



PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

COMMISSION EUROPEENNE
DG Sanco, Santé et protection des consommateurs

BILQUIN Bruno

Conseiller adjoint

SPF Justice
Service de la nationalité

AVRIL / MAI 2002

Bruno Bilquin, Conseiller adjoint, Service de la Nationalité, S.P.F. Justice.

Rapport de stage, Public Management Program, 2002.

Stage effectué en mai 2002 à la Commission européenne, DG Sanco, Santé et protection des consommateurs, unité B3, Intérêts juridiques, économiques et autres des consommateurs (Chef d'Unité : Mme TORNBLOM).

INTRODUCTION

Le présent rapport de stage passe en revue trois réformes de grande ampleur, dont j'ai pu mesurer certains effets, lors de mon stage d'un mois à la Direction Générale « Santé et protection du consommateur » de la Commission européenne.

La première réforme est la réforme de la Commission elle-même, lancée en 2000, la seconde est la réforme de la gouvernance européenne, également lancée par la Commission il y a à peine un an, et la troisième est la réforme entreprise, à peu près en même temps que la réforme de la Commission, au sein de la DG « Santé et protection du consommateur ». C'est cette dernière réforme, basée sur un modèle familial à certains (*l'Excellence Model* de *l'European Foundation for Quality Management*), qui fournira le chapitre le plus substantiel des développements qui suivent (chapitre III). J'ai cependant voulu montrer son articulation par rapport à la réforme de la Commission et par rapport à la réforme de la Gouvernance européenne, qui sont brièvement abordées dans les deux premiers chapitres.

Ayant eu la chance de faire mon stage dans l'une des Directions Générales de la Commission les plus avancées dans la mise en œuvre de la réforme de la Commission, et dans celle en tous cas qui a été le plus loin dans l'exécution d'un programme d'excellence, il aurait été dommage et peut-être même impardonnable, dans le cadre d'une formation en management public, de ne pas parler de ces deux réformes d'organisations publiques (la Commission et la DG Santé et protection du consommateur), et de ne pas mentionner la réforme de la gouvernance européenne, esquisse de la vision de la Commission concernant l'avenir de l'Union. De ce fait, ce rapport se présente plus comme un discours sur les méthodes des organisations publiques dans des phases de changement, que comme un exposé théorique d'un sujet en rapport avec les activités de l'unité qui m'a accueilli.

Je tiens d'ailleurs beaucoup à remercier cette unité (B3, Intérêts juridiques, économiques et autres des consommateurs), la direction dont elle fait partie (B, Questions de consommation), et la DG Santé et protection des consommateurs, qui m'ont très aimablement accueilli et m'ont directement intégré comme collègue à part entière, malgré la durée très réduite de mon stage (un mois). Ma gratitude s'adresse en particulier à: Madame C. TORNBLOM, Chef de l'Unité B3, pour avoir, dès le départ, considéré favorablement ma demande de stage et pour m'avoir permis de le réaliser dans de très bonnes conditions ; Monsieur H.-J. SCHECK, de la même Unité, et Monsieur M. HOTTER, de l'Unité A3, pour leur disponibilité à répondre à mes questions sur le programme de réforme de la DG ; l'ensemble des collègues de l'Unité B3 ; Madame A. PANTELOURI, Directeur de la Direction B.

Chapitre I. La réforme de la Commission

Au commencement était le Livre blanc...

Les points noirs.

L'on reproche souvent à l'Union Européenne son caractère abstrait, éthéré, éloigné des préoccupations et intérêts des citoyens. La Commission européenne, en particulier, est régulièrement critiquée, notamment et au plus haut niveau, par les États membres, pour son manque de transparence et sa gestion bureaucratique. Il est bien connu que quand un chef de gouvernement d'un État membre doit annoncer à ses citoyens des mesures impopulaires, ils sort aussitôt le parapluie bleu frappé des douze étoiles : Bruxelles a décidé ceci, les technocrates de la Commission ont prévu cela, comme s'il feignait d'ignorer que ses ministres ou représentants ont âprement négocié ces mesures à Bruxelles, et que le pouvoir de décision final appartient toujours au Conseil des ministres, et non à la Commission.

En plus de ces critiques, la Commission est régulièrement montrée du doigt, singulièrement à Bruxelles, où elle est très visible et présente, pour les plantureux traitements dont elle gratifierait ses fonctionnaires ainsi que, de manière générale, pour sa prodigalité supposée. Rappelons qu'en 1999, le scandale de la Commissaire Édith Cresson avait précipité la démission de toute la Commission Santer, et jeté un discrédit durable sur l'institution.

Le Livre blanc.

La nouvelle Commission Prodi à peine entrée en piste, a aussitôt adopté, le 1er mars 2000, un Livre blanc sur la réforme de la Commission¹, ambitieux projet dont le pilotage a été confié au Vice-président Neil Kinnock, chargé de la réforme administrative. Le Livre blanc n'est pas sorti de nulle part, il y avait déjà eu des projets de réforme par le passé, mais la démission de l'équipe Santer a pu servir de détonateur pour l'opération de réforme.

Le Livre blanc se compose de deux parties, une première partie générale de 54 pages, annexes comprises, traçant les grandes lignes de la réforme, et une seconde partie, de plus de 80 pages, déclinant ces grandes lignes en objectifs et en actions, récentes et à venir.

Le Livre blanc est très fort connoté « New Public Management ». On y trouve tout ce qu'on trouverait dans un bon syllabus de gestion publique, et plus spécialement de gestion des ressources humaines et d'audit. Le Livre Blanc repose sur quatre piliers² :

- une culture axée sur le service ;
- la fixation des priorités ainsi que l'affectation et l'utilisation efficiente des ressources ; ce pilier comprend la gestion par activités, le développement d'une

¹ Livre blanc sur la Réforme de la Commission, COM(2000) 200 final. Le Livre blanc est entièrement accessible sur internet : http://europa.eu.int/comm/reform/index_fr.htm

² Annexe 1 : les « têtes de chapitre » de la première partie du Livre blanc.

politique d'externalisation et l'introduction de la performance au cœur des méthodes de travail ;

- la valorisation des ressources humaines ; cette partie de la réforme est très ambitieuse et c'est sans doute celle qui a le plus mobilisé les fonctionnaires puisqu'elle prévoit, en concertation avec les syndicats, un réexamen du statut, destiné à simplifier et à clarifier les droits et obligations du personnel ; outre cette réforme du statut, voulu plus transparent, la valorisation des R.H. concerne également les points suivants : l'encadrement, le déroulement de la carrière, le sort des agents non titulaires (les contractuels), le cadre de travail et l'égalité des chances, la discipline, la dénonciation des dysfonctionnements (protection des sonneurs d'alarme) ;
- l'amélioration de l'audit, de la gestion et du contrôle financier : basée sur l'idée que la Commission doit mieux gérer les fonds de l'Union, c'est à dire en définitive l'argent des contribuables européens ; cette partie de la réforme s'attache à redéfinir les responsabilités des ordonnateurs et des gestionnaires, à réviser les procédures d'audit, de gestion et de contrôle, et à protéger mieux les intérêts financiers de l'Union.

