

Chapitre 3

La réformes des administrations de l'UE depuis 2004

Reforme de 2004 dite réforme Kinnock, même si englobent plusieurs.
Importante, Changement de culture administrative des IE

1. Contexte
2. Nature
3. Effets

Quel contexte ?

Il y a eu déjà dans les années 70 un certain nombre de réformes importantes. Rapport Spierenburg [https://fr.wikipedia.org/wiki/Dirk_Spienburg]. Entrée du management, mais plutôt à la marge tant administration reste imprégnée par le droit public et le compromis continental initial. Donc jusque dans les années 90, plutôt une administration juridique, hiérarchique, avec des éléments d'administration de missions.

Avec sorte de nouveau tournant du management public (NPM) avec les années 80 (Néolibéralisme de Reagan et Thatcher: mettre l'administration sous pression, avec l'idée du nouveau management public. Débute en Australie et s'étend RU, puis dans les OI tels que la Banque mondiale. Cela vise alors à diminuer les effectifs, diminuer les couts, et avoir des gens un peu moins résistants aux nouvelles politiques du marché, autour d'une idée de la performance mesurée par des objectifs et des indicateurs d'évaluation. Gagne beaucoup de pays dans les années 80. En FR, relativement épargné par le NMP jusque dans les années 2000'S. L'UE elle apparait comme relativement isolée. L'idée de reformer l'Europe reste aux portes. Il y a toujours eu l'idée de reformer, mais les fonctionnaires sont un petit groupe dont tout le monde en a besoin. Attaqués par Kohl, par de l'administration européenne comme d'un moloch, mais majo insuffisante au conseil, IE défendues par les Belges et les Italiens, mais sous tension avec les élargissements (les britanniques se sentent dans une culture dominée par les Français et les Allemands et après dix ans d'intégration, ressentiment monte.

Dans les années 95, de nombreux cabinets consultants mettent de la pression sur les institutions. L'entrée de la Suède et de la Finlande vient un peu plus bouleverser les choses. EN Suède c'est fonction publique de métier et pas de carrière. Tout petit nombre de permanents, grand nombre de contractuels en agence. L'existence d'un médiateur vient des pays du Nord: ils ont toujours une sorte de résistance par rapport à l'administration de l'Etat (contre le roi de Suède quand Suède était conquérante)

En 95, Santer nomme 2 commissaires :

- A Gradin et E. Liikanen

À partir de ce moment la tournant de new management public ; avec la possibilité de licencier des fonctionnaires sous efficients. Renforcement du contrôle et de l'évaluation, etc. La réforme est plutôt pilotée par les commissaires qui consultent très peu les syndicats. Des grèves se déroulent alors, avec jusqu'à 95% de gréviste en 1997. Mais en Mars 99 la commission Santer est obligée de démissionner (avec diagnostic général de miss-management). Alors tout est bouscule : on a pu le choix, on reforme, et pour cela on fait rentrer les cabinets de consultants et les recettes du NMP.

C'est alors le début de la réforme KINNOCK (travilliste qui a préparé l'arrivée de Tony Blair). https://fr.wikipedia.org/wiki/Neil_Kinnock, Il fait alors une réforme de l'administration tous azimuts !!!

- Passage d'une administration à deux corps (administrateurs, assistants) (alors qu'avant A,B,C,D, comme en France), réforme du statut et des salaires.
- Promotions plus seulement à l'ancienneté, mais au mérite
- Possibilité de licencier des gens si fautes graves

Tous les freins, culture des institutions, place des syndicats, pays défenseurs tombent à partir du moment où la démission de la Com Santer à fortement égratignée la réputation de la Commission où les fonctionnaires tendent à vouloir redorer leur blason, montrer qu'ils sont modernes.

Fracture dans les syndicats. Union syndicale compromis, R et D plus combattif et quitte les négociations. Pour préserver le statut, le syndicat réformiste lâche sur le management ce qui va permettre à la révolution culturelle d'advenir.

Qu'est ce qui change ?

L'un des gros morceaux de la réforme est la réforme du statut de la fonction publique. Mais le statut est préservé et reste un statut unique. Certains voulaient reformer cela, et faire comme dans les organisations internationales, un tout petit corps de dirigeants. Le syndicat social-démocrate fait une sorte de deal: on abaisse le statut des **nouveaux entrants seulement** (on rentre à 4 500 et non plus à 6 000, cela est très mal pris par les pays de l'Est notamment, car se sentent dévaloriser) et on augmente l'échelle de progression, on franchit des plus petits paliers de promotion ce qui permet de préserver la masse salariale. . Pour autant cette réforme est plutôt bien considérée par le syndicat réformiste, du moment que l'on ne touche pas trop au statut. L'autre quitte et va gagner pendant dix les élections au comité du personnel.

