Commission**

Mme Carolyn BAN, professeur d'affaires publiques internationales, Université de Pittsburgh

**Éthique et réforme administrative de la Commission européenne**

Mme Michelle CINI, professeur de politique européenne, Université de Bristol

**Do skills kill ? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires**

M. Didier GEORGAKAKIS, professeur de sciences politiques, Institut d'études politiques, Université de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France

**L'acceptation du changement au sein de la Commission européenne**

M. Michael W. BAUER, professeur de sciences politiques et administratives, Université Humboldt, Berlin

**Kafka à la sauce bruxelloise ? Observations d'un praticien désabusé**

M. Hans BULL (pseudonyme), a exercé d'importantes fonctions au niveau européen

LE POINT SUR...

**Le comité interinstitutionnel du statut : simple organe consultatif ou garant des principes fondamentaux de la fonction publique communautaire ?**

M. Fabrice ANDREONE, administrateur principal, Commission européenne

**Le traité de Lisbonne et ses conséquences sur l'administration des institutions de l'Union européenne**

Mme Karine AURIOL, chargée de mission, École européenne d'administration, Bruxelles

DOCUMENTS

n° 1 : Les aspects financiers du traité de Lisbonne

n° 2 : Document d'analyse du service européen pour l'action extérieure

n° 3 : Document interne à la Commission européenne : Glossaire du traité de Lisbonne

CHRONIQUES

**Chronique de l'administration**

Mme Bénédicte DELAUNAY et MM. Michel LE CLAINCHE, Jean-Luc PISSALOUX, Luc ROUBAN et Didier SUPPLISSON

**Chronique du secteur public**

MM. André G. DELION et Michel DURUPTY

Vous pouvez les trouver sur le [site Internet](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1.htm) suivant:  
<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1.htm>



## Le GRASPE a dix ans !

Le GRASPE s'est constitué durant l'année 2000 et le premier numéro est sorti en janvier 2001.

La vivacité des débats et la fidélité de notre lectorat montrent que la réflexion que GRASPE a voulu cristalliser est toujours d'actualité.

Les évolutions de la fonction publique européenne reflètent celles de la construction européenne, constamment remise en cause quoique toujours plus nécessaire. L'enjeu est en fait très simple : l'Europe se laissera-t-elle couler doucement et confortablement, du moins au début, dans l'insignifiance ou décidera-t-elle de jouer un rôle dans les nouveaux équilibres économiques, politiques et éthiques de la planète ?

## Fiche de lecture

# Le phénomène bureaucratique européen

*Par Pascal Mbongo (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2009*

Le volume édité par Pascal Mbongo sur le phénomène bureaucratique européen (sans doute à lire en parallèle avec celui qu'il a récemment dirigé sur les juges communautaires) est le produit d'un colloque tenu à la maison de l'Europe de Paris au printemps 2008 ainsi que d'un ensemble de recherches collectives.

Pour en indiquer le point d'ensemble, l'ouvrage procède de l'idée que la question administrative a de fortes chances d'être à nouveau portée sur l'agenda politique de l'Union européenne dans un proche avenir. Or si elle apparaît centrale dans le processus de la construction européenne et de la création d'un droit européen, l'administration de l'Union fait généralement l'objet d'analyses qui ont du mal à se détacher de deux pôles d'attraction. D'un côté, le discours de l'institution sur l'institution qui tend à en valoriser la neutralité politique et aujourd'hui la modernité autour des nouvelles valeurs de la gouvernance. De l'autre, la critique souvent vive de son pouvoir politique dont rend bien compte le terme de « technocratie européenne ».

Pour tenter d'échapper à ces deux écueils, l'auteur propose de saisir les spécificités du « phénomène bureaucratique européen » en prenant au sérieux tant les transformations récentes dont l'administration de l'UE a fait l'objet que les effets de sa dimension politique soulevée par la critique de l'eurocratie. Cette critique est au cœur de sa complexité : comment en pratique, assurer le partage théorique du politique et de l'administration lorsque, dans la pratique, politique et administrateurs sont censé œuvrer ensemble pour une même mission, en l'espèce la construction de l'Europe ? Quel est, en outre, l'effet propre de cette dimension politique sur la conversion de cette administration aux schémas du nouveau management public et de la gouvernance ?

Relevant tantôt des sciences juridiques, tantôt de la science politique, voire de la sociologie et de l'anthropologie, les contributions au volume apportent chacune leur part à l'édifice.