Le Livre blanc contient bien plus que des pétitions de principe, il a l'ambition d'augurer d'une réforme globale de l'ensemble de la fonction publique de l'Union et il établit des actions à entreprendre selon un timing précis³.

Les rédacteurs du Livre blanc ont même pris la peine de le doter d'un fort intéressant glossaire, qui est en fait un bref abécédaire des termes de gestion les plus couramment employés dans le Livre blanc. S'il est d'usage de critiquer le « jargon » utilisé dans l'abondante littérature produite par la Commission, l'on peut saluer l'existence d'un glossaire des termes de gestion utilisés dans le Livre blanc. Car, si au commencement était le Verbe, s'entendre dès le départ sur les mots utilisés pour définir les actions à entreprendre n'est certainement pas un luxe⁴.

Vu de mes yeux de fonctionnaire belge également confronté à un ambitieux programme de réforme de la fonction publique nationale, le Livre Blanc me semble présenter deux aspects positifs que je ne retrouve pas aussi nettement dans le plan belge « Copernic » :

D'une part, les objectifs du Livre blanc sont parfaitement clairs : Il s'agit pour l'Union de se doter d'une meilleure gouvernance⁵, censée pouvoir répondre au double défi de la mondialisation et de l'élargissement. La Commission fait dans ce cadre un *mea culpa* et se veut désormais pleinement :

- « indépendante ;
- tenue de rendre compte ;
- efficiente ;
- transparente ;
- guidée par les règles les plus strictes en termes de responsabilité »

(Préface du Collège -Les 20 Commissaires- pour le Livre Blanc ; ces cinq qualités attendues de la Commission sont détaillées dans la partie du Livre blanc consacrée à « une culture axée sur le service »).

³ Cette ambition se focalise cependant essentiellement sur la gestion des ressources humaines et sur la gestion financière.

⁴ Annexe 2.

⁵ concept qui sera décliné ensuite dans un autre Livre blanc, voir ci-après, chapitre II.

Pas de semblable *mea culpa* ni d'objectifs aussi clairement partagés au niveau gouvernemental dans le plan Copernic. La Vice-Premier ministre et Ministre de l'Emploi vient encore de répondre au journaliste qui lui demandait quelle était la pire décision prise par le gouvernement : « Je n'adore pas la réforme de la fonction publique »⁶.

D'autre part, le Livre blanc, même s'il résulte d'une initiative de la Commission Prodi suite à l'électrochoc de la démission de l'équipe Santer, me semble également reposer sur une solide approche « *bottom-up* » qui n'est pas aussi bien dessinée dans le plan Copernic, où l'approche retenue est essentiellement « *top-down* ».

Une véritable stratégie de communication est mise en place, qui complète, sans les remplacer, les procédures de concertation prévues avec les syndicats (dont le rôle demeure très important dans les institutions européennes) : des structures *ad hoc* sont créées : création d'une *Reform Task-Force*, de groupes de planification et de coordination présidés par les Directeurs généraux, d'un groupe de commissaires en charge de la réforme... ; accroissement des responsabilités des DG horizontales Budget et Personnel et Administration ; désignation d'un secrétaire-général adjoint chargé de l'amélioration des pratiques de travail ; constitution d'un groupe de consultants externes⁷. En outre, un véritable processus de consultation a été lancé, qui a abouti à un certain nombre de questions, auxquelles le Livre blanc a voulu apporter des réponses spécifiques⁸.

A part l'intervention des consultants externes (et peut-être aussi un élargissement des tâches du S.P.F.⁹ Personnel et Organisation), pas grand chose de tout ceci dans le plan Copernic ; en particulier, le *top-management* en place n'a pas été aussi clairement et structurellement associé à la communication et à la mise en œuvre du plan Copernic.

L'équilibre entre les approches « *top-down* » et « *bottom-up* » se manifeste également au sein de la Direction Générale qui a bien voulu m'accueillir pendant la durée de mon stage, la Direction Générale de la santé et de la protection des consommateurs (SANCO), qui a décidé de mettre elle-même en œuvre sa propre réforme, appelée « *Towards Excellence in Sanco* », et à laquelle je consacrerai le troisième chapitre.

Mais avant d'en arriver là, il faut encore parler de gouvernance européenne et d'un autre Livre blanc de la Commission, qui prévoit explicitement une plus forte dose de « *bottom-up* » dans la gouvernance européenne.

⁶ *La libre Belgique*, 22 mai.

⁷ Livre blanc, Partie I, p. 30.

⁸ Livre blanc, Partie I, p. 37 à 39, voir annexes 3 à 3 *ter*.

⁹ Service Public Fédéral : tel est le nom des ministères désormais réformés en mode Copernic.

Chapitre II. La réforme de la gouvernance européenne

Au commencement était le Livre blanc (un autre)...

La Commission a adopté, le 25 juillet 2001, un livre blanc sur la gouvernance européenne¹⁰. Il contient une série de recommandations destinées à renforcer la démocratie en Europe et à accroître la légitimité des institutions. Les principales recommandations se basent sur une vaste consultation d'experts, d'universitaires, d'acteurs concernés et de citoyens, lesquels ont eu, jusqu'au 31 mars 2002, la possibilité d'envoyer leurs commentaires à la Commission, par courrier et par mail.

La réforme de la gouvernance européenne est un des quatre objectifs stratégiques que s'était fixé la Commission en 2000. Il s'agit à la fois d'adapter la gouvernance dans le cadre des traités existants et de lancer un débat plus large sur l'avenir de l'Europe en vue de la prochaine conférence intergouvernementale.

Le livre blanc sur la gouvernance propose rien moins qu'une participation plus large des citoyens et des organisations à la conception et à l'application des politiques de l'Union. Il invite les autres institutions de l'Union, les administrations nationales (centrales, régionales, municipales) ainsi que «la société civile» à faire des efforts pour permettre le changement. La Commission de son côté propose un ensemble de premières mesures. «Certaines doivent aider la Commission à se recentrer sur des missions claires parmi les missions que lui confère le Traité : droit d'initiative, exécution des politiques, rôle de gardienne du Traité et représentation internationale. Ces mesures seront mises en œuvre immédiatement. Un processus de consultation est également déclenché grâce au présent document, et il durera jusqu'à la fin mars 2002 ; il porte sur l'action nécessaire des autres institutions et des États membres»¹¹.

Outre une meilleure participation de la société civile et des organisations aux politiques de l'Union, le Livre blanc sur la gouvernance propose également :

- de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats ;
- une contribution aux débats sur la gouvernance mondiale (la Commission devrait chercher à accroître l'efficacité et les compétences d'exécution des institutions internationales) ;
- un recentrage des institutions (la Commission s'engage notamment, lors de la prochaine Conférence Intergouvernementale, à proposer des mesures pour renforcer sa propre responsabilité exécutive).