Dans les nouveaux principes adoptés, on trouve aussi:

- décentralisation financière et administrative: gérer au niveau des Directions Générales et beaucoup moins en niveau central (de la seule direction générale de l'administration). Avec un contrôle des dépenses ex-post (et non plus ex-anté). On crée alors un service d'audit pour gérer cela. La commission est donc l'une des administrations la plus sous contrôle du monde (interne, externe avec EM, PE ...).
- Mesure de responsabilité financière du Directeur général est mis en place. C'est-à-dire qu'en cas de faute, le directeur devient responsable pénalement. C'est le contraire de l'affaire Cresson finalement (ou la responsabilité était diluée).
- Management par objectifs. Cela crée un cycle de production des politiques publiques. (définition des objectifs, évaluation du budget, réalisation, évaluer des mesures mises en place avant d'engager les budgets de l'année suivante. Et le tout doit correspondre à un plan d'ensemble établi tous les 5 ans. À force de segmenter ces objectifs. De plus l'évaluation forte fait qu'on privilégie les objectifs quantitatifs que qualitatifs ... car le premier peut être comparé plus facilement que l'autre). Le management par objectifs établit l'évaluation comme étant centrale et donc des indicateurs de type quantitatifs. Donc à partir de KINNOCK, cycle de production d'un an. Cependant force est de constater que ces PP ne prennent pas juste un an. Donc finalement évalue simplement la mise en place des PP et pas les résultats réels (C'est donc avant tout l'idée d'être

accountable, plus qu'autre chose). Cela distingue alors très vite les «bons managers», qui savent bien faire et remplir les dossiers. Bien sûr c'est important qu'il y ait des objectifs, mais dans ce contexte de sur-contrôle, se fait au détriment des accomplissements à moyen et long terme.

- C'est aussi le renforcement de la lutte anti-fraude, l'audit, etc. La lutte anti fraude existait déjà, mais après la crise Santer, création de l'OLAF. Au début surtout liée au contrôle des EM, mais ensuite s'étend et se «retourne» aussi sur les institutions. Lutte contre le clientélisme notamment. Toutefois il y a aussi des aspects positifs qu'il faut bien voir dans cela aussi. (ex: règle des quatre yeux pour le contrôle des dépenses... mais qui devient en pratique règle des 16 yeux à la commission avec un fort alourdissement des procédures)
- C'est aussi tout un changement autour de l'éthique et des codes de conduite. Si service lié au public, vous avez 3 jours pour répondre aux mails. On est ici plus dans la soft Law que dans la Hard Law; C'est un registre très niveau management public avec la définition d'une bonne pédagogie.
- Transformation des ressources humaines. On va décider de multiplier les budgets de formation (pourquoi pas, car revendications des syndicats depuis longtemps). Cependant, parfois mauvaise allocation des formations, car souvent dédiées au développement du management public, plus que sur le contenu (on dit que certains fonds ont même déjà été attribués à des sectes).
- On a voulu centraliser la sélection et la formation : création de l'EPSO, service inter-institutionnel pour centraliser la sélection. Modernisation du concours découle de cela, mais vient par la suite. Cependant bonne idée, mais mauvaise application pour Georgakakis. Ecole européenne d'administration dans l'esprit d'un ENA Européen, pour créer un esprit de corps, mais en fait va devenir une sorte de service provider pour des formations de management

Quels effets ?

Assez différents en réalité selon la culture des administrations. Très fort à la Commission qui veut donner l'exemple et qui est l'institution la plus contrôlée, bien moins au parlement, au conseil ou à la cour de Justice. Mais tout de même humeur général de réforme et de modèle de la performance, d'autant que pression des pays ultra libéraux (UK, Pays bas) et Nordique reste forte. Au début des années 2010, la présidence finlandaise parle de réduire d'un quart les effectifs, etc.

Même si cela a touché surtout la commission, cela a toutefois eu vent dans toutes les institutions.

On peut distinguer différents effets: administratifs, politiques, sociologiques

a) Administratif:

- Changement de paradigme entre administration de mission et de gestion
- L'administration de mission, c'est l'idée être lié à un projet, tout en étant relativement transversale. Elle est peu hiérarchique. Dans les institutions c'est toutefois un peu un

mythe au vu du nombre de personnels. Cependant cela à été érigé en mythe avec l'impression du personnel d'être d'une mission qui est l'intégration européenne.

- Dans le new management public dans les institutions, cela se veut plus neutre et plus hiérarchique. Oui il y a un peu un tournant au sens où les tâches de mise en œuvre ont été valorisées face à des tâches de prospection. Du côté hiérarchique au contraire, il a essayé d'être horizontal plutôt que vertical.