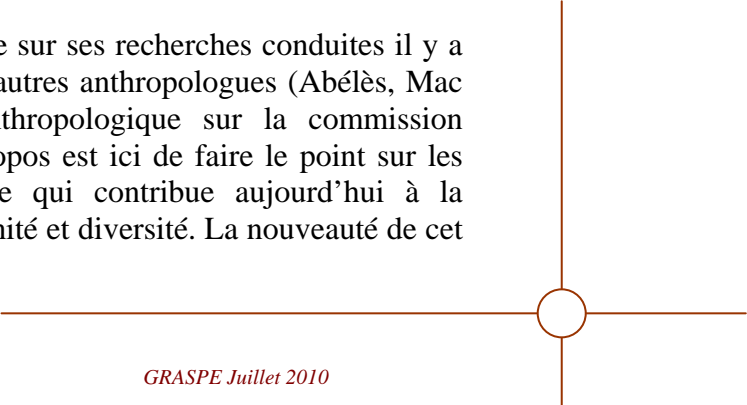
Dans une contribution empruntant à de nombreux autres travaux de première main, Jean-Luc Sauron offre une synthèse qui donne d'emblée de la hauteur de vue. L'avenir de la fonction publique et de son rôle dans l'UE, montre-t-il, pose le problème plus général de la recomposition en cours du système administratif de l'UE dans son ensemble. En faisant du système de relation avec les administrations des États-membres une variable clef, l'auteur soulève ainsi tout l'enjeu de la coopération administrative, qui est par ailleurs un élément important du nouveau traité.

Fabienne Peraldi-Le Neuf s'interroge, quant à elle, sur la base juridique et les problèmes posés par l'externalisation des missions de l'administration européenne. Souhaitée dans un souci de bonne gouvernance, l'externalisation de la fonction administrative présente des limites. Celles-ci sont à différencier selon les statuts et les missions des différents types d'agences ou d'experts, mais dans certains cas elles touchent, montre l'auteure, au fondement même des missions politiques essentielles de la Commission.

Dans une perspective de science politique, Hélène Michel revient sur les relations entre la Commission européenne et les groupes d'intérêt. Si ces relations ont fait l'objet de beaucoup de discours et de réformes, notamment autour de la transparence, de l'ouverture et la participation, ces mots-valise sont en pratique soumis à deux limites fortes : d'une part, les fortes inégalités qui partagent les représentants d'intérêt en fonction de leur ressources (matérielles, organisationnelles, symboliques) et de leur capacité d'accès, d'autre part, sous couvert de transparence, une forte opacité des conditions qui font qu'en toute indépendance de leur représentativité, certains sont plus écoutés que d'autres.

En revenant sur l'initiative européenne pour la transparence, Marie-Laure Basilien-Ginche fait en définitive un constat convergeant. Fondé sur un commentaire juridique des dispositions adoptées, elle souligne que le peu de force contraignante limite considérablement l'initiative quant cette dernière n'est par ailleurs pas exempte d'effets pervers.

Irène Bélier revient quant à elle sur ses recherches conduites il y a une quinzaine d'année avec d'autres anthropologues (Abélès, Mac Douglas) dans le rapport anthropologique sur la commission européenne. L'objet de son propos est ici de faire le point sur les forces centrifuge et centripète qui contribue aujourd'hui à la définition de la culture, entre unité et diversité. La nouveauté de cet





article porte ici sur la question de la langue administrative et de ses relations complexes avec les langues européennes, relations qui bien que peut étudiées sont l'un des défis spécifiques de la construction d'un ordre administratif européen. Si le rapport anthropologique sur la Commission a sans aucun doute représenté une première, que dire de la culture de cette réorganisation quinze ans a près ?

Avec des outils d'analyse partiellement différents, Didier Georgakakis apporte des éléments de réponse tangibles en s'interrogeant sur la dévalorisation de la figure technocratique. Longtemps associée plutôt positivement (au moins en interne) à la « méthode communautaire », cette figure est de plus en plus dévalorisée de l'intérieur. Cette dévalorisation, montre l'auteur, s'inscrit plus largement dans le solde politique du moment Delors et de son possible héritage. Symptomatique d'un véritable tournant, elle est le fruit de processus symboliques (au sens fort) tout autant que matériels. Elle prend sa source tant dans la redéfinition des valeurs de la fonction publique européenne (principalement autour de la bonne gestion plutôt que de l'intérêt de l'UE à moyen et long terme) et, sur le plan matériel et pratique, dans la bureaucratisation accrue de la Commission qui résulte de la réforme. C'est tout le paradoxe de cette réforme : si elle a contribué à délégitimer la figure de la technocratie qui était politiquement problématique, elle renforce sous de nombreux aspect la bureaucratie, ce qui, bien que sous une forme, l'est tout autant sinon peut-être plus.

Autre réforme, celle qui concerne la volonté de mieux légiférer, est analysée par Olivier Renaudier. En revenant sur l'histoire de cette politique et de ce concept, il en montre les glissements, de la légistique formelle à la légistique matérielle, pour s'interroger plus au fond sur le détournement de son intention originelle. La stratégie de Lisbonne qui a été le cadre de la mise en œuvre de cette politique s'est à partir de 2005 clairement faite au nom de la volonté de déréguler, simplifier devant lutter contre les « entraves » et la « sur-régulation ». Ce tournant, montre l'auteur, produit des effets sur différents plans. Parmi ceux-ci, l'auteur relève notamment la concentration d'un ensemble d'instruments (comme les études d'impact) sur la réduction des coûts administratifs plutôt que sur l'effet des politiques.