L'éthique à la Commission: un éventail de règles internes.

À la bonne gouvernance, se relie naturellement l'éthique. Aussi bien la Commission que la DG Sanco se sont dotées d'une série d'instruments en matière d'éthique.

¹⁰ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final. Le Livre blanc sur la gouvernance est entièrement accessible sur le site internet :

http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm.

A noter que la rubrique « liens utiles » de la page d'accueil de ce site ne contient pas de lien avec le site consacré à la réforme de la Commission (voir note 1), qui reste toutefois facile à retrouver en cliquant, en haut à gauche de la page d'accueil, sur « Commission européenne » ; un lien plus direct aurait permis d'épargner ce détour.

¹¹ Livre blanc sur la gouvernance, résumé, p.4.

La Commission a ainsi publié un document sur les dysfonctionnements graves (*Serious Wrongdoings*), un Guide-test pour la vulnérabilité à la fraude, un règlement sur l'accès aux documents, le statut du personnel bien sûr, et un Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public, tous disponibles sur l'internet. Le dernier document cité, le Code de bonne conduite, adopté le 13 septembre 2000 et en vigueur depuis le 1er novembre 2000, contient une série de critères de bonne conduite administrative que la Commission s'engage, dans son travail quotidien, à respecter envers le public : légalité, non-discrimination et égalité de traitement, proportionnalité, cohérence, objectivité et impartialité, obligation de motiver les décisions, d'indiquer les voies de recours prévues, de répondre aux lettres dans un délai normal de 15 jours, de protéger la vie privée et les données personnelles... Tous ces critères sont axés sur un service de qualité¹².

Quant à la DG Sanco, elle n'est pas en reste avec une note interne du Directeur général, du 25 juin 2001, accessible en un clic sur l'intranet de la DG, sur l'éthique et l'intégrité (*Ethics and Integrity*). La note détaille l'essentiel des principes du Code de bonne conduite de la Commission et y ajoute quelques dispositions spécifiques en matière de protection du sonneur d'alarme, de relations entre collègues, d'acceptation de cadeaux (en principe interdite)...

L'éthique dans les départements belges : des règles internes étiqes.

Par contraste, en Belgique, à ma connaissance, la production réglementaire des départements en matière de gouvernance éthique est plutôt maigre. Les quelques règles qui s'y rapportent sont surtout constitutionnelles et légales. Elle seraient sans doute plus et mieux appliquées si elles faisaient l'objet de transpositions spécifiques au niveau des départements ou des Directions générales.

Chapitre III. Le programme de réforme de la DG Sanco

L' *E.F.Q.M. (European Foundation For Quality Management) Excellence Model* a été utilisé en interne par la DG Sanco à l'initiative de son Directeur Général, avec une forte implication, dès l'origine, des sept Directeurs (les patrons de chacune des sept directions) et des vingt-sept chefs d'unité¹³. Le programme de réforme a donc été lancé voici trois ans, de l'intérieur et spontanément, dans la foulée des travaux alors en cours qui allaient aboutir au Livre blanc sur la réforme de la Commission. La réforme de la Commission et celle de la DG Sanco ont donc suivi des chemins parallèles.

Le modèle d'excellence tel qu'il est utilisé à la DG Sanco entend cependant se démarquer du Livre blanc sur la réforme de la Commission par une approche de

¹² Guide de bonne conduite, *in limine* : « Le public est en droit d'attendre un service de qualité et une administration ouverte, accessible et gérée correctement. Un service de qualité implique que la Commission et son personnel fassent preuve de courtoisie, d'objectivité et d'impartialité ».

¹³ Annexe 4 : organigramme de la DG.

l'organisation qui se veut globale¹⁴, alors que la réforme de la Commission, comme on l'a déjà noté, est peut-être plus limitée et concerne essentiellement une meilleure gestion des ressources humaines et financières. Il faut dire qu'il y a une différence...de taille : la réforme de la Commission concerne tout le personnel de la Commission (et il a même vocation à s'étendre au personnel des autres institutions européennes) et tous les budgets qui lui sont alloués, alors que la réforme de la DG Sanco ne concerne «qu' » environ 700 personnes et qu'une petite partie des budgets gérés par la Commission. Comme l'étendue des ressources humaines et financières visées est plus limitée, la DG Sanco pouvait nourrir l'ambition d'une réforme profonde et globale. Il était sage, par contraste, que la réforme de la Commission, bien plus vaste dans son «champ d'application personnel et budgétaire », se cantonnât, du moins pour commencer, à la gestion des ressources humaines et financières. La Commission ne demeure-t-elle pas ainsi fidèle à une méthode éprouvée de la construction européenne, qui est celle des petits pas ? Ne lancera-t-elle d'ailleurs pas, après le Livre blanc sur la Réforme de la Commission, son Livre blanc sur la gouvernance ?

Cependant le processus de réforme engagé au sein de la Commission a tout à gagner qu'une DG prenne les devants et se réforme d'elle-même en profondeur en appliquant un modèle d'excellence. A ce jour et à ma connaissance, aucune DG, aucun Service de la Commission n'a été si loin dans la conception ni surtout dans la mise en œuvre d'un programme de réforme¹⁵.

L'intranet de la DG contient un site, *Towards Excellence In Sanco*, qui fournit une information foisonnante et de qualité sur la réforme de la DG. La plupart des renseignements qui suivent en proviennent. Ce site annonce d'ailleurs lui-même directement la couleur. Il vise à :

- informer directement l'ensemble du personnel de la processus d'excellence et de ses progrès ;
- assurer la transparence du processus ;
- intégrer les actions de réforme de la Commission dans le processus.

Au commencement était le *Mission Statement*...

Comme toute belle histoire de management public, la réforme de la DG Sanco ne peut être racontée qu'en commençant par un *Mission Statement*...

Or donc, il était une fois une DG de la Commission qui s'appelait « Santé et protection des consommateurs » et dont la mission consistait à :

« assurer un haut niveau de protection de la santé des consommateurs, de leur sécurité et de leurs intérêts économiques, ainsi qu'un haut niveau de santé publique à l'échelle de l'Union européenne ».

¹⁴ « a holistic view of an organisation », comme le dit Maximilian HOTTER , spécialement chargé du modèle d'excellence de la DG, membre du Comité de pilotage du projet (aux côtés du Directeur Général et des directeurs), et travaillant dans l'Unité Ressources financières, humaines et autres de la DG Affaires générales.

¹⁵ Parmi les DG qui ont un programme de réforme, citons la DG Administration et la DG Budget.