Pourquoi pas ? Un des problèmes est qu'en réalité, administration de UE relativement peu de gestion (sauf pour certaines agences), insituations de fabrication de compromis, qui a une mission politique, et peu de gestion et de mise en œuvre déléguées aux Etats. Paradigme de la gestion de court terme, segmentée

- Accroissement du contrôle et bureaucratisation

De plus en plus d'accountability qui prime. Les parlementaires posent de plus en plus de questions orales ou écrites à la commission.

L'ensemble des procédures alourdit les tâches individuelles. De plus, alors même que la réforme Kinnock devait réduire le nombre de personnel, ce fut l'inverse, car on a embauché davantage de fonctionnaires pour la surveillance et l'audit. 50% de la production est pour «entretien de la machine» et pas à la production des PP. Donc, devient encore plus bureaucratique qu'avant, même si le style a changé.

b) Sociologiques.

Principe général Crise de reproduction.

Le new public management transforme pas tout de suite les habitus, mais plutôt le mode de légitimation dominant. Ce qui transformera alors de façon lente les habitus. Mais dans l'immédiat, c'est le processus de production du capital symbolique qui définissait l'autorité des fonctionnaires qui est transformé. Cf. chapitre précédent, jadis tourné sur la connaissance, l'expertise, la vision ou le sens visionnaire de la construction européenne, porté par le statut, l'incarnation des grands directeurs généraux ou des grands commis de l'Europe (type E. Noel), aujourd'hui tourné vers fonctionnalité et efficacité immédiate indépendamment d'une pensée sur les buts ou le projet (dicté par un accord minimal des EM) et porté par formation et procédure day to day.

Or les deux modèles coexistent portés par des profils différents, en fonction des trajectoires de socialisation, mais aussi d'effet de position (nationalité, génération, secteur bénéficiaire, etc.). cf cours précédent.

Du coup plusieurs, effets

- Segmentation et division interne dans le personnel, difficulté à trouver sens commun
- effets de démotivation personnelle pour un ensemble de personnels

Il ya des mots très forts parfois utilisés. Les gens parlent de castration. Bien plus, on voit augmenter le nombre de Burnout, qui est en outre renforcé par l'aspect multiculturel des institutions.

Suleiman montre qu'avec la reforme, la plupart des directeurs généraux se trouvent paralysés, complètement frileux, car devenir responsables, ne veulent pas être au coeur de scandales. Donc le temps des directeurs généraux héroïques a disparu. Meilleurs managers, mais privé d'être entrepreneurs des PP. idem chefs d'unité (Bauer deprived entrepreneur).

2007-2008 moment où les gens commencent à remettre en question cette réforme ! Mais le contexte n'est pas propice à avoir de nouveau un changement.

Politique:

- retour à définition plus classique et libéral au sens original de l'administration comme bras droit du politique. Va de fait de pair avec une volonté de l'autorité politique de la Commission de reprendre le contrôle sur les services, moment où le sec gen devient le bras armé du président à la Commission (différent au PE ou opposition entre Sec gen et présidence, en particulier sous schutz), mais en même temps pb.
 - Ce n'est pas la norme dans cet univers lié à la fabrication des politiques publiques, et les leaders politiques ou du mal à se plier dans le rôle. Ex Barroso et « Europe des résultats » qui a fait un flop.
 - Conjoncture de stagnation politique puis de crise (des les années 90, élargissements et contexte économique prospère VS today, crise eco, populisme, migration, Brexit ...) qui déplace le centre de gravité du pouvoir hors de la Commission.

Au total, Donne le sentiment d'un affaiblissement, même si en réalité les compétences de la commission ont plutôt augmenté avec la crise (ex. semestre européen). C'est la capacité motrice de la Commission qui se trouve diminuée (place des fonctionnaires dans les réseaux) et surtout sa capacité à produire du commun entre les EM, ou entre l'économie et le social. Perte de fonction de créateur d'équilibre, or socle de sa légitimation.

- Question aussi non pas d'une perte de pouvoir généralisée, mais d'un rééquilibrage notamment au profit de l'administration du Conseil et du Parlement (et de la BCE ! et des indépendantes de la gestion de crise) qui se sont développées en étant moins concerné par managérialisation à l'anglo-saxonne.

- Question de la defonctionnalisation (hypothèse Georgakakis : voir lagroye, une institution n'a pas de fonction en soi mais elle est fonctionnalisée dans tout le monde croit à sa fonction, qui l'enracine. Doute sur le sens de l'institution et sur celui de sa fonction (gérer, anticiper le futur, représenter ?), du coup doute sur fonction des IE elle même (à quoi ca sert ?). Question ouverte.