Ces différentes contributions invitent à s'interroger sur ce qu'est au fond la « bonne administration », et c'est en partant de l'activité et de la démarche pro-active du médiateur que Arnaud Lalève participe à cette réflexion. Un discours a bien émergé autour d'une définition positive de la bonne administration autour du code de bonne conduite et des valeurs prônées par le livre blanc sur la gouvernance, notamment autour du triptyque « une administration

centrée sur les citoyens », « une administration ouverte et responsable », une « administration axées sur les résultats ». Il n'en demeure par moins que ces valeurs générales peinent à trouver ne expérience concrète à la différence de la mission originelle du médiateur autour de la lutte contre la mauvaise administration. Les études sociologiques concernant le rapport des citoyens à l'Europe viennent eux aussi mettre en doute l'ouverture au citoyen prônée par la nouvelle culture de service. Les études procédant par entretiens semi-directifs indiquent tout le poids de la compétence politique dans les jugements sur l'Europe. Bien au delà de ce qu'indiquent les eurobaromètres qui ont tendance à prendre pour du soutien ce qui relève en définitive beaucoup plus de la délégation politique, ces études tendent à montrer que le processus politique de l'Europe redouble la distance objective qui existe déjà entre les citoyens et leurs responsables politiques et administratif nationaux. Il est plus que probable, dans ces conditions, que la culture de service invoquée par les promoteurs des réformes cache un discours qui sert d'autres fins (en interne, auprès des responsables des États-membres, des médias...), que le seul service des citoyens qui, pour de toute autres raisons, demeurent assez étrangers à l'administration de l'Europe. Pour finir, Nicole Dewandre, philosophe et fonctionnaire européenne, démontre tout l'intérêt pratique de la prise de recul que permet la philosophie.

Sous ces différents aspects, le volume met sans aucun doute en question les dernières réformes, mais cette mise en question n'est ni politique, ni stérile. En sériant les problèmes, en chassant les mythes et les mots-valises, l'analyse pointe les nouveaux enjeux comme ceux de la coopération administrative et, plus largement de la construction de l'espace administratif européen. Critique de la bureaucratie et des illusions des discours réformateur, le livre n'en plaide pas moins pour une relégitimation de la fonction administrative. Celle-ci ne passera pas la soumission aux modes qui ont traversée la fin du XX siècle, mais par la sollicitation de la raison et du doute qui, par définition, en est le point de départ.

# Evaluation of the Involvement and Motivation of Older Commission Staff (above 50 years)

(extracts)

The EPEC consortium was commissioned by DG Personnel and Administration to investigate the issue of the involvement and motivation of Commission staff aged 50 and over in the light of a maturing workforce and the recent (2004) enlargement of the European Union.

The Final Report, delivered in November 2008, has been prepared as part of the work that the EPEC consortium conducted in the Commission aimed at evaluating the motivation and involvement of its older staff (50+). It contains the main findings from the study, which included an extensive literature review of both Commission documents and wider age management, staff focus groups, stakeholder interviews and a major online survey carried out among older Commission staff, management and stakeholders.

The full Final Report can be consulted here : <http://u4unity.eu/elder.htm>

The overall aims of this evaluation were to:

- understand the issues involved in retaining the full involvement and commitment of Commission staff over 50 years of age, across grades
- examine the extent to which staff over 50 years of age may feel excluded or underutilised in the Commission
- make recommendations, based on knowledge of Human Resource Management current good practice, as to how the Commission might go about learning from and improving the current climate for older staff (50+) in terms of engagement, motivation and utilisation.

The specific over-arching research questions to be answered by this evaluation were identified as:

- Are there specific issues for maintaining AST, AD, Middle/Senior Managers' commitment? To what extent is

this generalised or particular to individuals or categories of staff? Which are the most important or tractable issues?

- Is there a need to take any specific action? Are there realistic options?

## Main findings and conclusions

### Context

Significantly, a major shift in the Commission's culture occurred from that of a "centralised bureaucracy set up to deal with the problems and responsibilities of the past towards a more performance-based management" with the aim to foster, both internally and externally, a culture based on service. The main characteristics of such a service culture include independence, responsibility, accountability, efficiency and transparency which, in turn, elevates the importance of an 'administrative' or 'management' culture.

At the same time the Commission culture started to change in another way, with the organisation evolving from being primarily an "administration de mission" towards embracing also "administration de gestion". Such a shift from policy conception and development to managing/monitoring policy and programme implementation has affected those over 50 to a greater degree, not least because some were attracted to the Commission because of its strong mission, vision and policy focus at the time. Indeed, as will be shown in later sections of this report, some older Commission staff have difficulties coping with such a cultural shift. Linked to this are the changed requirements for management selection which put a premium on managerial/generalist (as opposed to technical/specialist) skills, which again signal in the eyes of older Commission staff a major departure from the past.

The last major enlargement of 10 + 2 New Member States has inevitably had an impact on the working culture (and language) within the Commission, not least because of the influx of a younger pool of officials (many of whom belong to Generation Y) who, in the eyes of older Commission staff, have very different attitudes and values as well as attributes and behaviours from them. The implications for inter-generational relations in the Commission emanating from such views of older Commission staff are discussed in the report.