Trois domaines d'activités sont ainsi concernés par cette mission générale :

- la protection de la santé et de la sécurité du consommateur (proposer et contrôler la législation européenne dans les matières vétérinaires, phytosanitaires et de nourriture animale ; gérer les comités scientifiques de santé des consommateurs ; mener les inspections dans l'Union et au-dehors pour s'assurer de la sécurité et de l'hygiène de la chaîne alimentaire ; évaluer les risques pour la santé des consommateurs et les anticiper ; contribuer à la sécurité des produits et services de consommation) ;
- la protection des intérêts économiques du consommateur (proposer et contrôler les lois européennes protégeant le consommateur, renforcer la transparence du marché, s'assurer que les intérêts des consommateurs sont pris en considération dans le développement des autres politiques de l'Union, améliorer la confiance du consommateur, développer le dialogue avec les organisations de consommateurs et l'industrie, veiller à une meilleure représentation des associations de consommateurs dans les procédures de décision) ;
- la santé publique (assurer un haut niveau de protection de la santé humaine dans le développement de toutes les politiques communautaires, améliorer la santé publique par la prévention des maladies...) ¹⁶

L'on remarque d'emblée que la DG s'occupe donc de matières extrêmement sensibles comme la sécurité de la chaîne alimentaire. L'Union européenne a souvent été critiquée pour sa gestion des différentes crises alimentaires qui l'ont frappée ces dernières années comme la maladie de la vache folle. Que la DG Sanco se soit à ce moment lancée dans un vaste projet de réforme interne de son organisation n'est sans doute pas le seul effet du hasard (ni le seul effet de la concomitance des travaux de réforme de la Commission).

A noter également que la DG Sanco, ex- DG XXIV, est une DG relativement nouvelle, créée en 1999 au départ de quatre anciennes DG, et qui emploie quelque 700 personnes réparties entre trois capitales (Bruxelles, Luxembourg, Dublin). L'unité B3 a quant à elle été créée en 2000 à partir de deux autres unités.

(Au commencement du commencement était le verbe)

Par ailleurs, la sémantique utilisée dans le *Mission Statement* privilégie systématiquement et très classiquement le verbe, aux fins sans doute d'assurer ainsi une bonne articulation entre les missions assignées par les traités et les actions à entreprendre pour les réaliser. C'est un effort qu'il faut saluer quand on sait les difficultés qu'éprouve la Commission à faire appliquer sur le terrain (c'est à dire dans les États-membres) les programmes et le droit de l'Union. Cela explique aussi le flou

¹⁶ Chaque direction et chaque unité (dans l'administration fédérale belge, une direction correspondrait plus ou moins à une DG et une unité à un Service) a en outre sa propre *mission statement*.

Dans l'unité B3 où je faisais mon stage, le *mission statement* comporte trois points :

- promouvoir, par des actions législatives et non-législatives, le développement d'un marché intérieur qui respecte les droits des consommateurs ;
- contrôler l'application pratique du droit européen de la consommation et des politiques nationales ; travailler en partenariat avec les administrations des États membres et des États tiers pour promouvoir la meilleure application de la politique de consommation.
- Faciliter la satisfaction des consommateurs en soutenant l'accès à la justice, les méthodes alternatives de règlement des conflits et une coopération administrative plus étroite avec les États-membres.

diplomatique dans le choix de certains verbes («assurer» un haut niveau de protection, «contribuer» à la sécurité des produits et services, «renforcer» la transparence du marché, «améliorer» la confiance du consommateur, «développer» le dialogue, «entreprendre des actions» pour améliorer la santé publique...). L'on se référera aussi à la formulation sibylline de l'article 153 du Traité¹⁷.

Il existe de nombreuses façons d'étudier un plan d'excellence ou un programme de qualité totale ; je ne m'essaierai pas ici à donner un brillant aperçu technique du modèle EFQM utilisé par la Sanco ; je m'efforcerai simplement de montrer comment le modèle a été utilisé pour faire progresser la DG Sanco vers l'excellence et pour la rapprocher progressivement des citoyens-consommateurs, dont elle a la mission constitutionnelle de défendre les droits.

...Ensuite vint l'*EFQM Excellence Model*

L'*EFQM Excellence Model* a été choisi pour son adaptabilité aux besoins des différents utilisateurs, pour sa simplicité, son dynamisme, et son inventaire des bonnes pratiques issues des organisations, publiques comme privées, les plus performantes.

Une équipe de l'EFQM est venue présenter le modèle à la DG, après quoi c'est la DG qui l'a appliqué elle-même.

Le comité de pilotage se compose des Directeurs et est dirigé par le Directeur Général.

Le programme « l'excellence en gestion » (*the Excellence in Management*) a été lancé en septembre 2000 à la DG Sanco. Son but est de développer un processus d'amélioration continue dans une DG relativement nouvelle et de fournir les moyens d'appliquer, au sein de la DG, le programme de réforme de la Commission.

Selon l'EFQM, l'excellence se définit comme : « *an outstanding practice in managing the organisation and achieving results based on fundamental concepts which wil include :*

- *results orientation,*
- *customer focus,*
- *leadership and constancy of purpose,*
- *processes and facts,*
- *involvement of people,*
- *continuous improvement and innovation,*
- *mutually beneficial partnerships,*
- *public responsibility* ».

L'approche RADAR ou les quatre éléments...

S'il fallait à présent expliquer le fondement du modèle dans le style qu'affectionnent ses concepteurs, l'on dirait que le modèle d'excellence mis au point par l'EFQM se base sur le concept « RADAR », qui se compose de quatre éléments (le brillant acrostiche fonctionne plus ou moins en anglais mais pas en français, par contre le palindrome...va dans les deux langues) :

¹⁷ Annexe 5.

- *Results* : la détermination des résultats à atteindre par l'organisation fait partie du processus de fixation de sa politique et de sa stratégie. Ces résultats couvrent la performance de l'organisation, aux niveaux financier et opérationnel, ainsi que les perceptions de ses *stakeholders*.
- *Approach* : l'organisation doit planifier et développer un ensemble intégré d'« approches solides » (*sound approaches*) ou processus pour délivrer les résultats demandés, maintenant et dans le futur ;
- *Deploy* : l'organisation doit déployer les approches ou processus de façon systématique pour assurer une mise en œuvre complète ;
- *Assess and Review* : l'organisation doit évaluer et, si nécessaire, revoir les approches ou processus en contrôlant et en analysant les résultats obtenus et en entretenant les activités d'apprentissage ; elle doit, si nécessaire, identifier les améliorations, fixer des priorités entre elles, les programmer et les mettre en œuvre.

Trouvaille de consultants ou non, le palindrome « RADAR » induit une approche intégrée de l'organisation, avec une interpénétration complète des quatre éléments.

...qui étaient trois : trois mousquetaires d'excellence, trois étapes du cycle

En gros, le modèle repose donc sur une évidence : la base de l'excellence, c'est la connaissance ; il faut d'abord se connaître soi-même (à une époque, on appelait philosophes, et non consultants en gestion, les diseurs d'évidences), connaître ce que l'on est, ce que l'on fait, pour pouvoir s'évaluer : c'est la première étape du cycle : le *self-assessment* n'est pas autre chose : savoir où l'on en est, *to know where we stand*.