The Commission works within an environment characterised by the need for vertical accountability, demonstrating that it meets the political demands of the decision making bodies: the European Parliament, to which it is formally accountable, and to Member States' governments represented by the Council of Ministers. At

the same time, given the workload of staff and the multiple demands placed upon them, it is important for reasons of efficiency and value for money that the involvement and motivation of more experienced staff members be retained and optimised. The cost of losing and/or under-utilising vital human resource has dramatic implications for both the effective operation and the knowledge transfer within the organisation. Indeed, in view of the fact that the Commission is currently operating within a cost containment context, the need to optimise the utilisation of all its human resources, including those aged over 50+, becomes even more urgent.

Moreover, Anti-Discrimination legislation at European and national levels has created a framework for good employment practice, which the Commission should be seen to embody for Europe. Demographic changes and changes in working practices also provide the broader context in which this practice is being developed. The European Commission's concerns surrounding an ageing workforce and the concomitant anxieties relating to both motivation and knowledge transfer resonate across the Industrialised nations. Responses to the current situation have emerged within the broader policy framework, whether in the guise of the Finnish model of WorkAbility, or the orientation towards the notion of 'flexicurity', as pioneered in Denmark.

In view of the above discussion, the value of age management by organisations has increasingly gained in strategic importance within the EU and beyond. The European Commission itself has highlighted the implications of an ageing workforce, and drawn attention to a number of HR practices that can be used to engage and retain older workers.

Below are the main conclusions, and the findings on which they are based, set out according to the key issues which the research addressed.

### **The treatment of older staff**

Both the staff and management survey results indicated that the prevalent view among both older staff (45%) and management (53%) is that, compared with their younger colleagues, older staff are not treated equally in the Commission. Such a view was backed up by both verbal and survey feedback from 45.5% of HR staff as well as by the staff focus groups during scoping. Furthermore, 24% of staff and 14% of managers reported that they had experienced age discrimination. Among the staff group, 26% of men as opposed to 20% of women felt they had been

discriminated against. Older male staff from EU15 think that they are at the moment discriminated against for a number of reasons, of which the equal opportunities policy aimed at gender equality and the influx of younger officials as a result of the 2004 enlargement are the most prominent.

Within function groups, 29.7% of AD staff compared with 18.8% of AST staff considered that they had been discriminated against. ADs were also slightly more inclined than ASTs to believe that those over 50 were treated unequally compared with younger staff and less likely than ASTs to believe that age diversity is important to the Commission.

Just over half (50.3%) of staff in External Services DGs, and just under half (49.2%) of those in Policy DGs, believed that older staff were not treated equally, compared with 43.1% of staff in General Services DGs and 32.7% of staff in Internal Services DGs. Age discrimination was reported by 27.1% of staff working in Policy DGs and 23.3% working in External Services DGs. The proportions for Internal Services DGs and External Services DGs were respectively 21% and 19%. The majority of older staff (51%) in Policy DGs thought that the Commission valued younger staff more: the proportions for other groups were General Services – 46%, External Services – 45.5% and Internal Services – 42.3%.

The skills and expertise which older staff believed they offered were: expertise; self-sufficiency and the ability to be proactive; the capacity to solve problems and make judgements; people skills; the ability to manage and deliver work; and loyalty to the organisation. While recognising that IT skills were not their main strength, they considered themselves to be adaptable to new technologies. They believed that certain qualities, such as providing knowledge and expertise; mentoring and coaching; reliability to colleagues; productivity; and dealing with heavy workloads, improved with age.

However, there was an over-riding perception from this survey and earlier Commission staff feedback that these attributes, skills and areas of proficiency were not the ones which were currently most appreciated by their managers, nor did they fit with the current Commission culture of privileging younger staff, women and those from New Member States. The perceived culture of youth (“culture du jeunisme”) leaves little room for the appreciation of qualities, skills and long-term expertise of older people, which can result in de-motivated and disillusioned older staff. Nevertheless, one of the most interesting findings from this survey is that a large majority of staff aged 50 and over continued to feel committed to their work and the organisation.

### **Internal mobility**

Just over half of staff (51%) and over two thirds (70%) of management stated that there were barriers to mobility, of which age was the most important. Older male staff thought themselves especially disadvantaged in this respect. Half of both staff and management respondents reported that older staff did not have the same mobility and career progression opportunities as younger staff, the latter being preferred by managers because of their perceived greater flexibility. Half of older staff felt that managers were more likely to award merit points to their younger colleagues, with which a third of managers themselves agreed.

A considerably higher proportion of AD staff (61.5%) — and especially men — than AST staff (40.3%) felt that there were internal barriers to mobility. The growing demand for financial experts, secretaries and others, most of whom are at AST level, means that mobility for this group is easier than for ADs. (The findings of the 2007 Progress Report on the Implementation of the Mobility Policy in the Commission showed that among the various function groups, ASTs had the most mobility.)

Again, the largest proportion (63.7%) of staff in our survey reporting mobility barriers worked in External Services DGs, followed by staff in Policy DGs (51.1%). For the former, a major issue was mobility and integration after returning from a delegation, and they were most likely to have applied for another job in the previous two years.

As targets had to be met for staff from the New Member States, those from the Older Member States, and especially men, felt they were at a particular disadvantage when they needed or wished to move (women benefited more from the equal opportunities policy). Staff found little encouragement, and sometimes active discouragement, from managers if they wished to apply for another post. They also felt that applications were often unsuccessful even when their self-perceived ability and qualifications were not in question. The blame for this was seen to lie partly with the current structure of the organisation and partly with managers who were viewed as giving preference to younger applicants on account of their perceived willingness and ability to learn quickly, better technical skills and likelihood of remaining longer in post. According to staff, managers were not sufficiently well trained and/or experienced in dealing with the age diversity of the workforce.



In turn, this created difficulties for managers, half of whom stated that their most important challenge was to manage older staff who had not gained a managerial post.

### **Retaining key experts**

Both staff (over 50%) and management (65%) singled out older staff's technical expertise, knowledge and experience as being very important but almost half (48%) of staff over 50 and 38.7% of managers felt that the Commission failed to recognise/appreciate such qualities. However, 43.5% of staff felt that their knowledge and skills were used well or very well by the Commission and 27% thought they were sufficiently used. Staff most likely to think that their skills were not well used were men, ADs and employees in External Services and Policy DGs. Staff in Internal Services DGs were most likely to think their skills were well used. One area where older staff felt they could be better used was in mentoring and sharing their knowledge and institutional memory with younger colleagues.

Notwithstanding areas of dissatisfaction, the overwhelming majority (80.6%) of staff felt either involved or very involved in the organisation. Two-thirds of staff (and roughly equal proportions of men and women) felt the same level of commitment as earlier in their career. A slightly higher proportion of AST staff than ADs reported a constant level of commitment and among DG groups, those in General Services reported the most commitment and least alienation. Reduced levels of commitment stemmed from the under-utilisation of skills coupled with the inability to find another post, disillusionment with the changing culture in the Commission, or tensions between older and younger staff.

In terms of retaining key experts, the opinion of staff is that the Commission could do more, especially in the areas of transfer of knowledge/learning and knowledge management.

### **Developing the competences of staff aged 50 and over**

Although almost all older staff in the survey reported that they wished to continue to develop and progress further in the organisation, over a quarter (28.4%) felt that they are not offered the same professional development opportunities as younger staff. Such perceptions were considerably stronger among AD staff (33.9%) as opposed to AST staff (23%), and men (31.5%) as opposed to women (23.2%).



Again, more staff working in External Services (33.6%) and Policy DGs (31.4%) than staff in other grouped DGs felt that they did not have the same professional opportunities as younger staff.

Options for optimising the competence, motivation, deployment and usability of staff aged 50 and over

Given the desire of older staff to pass on their knowledge and skills to younger colleagues, increased opportunities for mentoring and coaching would be a way forward. The Commission already has mentoring guidelines, but, given the high degree of decentralisation of operations that currently characterises the Commission, the implementation of practice is not uniform across DGs and Units. Support from the local HR services assigned to each DG might be helpful in moving this forward.

Additionally, older staff could be given specific roles such as developing knowledge management systems or sharing specific assignments with younger staff. This would both optimise the knowledge, expertise and organisational memory of older staff and make them feel valued by the organisation.

Commission managers might benefit from help in understanding and addressing the pertinent issues, including appreciating how motivation changes over time, coping with and managing a diverse workforce, and supporting their older staff to achieve a good work-life balance, which many a staff feel does not currently happen. Although many older staff stated that they had sufficient possibilities to work flexi-time or part-time, others said they would like improved opportunities for working in either way.

Other options might include:

- adopting a life-course approach to the management of human resources which would mean that HR policies addressed the different needs of staff at different life stages
- ensuring that there is an equality of opportunity which is clearly visible to all. This would avoid suspicions that women, younger staff and those from New Member States were receiving favourable treatment from managers
- checking that policies and practices do not disadvantage older staff.

### **Providing sustainable careers for staff aged 50 and over**

The prevailing view among staff is that only managerial posts denote career success. Such posts have always had a relatively large pool of potential candidates owing to the traditionally low

staff turnover in the Commission. That pool has become much larger since the 2004 enlargement, an increased trend towards external recruitment and the lowering of grades for management posts.

This indicates a need for an alternative, non-managerial, horizontal career path, which does, in fact, exist in the form of the “Recognised Expert”. However, its implementation is both variable and limited: raising awareness among both staff and management about its existence and operation might be a useful way forward in avoiding older staff believing that there is no reward for their efforts. It would also signal to older staff that their extensive knowledge and expertise is recognised and appreciated.

In view of the strongly expressed need for greater recognition by older staff, the Commission may wish to promote more widely the use of honorary titles which also denote an appreciation of knowledge and expertise.

There may be a case for an awareness-raising campaign among managers, linked to the business case for using staff aged 50+ more effectively. Increasingly, additional activities and responsibilities have to be undertaken without an increase in human resources, which means that the whole workforce has to be optimally utilised if objectives are to be achieved.