Une fois que l'on sait ce que l'on est, ce que l'on fait, comme on n'est pas et qu'on ne fait pas les choses aussi bien qu'on devrait, il faut penser à s'améliorer : c'est la deuxième étape du cycle, l'*improvement plan*.

Une fois connus les domaines d'amélioration et les chemins pour y accéder, il reste à marcher sur ces chemins, à mettre en œuvre le plan d'amélioration : c'est la troisième étape du cycle, l'*implementation plan*, après laquelle commencera un nouveau cycle (par un second *self-assessment* censé meilleur que le premier...).

La DG Sanco en est précisément à la troisième et dernière étape du premier cycle : le premier *self-assessment* a été fait, l'*improvement plan* a été fait, et il est actuellement mis en œuvre dans la DG.

1. Le *self-assessment*

Le *self-assessment* vise à donner une photographie exacte de chacune des 7 directions de la DG. Je m'en tiendrai au *self-assessment* de la Direction B (Questions de consommation), à laquelle appartient l'unité où j'ai fait mon stage (B3, intérêts juridiques, économiques et autres des consommateurs). Le *self-assessment* des directions B et E (Sécurité alimentaire) a eu lieu en même temps.

La participation du personnel, essentielle pour un *self-assessment*, a été forte. 18 personnes, venant des 7 directions, ont été choisies pour prendre part, en septembre

2000, à une formation d'assesseur de 2 jours, donnée par l'EFQM, suivie d'une formation spécifique en méthodologie, de 2 jours également. Ces 18 personnes ont été réparties en 5 équipes (leadership, politique et stratégie, personnel, partenariat et ressources, processus et performances). A la même période, l'ensemble du management de la DG a suivi un séminaire d'un jour et demi, également donné par l'EFQM. En outre, chacun des 7 Directeurs a invité tout son personnel à participé à une présentation du modèle d'excellence et du processus de *self-assessment* de la DG. Là s'est arrêté le rôle des consultants de l'EFQM. La suite du programme a été entièrement prise en mains en interne par la DG. L'équipe d'assesseurs a réalisé en tout une centaine d'interviews dans les deux Directions et 83 personnes ont été interviewées, ce qui représente 60 p.c. du personnel ; ce chiffre est plutôt élevé pour un *self-assessment*.

Trois mois après le lancement du *self-assessment*, à la mi-décembre 2000, les 5 équipes d'assesseurs se sont réunies pour discuter des résultats des 100 interviews et pour identifier les principales forces et faiblesses (appelées *areas for improvement*) de la DG. Le rapport des assesseurs a été présenté peu après au Directeur général et a été rendu accessible à l'ensemble du personnel. Il fournit la base du Programme d'amélioration destiné à faire avancer les projets d'amélioration jugés « vitaux ».

D'après le modèle d'excellence de l'EFQM, l'organisation a été divisée en 32 parties, dont chacune correspond à un sous-critère spécifique d'évaluation ; chaque sous-critère est regroupé autour d'un des neufs critères principaux du modèle : pour faire bref, il y a cinq critères «input» (*enablers*), et quatre critères «output» (*results*). Le modèle se fonde sur un chiffre idéal de 1000 points : il faut tendre vers une évaluation qui donnerait un résultat de 1000/1000. Chacun des critères se voit attribuer un certain nombre de points maximum. L'ensemble des points maximum est égal pour les critères input et pour les critères output (500).

Les 5 critères *input* sont :

- *leadership* ;
- *people* ;
- *policy and strategy* ;
- *partnerships and resources* ;
- *processes*.

Les 4 critères *output* sont :

- *people results* ;
- *customer results* ;
- *society results* ;
- *key performance results*¹⁸.

Les résultats du premier *self-assessment* pour les Directions B et E ont atteint un total compris entre 100 et 150 points, ce qui peut paraître peu mais qui est conforme à la moyenne des premiers *self-assessments* d'organisations. Ils ont permis de mettre en lumière pas moins de 120 forces et faiblesses de l'organisation. Ils doivent être comparés aux résultats fixés dans l'objectif d'excellence, à ceux fixés pour recevoir un *award* à l'EFQM, et au score maximum¹⁹. Par ailleurs, un bon vieux *benchmarking* d'une direction par rapport à l'autre s'est également fait²⁰, conséquence logique du

¹⁸ Annexe 6 : the EFQM Excellence Model.

¹⁹ Tableau des 4 pyramides en annexe 7

²⁰ Annexe 8

self-assessment. Ce qui frappe, dans les deux Directions, c'est l'extrême faiblesse des notes attribuées aux critères *People Results* (motivation et satisfaction du personnel) et *Society Results*. Ce sont donc là clairement deux des quelque soixante *areas of improvement* que le *self-assessment* a permis de mettre en lumière. Logiquement, la découverte d'*areas of improvement* précède la décision de prendre des *improvement actions*, dont l'impact sera mesuré lors du second *self-assessment*.

Parmi la soixantaine de domaines d'amélioration, les assesseurs ont isolé 5 sujets principaux : la gestion des R.H. ; les processus ; la politique et la stratégie ; la gestion des relations ; les directions stratégiques.

1.1) la gestion des R.H.

La première priorité d'amélioration (en termes moins policés, on dirait : le problème ressenti comme le plus grave) concerne donc la gestion des R.H., qui est également un des points centraux de la réforme de la Commission (politique de formation et de recrutement, définition des rôles et responsabilités, description du travail, missions confiées, appréciation de la performance, etc...). Le *self-assessment* a ainsi permis de déceler une importante lacune concernant le travail d'équipe : il n'y a pas de véritable travail d'équipe qui soit activement soutenu par la DG ni par les deux Directions, la plupart des activités et tâches sont gérées et exécutées individuellement.

L'*assessment* a également montré la nécessité d'une communication efficace avec les collègues, et avec les cadres. Il n'y a pas assez de communication entre équipes ni du bas vers le haut.

Enfin, s'il s'avère que le personnel a souvent d'excellentes idées sur ce qui peut être amélioré et sur la façon d'y arriver, il n'existe pas de structure opérationnelle qui permette à ces idées d'être entendues et prises en compte.

1.2) les processus.

Les processus-clés et les sous-processus ne sont pas clairement identifiés au sein de la DG ni au sein des Directions. L'on se base, plus ou moins exclusivement, sur sa connaissance individuelle implicite ou sur ses relations personnelles pour faire avancer les activités et pour les décisions importantes en termes de priorités. Cela rend l'organisation vulnérable en cas de rotation de personnel, et ne lui permet pas d'offrir plus de mobilité et de flexibilité au personnel. L'organisation manque également d'instruments de mesures et de résultats permettant de montrer à tous le travail accompli ;

1.3) la politique et la stratégie.