The Commission should continue to provide training and support to older staff so that they proactively manage their career progression. There may be a need for improving the awareness about and visibility of the central and local career guidance services, whose staff could also act as key information contacts for the monitoring of the mobility of older staff within a particular DG. Special attention should be paid to the way internal mobility is taking place. Closer monitoring of internal mobility might be needed, for example by having HR representatives present at the short-listing and/or interviewing of job applicants.

Both the online survey data and key informants indicated that, although the Commission has made great progress with the new rigorous systems for management selection, there is still scope for improving the skills of its managers, and in particular those of its middle managers.

## **Main recommendations**

The overwhelming majority of older Commission staff expressed a strong wish to be integrated in the workforce on equal terms with younger staff, rather than being singled out for special treatment.

In view of this, it would seem that the best way forward is for the Commission to adopt a life-course approach whereby policies – such as those relating to caring responsibilities for children or parents, preventative healthcare, career management, and appropriate training – are sufficiently flexible to accommodate the changing needs and aspirations of its staff.

The Commission might also consider further strengthening the multiple aspects of diversity, including age, while at the same time continuing to implement a rigorous equal opportunities policy. We understand that the Commission is in the process of preparing a Communication on Diversity, as part of which age-related issues can be addressed. A greater focus on all aspects of diversity would mean recognising and valuing people's differences, while at the same time creating a respectful and inclusive environment which can maximise the use of all employees' skills and qualities.

Nevertheless, given the current views of older Commission staff and the expectations raised by the commissioning of this report, we believe that some immediate action would be beneficial. Below we propose a number of measures that can be implemented in the near future, especially since a number of relevant policies are already in place. Other, longer-term measures are included in the full report.

The following recommendations are based on the findings from the study, on proven good practice, and the Commission's unique context and culture.

1. Actively market the existence of alternative career paths to line managers as a useful career management tool and ensure that both management and staff are fully aware of these
2. Raise awareness of SCOP/ReLOP services among staff, including those over 50, in relation to career guidance and advice
3. Provide training that would allow older staff to manage their career progression, better, for example, career planning and management
4. Ensure that the short-listing process for mobility and/or career progression purposes is devoid of age-related bias by having a proper HR overview at local level
5. Put in place systematic mentoring and/or coaching arrangements where they do not exist and promote the greater and more frequent use of mentoring of younger staff by older staff

6. Promote other forms of knowledge transfer, such as job shadowing, job sharing between younger and older staff, and including older staff in the training cycle of new staff
7. Raise awareness of and train managers in managing an age-diverse workforce, including making them aware of the importance of recognition for older staff
8. Make sure that the implementation of flexible working arrangements is consistent across the organisation
9. Increase awareness of all the services aimed at promoting well-being at work that are at the disposal of staff and can be of particular relevance to those over 50, such as socio-psychological services and access to ergonomic advice
10. Promote a positive image of those over 50, for example, by increasing their visibility and profile in the Commission's publications
11. Provide more personalised pension and retirement related support, for example, by PMO.

# Multilinguisme et inter-culturalité au coeur de l'europe

## La traduction à la Commission européenne 1958-2010

Le 12 mars 2010, la direction générale de la Traduction de la Commission présentait la première initiative pour retracer l'évolution de la traduction à la Commission européenne depuis ses débuts, il y a déjà plus d'un demi-siècle. Loin d'être une fin en soi, cette histoire du service de traduction est un élément essentiel de la «mémoire institutionnelle» de l'Union européenne qui nous permet de comprendre comment le multilinguisme – l'un de ses principes fondamentaux – a été «traduit» en actions concrètes dès les premiers instants, bien avant d'être défini formellement comme une politique à part entière.

Depuis la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, les pères fondateurs ont imaginé une communauté de paix et de démocratie dans laquelle chacun jouirait des mêmes droits, du même respect et des mêmes chances. Un des fondements de cette communauté, le respect de la diversité linguistique et culturelle, a donné le régime linguistique de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, repris par la Communauté économique européenne et inscrit dans son tout premier règlement, le règlement 1/1958 du 15 avril 1958.

D'emblée, l'Europe a donc été multilingue: on parlait allemand et français dans trois pays, néerlandais dans deux pays et italien dans un seul. A l'entrée en vigueur du traité de Paris, en juillet 1952, les ministres des affaires étrangères consacrent ces langues comme langues officielles et de travail de la CECA. Le protocole ainsi adopté est l'acte de naissance du multilinguisme, en rupture avec toutes les pratiques existantes au niveau international. Depuis lors, le multilinguisme, sans qu'on s'en aperçoive, s'est imposé comme une réalité incontournable. Aujourd'hui, l'Europe parle 23 langues. Pendant un demi-siècle, au coeur de la machine communautaire, la traduction s'adapte pour accompagner les évolutions politiques et technologiques. Après l'installation de la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg, la Commission CEE et de la Commission

Euratom s'installent à Bruxelles en 1958. Ce sont les premiers pas d'un service linguistique doté de quelque trente traducteurs (la denrée est rare à l'époque), de rares réviseurs et d'une horde de dactylographes. L'organisation est à la fois artisanale et quasi industrielle, au sein d'une direction de l'administration qui exerce ses pouvoirs de suivi, notamment statistique. La fusion des traités des trois Communautés, décidée en 1965, va générer de grandes réflexions sur l'avenir de la traduction. Une assemblée générale des traducteurs en 1968 dresse une véritable liste de revendications (un linguiste à la tête des traducteurs, disposer d'une description de poste de terminologue, décider d'une organisation thématique ou linguistique, une représentation permanente des traducteurs) qui sera un cahier des charges pour les vingt ans qui suivront.

En 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni entrent dans la CEE. C'est le premier élargissement (sur un total de six à ce jour !) et le recrutement, difficile car le métier de traducteur n'existe pas vraiment, est suivi avec un soin méticuleux. Depuis dix ans, de vastes chantiers terminologiques accompagnent la traduction de l'acquis communautaire. L'entrée de la Grèce, en 1981, amorce une prise de conscience : le service de traduction serait-il le plus grand du monde ? L'informatique s'attaque à l'assimilation du nouvel alphabet dans la base législative Celex.

En prévision du prochain élargissement, le Conseil débat d'un *régime transitoire* des langues qui donne lieu à d'âpres négociations et, en 1984 le Parlement européen consacre sa session plénière au multilinguisme. Celui-ci devient pour la première fois une question de coût ! C'est aussi l'époque où le Chancelier Kohl écrit à la Commission Thorn pour se plaindre de la rareté des documents en allemand, notamment pour ce qui est des appels d'offres et des documents de comités.

En juin 1986, alors que l'Espagne et le Portugal ont rejoint la Communauté, le Service de traduction est en émoi à Bruxelles : les sections linguistiques sont dispersées sur 6 ou 7 sites à travers la ville, rendant la coordination des travaux à peu près impossible. On dit qu'une délégation de traducteurs aurait fait en juin 1986 le siège du bureau du président Delors pour obtenir que soit tenue la promesse de les regrouper au Rond-point Schuman. Ce sera chose faite en 1989. Un directeur général *ad personam* est nommé à sa tête (et celle de l'informatique), une décennie commence qui sera dominée par la bataille de la productivité et par une réorganisation majeure. La traduction, jusque là organisée en sections linguistiques, bascule vers une organisation thématique axée sur les travaux des services clients. La synchronisation des travaux, surveillée par le conseiller thématique, est au cœur de la machine. Déjà on prépare un nouvel élargissement et on crée dans les

capitales des antennes locales bien dotées (30 recrues locales dirigées par un fonctionnaire traducteur) qui prennent en charge la traduction de l'acquis.

En 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède font leur entrée tandis que la Norvège renonce une nouvelle fois, suite à l'échec du referendum. La standardisation des documents (pour les avis de marchés notamment) et la constitution de vastes mémoires de traduction permettent de libérer le service de documents répétitifs. Les nouveaux venus sont familiers des ordinateurs personnels qui font alors leur apparition dans les services.

A la fin des années 90, déjà on s'intéresse au prochain élargissement : les premiers documents de réflexion prônent de raccourcir les documents et d'améliorer la qualité des originaux. Depuis la ratification du traité de Maastricht, et le Conseil d'Edinburgh 1993, la qualité de la rédaction législative est devenue une préoccupation (on pense à la campagne de communication qui a suivi le double referendum de 2005 sur le traité constitutionnel). En 1998, la création de l'euro est au cœur de l'actualité et, dans un contexte où l'on parle déjà de déficit démocratique de l'Union européenne, un journaliste de Ouest-France, lance l'idée de demander aux jeunes de proposer « Une devise pour l'Europe ». Fin 1999, 80 000 élèves dans les 15 pays alors membres de l'UE planchent et déposent plus de 2 000 propositions. Le 4 mai 2000, le Grand Jury européen, sous la responsabilité de Jacques Delors, choisit finalement la devise « Unité dans la diversité » (*In varietate concordia* en latin) qui est proclamée pour la première fois le jour même au Parlement Européen. En 2004, elle figure aux côtés des symboles de l'Europe dans le préambule du Traité Constitutionnel.

C'est surtout une période de grande incertitude, après le bouleversement géostratégique intervenu en 1989 et la chute du Mur de Berlin. Aux incertitudes politiques s'ajoute l'instabilité administrative puisqu'en quatre ans, le Service de traduction va changer quatre fois de chef. Personne ne sait quels pays vont vraiment adhérer. Les ministres des affaires étrangères français et allemands, Joschka Fischer et Hubert Védrine, s'adressent à la Commission en 2001 pour protester contre un projet d'allègement du régime linguistique interne. Afin de gérer les neuf nouvelles langues dotées d'équipes encore très restreintes de traducteurs, le service de traduction revient en 2003 à une organisation linguistique.