Des lacunes sont également constatées concernant la politique et la stratégie. Les problèmes concernent particulièrement la communication de la stratégie au personnel, sa mise à jour, et la façon de l'appliquer. Il n'y a pas de communication suffisante de la stratégie suivie pour mettre en œuvre les politiques. Par ailleurs, si le cadre et l'ensemble du personnel répondent très rapidement aux situations de crises, il y a peu de professionnalisme dans la gestion des crises, dans la programmation des éventualités (*Contingency Planning*) et dans l'évaluation des risques²¹.

²¹ Ce constat peut sembler inquiétant s'agissant d'organisations chargées de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire. En Belgique, voici peu, le département de la santé publique s'était retrouvé dans l'œil du cyclone médiatique et politique pour sa gestion calamiteuse de la crise des « poulets à la dioxine ». La Ministre a dû s'expliquer devant le Parlement, un haut

1.4) la gestion des relations (la communication).

Il manque un processus structuré de communication entre unités, entre Directions et autres DG, ainsi qu'avec les organisations de consommateurs. Posent également problème, les relations avec le cabinet (du Commissaire européen à la Santé et à la Protection des consommateurs, David BYRNE), qui devrait faire comprendre ses besoins d'une façon organisée et planifiée.

1.5) les directions stratégiques.

L'*assessment* révèle une faible implication du personnel (y compris de certains managers) dans la définition et l'exécution de la mission de la DG, dans la mise en œuvre de la réforme de la Commission et dans la définition des priorités du programme de travail.

En conclusion, les problèmes mis au jour par l'*assessment* sont des questions typiques de management. Une des causes des problèmes est la surcharge de travail.

Les personnes interviewées par les assesseurs se sont montrées très intéressées par l'amélioration de la situation. Les résultats du *self assessment* doivent à présent être transformées en actions d'amélioration bien structurées, pour que la DG Sanco soit citée comme un modèle d'excellence d'une administration publique en Europe²².

2. L'Improvement Plan

le *SANCO Improvement Action Plan 2002* a suivi le *self-assessment*. Une série de projets d'amélioration, avec des *targets dates* précises, y sont repris²³. Un projet concerne la gestion des R.H., quatre projets ont trait à l'organisation, et deux autres se rapportent à la créativité et à la gestion de la connaissance.

L'application de l'*Improvement Plan* est confiée à sept équipes d'amélioration (*Improvement Teams*), composée chacune de six membres (cinq pour l'une d'entre elles), dirigée par un *Team-Leader* et «chapeauté» par un membre différent du Comité de pilotage, qui est, chaque fois, un des sept Directeurs.

2.1) Gestion des R.H.

L'*assessment* ayant permis de détecter une grande insatisfaction du personnel par rapport à la gestion des ressources humaines, le premier projet d'amélioration, qui est nouveau, consiste, logiquement, à lancer une enquête annuelle sur la satisfaction du personnel. Le formatage de l'enquête et le soin de la proposer au Comité de pilotage reviennent au *People Management Team*. La date-cible est septembre 2002.

2.2) Organisation

fonctionnaire a été sanctionné et de nouvelles mesures ont été prises, censées mieux assurer la sécurité de la chaîne alimentaire.

²² Maximilian HOTTER, *1st self-assessment report, Executive Summary*, 22 décembre 2000, p.5 (site intranet de la DG)

²³ Annexe 9 : *Sanco Improvement Action Plan 2002* (site intranet de la DG)

a. système de classement et d'enregistrement du courrier.

- Une communication du Secrétaire général, de février 2002, impose un nouveau système de classement pour toute la DG. Le *Mail Registration/filing System Team* est chargé de sa mise en œuvre. La date-cible est septembre 2002.
- La même équipe continue à s'occuper de simplifier davantage le système d'enregistrement du courrier (projet en cours). La date-cible est mars 2002.

b. gestion financière décentralisée.

Ce nouveau projet consiste à créer un réseau de fonctionnaires concernés, qui s'assurera, pendant la première année de la décentralisation des opérations financières à la DG Sanco, que toutes les procédures sont bien comprises et installées. La date-cible retenue pour la première étape est avril 2002.

c. politique de délégation.

Ce projet en cours concerne un exercice d'essai dans une Direction, basé sur le rapport remis par l'équipe d'amélioration *Delegation Policy*. La date cible est juin 2002.

d. procédures.

Ce projet en cours concerne la collecte et la structuration de toutes les procédures non financières de la DG. La date-limite est avril 2002.

2.3) Gestion de la connaissance et créativité.**a.**

Un nouveau projet consiste à mettre sur pied une nouvelle équipe d'amélioration pour créer à la DG Sanco un canal pour collecter les idées d'amélioration (une boîte à idées), définir un processus de sélection, proposer les meilleures idées au Comité de pilotage, et assurer le *feedback* au personnel. La date-cible de lancement est mars 2002. La même équipe devrait définir des solutions pratiques pour mieux gérer le flux d'informations croissant (*e.mails*), pour développer des structures de gestion de la connaissance, etc...

b.

Deux projets en cours concernent la documentation pour les réunions d'unités et les réunions de Direction (ce qu'on appellerait dans l'administration belge les réunions des chefs de service), ainsi que la communication entre les Directions (celle-ci concernant les questions spécifiques de nutrition et de lésions : *injuries and nutrition issues*). Le premier projet vise à revoir la documentation des réunions d'unité et de Direction et à y proposer des améliorations. Il est confié à l'équipe d'amélioration *Communication and Teamwork*.

3. L'exécution de l'Improvement Plan.

Pour le moment, la DG Sanco met en œuvre en même temps toutes les parties de l'*Improvement Plan* dégagé suite aux résultats du premier *self-assessment*, conformément à la méthode préconisée dans le modèle d'excellence de l'EFQM. Ce modèle a pour vocation principale de fournir les instruments de mesure propres à

évaluer les performances d'une organisation, afin de les tirer vers le haut. Rien d'étonnant donc si des outils de gestion se superposent maintenant, dans la phase de l'application pratique des améliorations retenues, aux instruments de mesures déjà utilisés dans les deux premières phases (*assessment* et *improvement*); rien de surprenant non plus, si, parmi ces outils de gestion spécifiques, certains ne viennent pas directement du modèle d'excellence de l'EFQM : je songe par exemple à trois applications de la nouvelle politique du personnel préfigurée dans le Livre blanc sur la réforme de la Commission : le système de gestion intégrée des ressources (*IRMS* pour : *Integrated Resource Management System*), un nouveau système de carrière (*career development review*) et les nouvelles descriptions de travail (*new job descriptions*).

Je me limiterai ici à certains aspects de la gestion des R.H. dans la DG ainsi qu'à certains processus et procédures.

3.1) La gestion des R.H.

Indépendamment de l'enquête sur sa satisfaction, le personnel de la DG, comme celui des autres DG, peut se sentir ballotté dans un maelstrom de réformes, ce qui explique sans doute les très faibles notes données lors de l'*assessment* pour les critères *people results*. Les gens n'aiment en effet pas être trop bousculés. Or ils doivent notamment faire face à :

- une nouvelle description de leurs tâches, qui est calquée sur celle des grandes entreprises privées et qui met, plus que par le passé, l'accent sur la responsabilité individuelle et sur les objectifs à atteindre ;
- un nouveau système d'évolution de carrière et d'évaluation (avec, entend-on dire, un « quota négatif » de 10 pour cent d'évaluations d'insuffisance).

La DG Sanco, dans son plan de formation 2002, a prévu une formation spécifique relative à la nouvelle politique de R.H. de la Commission : 5 jours par agent sont prévus à cet effet. Par ailleurs, les cours de management et les cours spécifiques en procédures administratives et financières continueront.

La comparaison avec la communication qui a pu être faite envers les fonctionnaires fédéraux belges autour du plan Copernic de réforme de l'administration fédérale est-elle un exercice réellement utile ? La communication copernicienne n'a pas révolutionné les habitudes de la communication politique : personnellement, comme fonctionnaire fédéral, je la ressens comme ayant été trop faible et trop peu structurée, pour ne pas dire largement improvisée, et articulée autour de quelques vieux slogans d'efficacité et de citoyen-client ; elle a, me semble-t-il, été insuffisamment ciblée vers les fonctionnaires fédéraux, pourtant les principaux intéressés, et certains d'entre eux ont même pu se croire victimes d'une campagne de dénigrement officielle menée à leur encontre par le Ministre de la fonction publique. Le lancement préalable d'un questionnaire assez maladroit adressé à chaque ménage (avec des questions du genre : voulez-vous une administration publique plus performante ? oui ? non ?) n'était sans doute pas le meilleur signal de départ adressé aux fonctionnaires fédéraux.

3.2) Processus et procédures.

a. définitions.

Un processus est une séquence d'activités, qui ajoute de la valeur en produisant les résultats demandés à partir de différents *inputs*. «Ajouter de la valeur» décrit une transformation mais ne contient pas une évaluation en termes d'efficacité ou d'efficience. Un processus peut se composer de plusieurs sous-processus. L'*output* de certains processus peut consister en *inputs* pour d'autres processus. Il s'agit alors de processus de soutien d'un processus principal.

Une procédure est une série d'étapes à suivre selon un ordre prédéfini.

b. le processus sur les processus.

Processus et procédures à la DG Sanco ont été confiés à une équipe d'amélioration spécifique chargées d'un plan d'action qui s'est étalé du 29 mars au 29 juin 2001. Près d'un an plus tard, le processus sur les processus est toujours en cours.

Encore fallait-il que les processus se sussent.

Des processus ont été décrits et standardisés : production législative²⁴, mise en œuvre de la législation (2 *key processes*), gestion de projet et gestion de programmes (2 *sub-processes* du *key process* : *Implementation*)... Le *self-assessment* avait montré l'absence d'identification et de description des processus-clés et des procédures existant à la DG. Le seul fait que les processus soient identifiés et décrits est, en soi, une amélioration notable.

c. un bon processus : les réunions d'unité.

J'aimerais citer les réunions d'unité comme exemples d'un processus qui fonctionne bien et qui permet d'améliorer tout à la fois la gestion des connaissances, les méthodes d'organisation interne et la gestion des ressources humaines (n'oublions pas que l'approche «RADAR» se veut intégratrice et multidirectionnelle)

S'agissant de la tenue des *Unit meetings* dans l'unité où j'ai fait mon stage, j'ai été favorablement étonné par leur régularité et leur grande ouverture : elles ont lieu chaque semaine pendant une bonne heure et abordent tous les sujets et échéances du moment ; tout le personnel y est convié et tout le monde y participe ; j'y ai moi-même été invité dès la première semaine. Le Chef d'unité y expose notamment les points importants pour l'unité qui ont été débattus ou traités lors de la réunion des Chefs d'unité. La dernière réunion à laquelle j'ai assisté s'appuyait sur un ordre du jour précis qui a été, comme le timing (une bonne heure, pas plus) scrupuleusement respecté. Chacun est invité à parler de son travail, chacun peut poser des questions directes à chacun des collègues. Les questions qui ne concernent que certains des collègues sont traitées entre eux et le Chef d'unité lors d'autres réunions. Ces points semblent constituer des détails mais, mis ensemble, ils tissent une communication efficace entre membres de l'équipe.

Le rapprochement entre l'administration et le citoyen, ainsi qu'une communication efficace avec le public, sont des leitmotifs de toute réforme d'une organisation publique. La réalisation de ces objectifs serait illusoire si, déjà, à l'intérieur de leur propre service, les fonctionnaires ne se sentaient pas écoutés (ni même entendus). La

²⁴ voir par exemple le processus de production législative en matière de sécurité alimentaire (annexe10, site intranet de la DG). Ce processus ne concerne que la phase dont la Commission est seule responsable, de l'élaboration d'un premier papier jusqu'à la publication et à la transmission d'un texte final de proposition. Après, les choses se compliquent encore davantage dans le système de la codécision et le rôle de la Commission tend à se diluer, entre les première et deuxième lecture du Parlement et du Conseil (annexe11, le processus de codécision, site intranet de la DG). Ces deux types de processus contiennent des étapes qui sont des procédures formelles (le rectangle flanqué de deux colonnes étroites) et d'autres qui n'en sont pas.

tenue ou plutôt même la bonne tenue des réunions d'unité auxquelles j'ai pu assister indique qu'une culture de la communication s'installe véritablement à la DG. Bien sûr, il s'agit apparemment de petites choses, des réunions d'unité, mais la volonté existe de les structurer en un processus généralisable à toute la DG (et puis peut-être à toute la Commission).

d) un modèle inachevé.

Cependant, le processus d'amélioration des processus, en tant que partie composante de l'EFQM Excellence Model, n'est pas encore pleinement achevé. Cela pourrait être dû à plusieurs causes, parmi lesquelles :

- Le fait que « le processus sur les processus » croise la voie hiérarchique classique : plusieurs niveaux hiérarchiques interviennent dans la validation des processus décrits à la base et dans leur retour vers la base, or chaque niveau n'a pas la même idée ni la même compréhension des processus ; cela peut provoquer de nombreux aller-retour et certaines pertes de temps. A un niveau si avancé dans l'exécution du modèle d'excellence de l'EFQM, il n'est pas certain que l'intervention d'une équipe de l'EFQM puisse réellement faire progresser les choses, alors qu'elles ont été jusqu'ici remarquablement menées en interne sans leur appui, si ce n'est pour les présentations du modèle. Il faut donc continuer à compter sur la bonne volonté de chacun, et sur une forte implication du *top-management* pour faire aboutir la réforme des processus.