Le 1er mai 2004, l'Europe devient celle des 25 et la nouvelle Direction générale de la traduction adopte une décision majeure sur la demande de traduction au sein des services et impose une longueur maximale par type de document. Une direction Stratégie



de la traduction est alors créée pour s'occuper de la demande, interne et externe, ainsi que de multilinguisme. C'est ce que les vétérans du service décrivent comme le « Big Bang » : on hurle dans les services auteurs mais, comme aucune période de transition n'a été concédée, ce qui est à traduire obligatoirement l'est dans toutes les langues officielles, quelles que soient les capacités !

Après cette traversée du désert, l'entrée de la Bulgarie et la Roumanie bénéficie de l'expérience récemment acquise. Le service se dote d'une direction centrée sur les nouvelles fonctions de la traduction : la communication rapide et multilingue sur la Toile, la traduction des messages de l'institution pour le public local (*localisation*) et la coordination des petites antennes installées dans les capitales européennes, au sein des représentations de la Commission. Une unité est également chargée de la qualité des originaux, majoritairement rédigés en anglais par des administrateurs de langue maternelle autre. Par ailleurs, la DGT s'organise pour mettre à disposition du nouveau Commissaire chargé du multilinguisme son savoir-faire de plus de cinquante ans, au contact avec le marché des industries des langues, avec les professionnels et les spécialistes des technologies de l'information.

Un regard en arrière permet de constater que, pour s'adapter à l'arrivée régulière de nouvelles langues, la Communauté a mis en place un vaste dispositif linguistique entre toutes les institutions, pour un coût somme toute très modeste<sup>7</sup>: quelque 1% du budget communautaire aujourd'hui et moins de 1/10.000 du produit intérieur brut de l'UE ! La Commission a vu ses effectifs de traducteurs croître de 30 à environ 1 700 depuis 1958. Le même travail continuera à l'avenir à être assuré en maximisant les avancées technologiques (accumulation de données, des références et d'alignements).

L'histoire de la traduction nous aide aussi à prendre le recul nécessaire par rapport à certains débats d'aujourd'hui, parfois très animés. Ce récit montre qu'au cours du temps, ce sont les mêmes problèmes et les mêmes inquiétudes qui se répètent pour les gestionnaires et les traducteurs. A l'issue de ce long processus, la direction générale de la Traduction est devenue ce qu'elle est aujourd'hui: l'un des plus grands et des meilleurs services de traduction au monde, considéré comme une référence pour d'autres services en Europe et ailleurs.

---

<sup>7</sup> Tous coûts des services linguistiques inclus. La traduction et l'interprétation coûtent environ 1 milliard d'euros par an, ce qui est moins de 1% du budget de l'EU. Pour mémoire, le budget de l'UE représente 1% du PIB agrégé des 27 États membres



Il est bien entendu difficile d'imaginer à l'horizon de dix années que la traduction communautaire en restera là. Déjà plusieurs états du sud-est de l'Europe frappent à la porte avec insistance. La diversité linguistique est mieux prise en compte au plan européen, comme base fondatrice de la démocratie et facteur d'adhésion des citoyens à la construction européenne. Depuis 2005, l'usage restreint des langues régionales qui, sans être langues officielles de l'UE, ont un statut officiel dans une partie du territoire national, est autorisé si un État membre en fait la demande: les citoyens du pays basque, de la Catalogne et de la Galice et depuis 2009, ceux du pays de Galles et de l'Écosse peuvent ainsi communiquer avec les institutions de l'Union européenne dans leur langue.

Le multilinguisme historique de la Communauté européenne a donc connu une destinée extraordinaire: au fil du temps, il a profondément marqué de son empreinte les modes de travail au sein des institutions, généré des accélérations technologiques spectaculaires et constitue une référence pour les industries du langage et pour les grands ensembles régionaux du monde. Aujourd'hui, la direction générale de la traduction dialogue régulièrement avec les principales régions du monde: Asie, tout particulièrement Chine et Inde, Russie, Union africaine, Afrique du Sud, institutions ou pays qui comptent chacun entre 10 et plus de 20 langues officielles. Elle se compare aussi avec des services comme le Bureau canadien de traduction dont la production, en volume, est comparable, quoique sur une base bilingue.

Pour le service de traduction de la Commission, les transformations ont été profondes, tendant à en faire un service, intégré dans le processus politique, doté d'une stratégie fondée sur une analyse des besoins liés au multilinguisme et tournée vers l'ensemble de l'institution. La DGT contribue ainsi à la politique du multilinguisme, nouvelle-née à la Commission Barroso en 2004 au titre des compétences spécifiques du Commissaire Figel et consacrée comme politique européenne début 2007, sous la responsabilité du premier commissaire roumain, Leonard Orban. Des communications stratégiques de la Commission déclinent les grandes actions à mener pour promouvoir la diversité linguistique dans la société, favoriser une économie multilingue performante et donner aux citoyens un accès aux informations de l'Union européenne dans leur propre langue.

Le multilinguisme traverse désormais tous les champs, économique, éducatif, culturel, social. Il est sorti des bureaux de linguistes et des salles de classe. Gageons que cette prise de conscience du facteur langagier, intimement liée à la nécessaire gestion de la complexité dans un monde multipolaire et globalisé, nourrira toutes les autres politiques.