- Le fait que l'amélioration des processus selon l'*EFQM Excellence Model* croise également certains outils de gestion spécifiques comme l'I.R.M.S., qui vise à structurer les activités de chaque Direction entre Activités, sous-activités (verticales et horizontales), Actions et sous-actions²⁵. Les fonctionnaires de la base, spécialement ceux qui ne seraient pas familiarisés avec ce genre d'outils ou de concepts, pourraient se sentir confrontés à un nouveau « bidule » dont ils perçoivent d'autant moins l'intérêt qu'ils sont toujours « aux prises » avec l'*EFQM Excellence Model*. C'est comme si plusieurs strates de réformes se superposaient, dans une apparente anarchie. Cela ne fait qu'accentuer l'importance d'une bonne formation de tous aux outils de gestion utilisés.

- Le fait que l'environnement de travail de la Commission rend ses méthodes de travail particulièrement complexes : le rôle de la Commission dans la construction de l'Union européenne et parmi les autres institutions, inscrit dans les traités, résulte d'innombrables compromis politiques entre États et est souvent remis en question ; le nombre des agents, leur nationalité différente, la diversité des langues utilisées (11), la complexité constitutionnelle des procédures législatives, la rédaction alambiquée des articles des traités qui fondent les compétences d'action de la Commission, les rivalités entre DG ou entre unités, sont autant d'éléments, parmi d'autres, qui montrent qu'une réforme des processus dans une DG de la Commission n'a rien d'une partie de plaisir.

²⁵ Voir annexes 12 à 12 *ter*: projet d'*Activity Tree* se rapportant à l'unité B3.

CONCLUSION

Il ne faudrait pas que ce rapport sur les processus de réforme en cours à la Commission européenne et à sa DG Sanco donne la même impression que celle laissée par l'évolution du processus de paix au Proche-Orient : Beaucoup de processus et peu de paix. Alors, beaucoup de processus et peu de réformes à la Commission et à la DG Sanco ? Non. Certes, de nombreux processus ont été lancés : le Livre blanc sur la réforme de la Commission, le Livre Blanc sur la gouvernance européenne, l'*IRMS (Integrative Resource Management System)*, le *CDR (Career Development Review)* l'*EFQM Excellence Model* à la DG Sanco... Mais tous ces processus, dont certains se superposent, donnent déjà des résultats tangibles dans le travail quotidien des fonctionnaires. Un vent de réforme souffle dans les couloirs de la Commission. Soyons optimistes et espérons que les citoyens en ressentiront bientôt les effets bienfaisants.

Un mois c'est très court pour s'imprégner d'une culture de travail si différente de son administration nationale d'origine (notamment par la taille, par le centre de gravité mouvant du pouvoir de décision, par la diversité nationale et culturelle des agents, par l'aspect forcément transnational du travail). C'est donc avec beaucoup de modestie et de prudence que je me risquerai à avancer des « conclusions » sur les réformes observées.

Une motivation forte, des missions claires.

A l'unité B3 de la DG Sanco, j'ai pu constater un engagement de tous à continuer à bien faire son travail, et à vouloir le faire encore mieux. Les tâches de chacun sont bien précisées et les réunions d'unité hebdomadaire permettent de ne pas perdre le fil et de raccrocher le travail de chacun aux missions de l'unité et de la DG. Les différentes *Missions Statement* (de la DG, des Directions, des unités) sont très claires.

Un plan de communication.

La communication est très efficace et simple entre collègues, ainsi qu'avec le chef d'unité. Les contacts directs et l'*e.mail* sont adondamment utilisés.

L'intranet de la DG est une source d'information et de communication précieuse et très bien « architecturée ». C'est un bon canal d'échange de l'information, du haut (y compris le Directeur général) vers le bas mais aussi du bas vers le haut car il y a une interactivité, chaque agent peut écrire directement à la DG. L'essentiel de la réforme de la DG s'y trouve.

L'intranet de la Commission remplit également très bien son rôle d'information et de communication. La réforme de la Commission et la réforme de la gouvernance européenne y figurent en bonne place et en style accessible. Les deux Livres blancs (sur la réforme de la Commission et sur la gouvernance) s'y trouvent, avec une série de liens très utiles.

De manière générale, par rapport au plan Copernic de l'administration fédérale belge, la réforme de la Commission a fait l'objet, comme déjà dit, d'une communication qui m'a semblé plus et mieux structurée que la communication copernicienne. De la même manière, si l'on compare la réforme de mon département (la Justice) à la réforme de la DG Sanco, cette dernière se distingue par une véritable programmation interne (alors qu'à la Justice, la réforme a été ressentie comme imposée de l'extérieur par une part au moins du *top management* en place) et par la mise en place de canaux de communication spécifiques (qui ont été peu existants à la Justice, où les bons vieux couloirs, propices, comme on le sait, à la diffusion de nombreux « bruits » pas toujours fiables, ont fait office de canaux de communication).

De la tour d'ivoire au cimetière des éléphants : éviter la descente.

Une très forte implication du *top management* a, dès le départ, présidé à la réforme de la DG. Et même plus puisque c'est le Directeur Général lui-même qui l'a lancée. Au département belge de la Justice en revanche, comme dans d'autres départements, on ne peut pas dire que le Secrétaire général en place ait été directement et pleinement associé, dès l'origine, à l'exécution, dans son département, du plan Copernic. Certains départements risquent ainsi de connaître cette situation paradoxale de cohabitation forcée entre une ancienne direction (Secrétaire général, Directeurs généraux, Directeurs) dépossédée de ses titres et pouvoirs, et ses remplaçants, les nouveaux *top managers*, livrés à la tentation facile de vouer aux gémonies tout ce et tous ceux qui pouvaient représenter l'« ancien régime ». Dans un Département aussi sensible et important que celui des Finances, la lutte pour le poste de *top manager* (Président du Comité de direction, soit l'ancienne fonction de Secrétaire Général) s'est jouée entre l'ancien Secrétaire général, initiateur d'un projet de réforme «Copernic » adapté au Département, et appelé «Coperfin », et le Chef du cabinet du Ministre. Tous deux étaient classés premiers *ex æquo* au terme de l'*assessment*. Le Chef de cabinet l'a emporté sur son rival.

Si l'on admet le postulat que certaines anciennes directions puissent être écartées aux motifs qu'elles ne répondraient pas aux impératifs du management public actuel et qu'elle se seraient trop éloignées des citoyens (le syndrome de la tour d'ivoire), l'on peut s'étonner que la situation des anciens responsables écartés n'ait pas été préalablement réglée : le cimetière des éléphants, est-ce là ce qui les attend ? pourquoi ne pas prévoir un partage de l'expérience et des connaissances (*Knowledge Management*) qui serait profitable à toute l'administration et aux citoyens que celle-ci est censée servir?

La gestion de la diversité.

Par rapport à une administration fédérale belge linguistiquement et culturellement duale, l'organisation du travail dans une D.G. de la Commission pluri-nationale m'apparaissait comme plus délicate encore et pourtant tout à l'air de bien se passer. Malgré la taille relativement réduite de l'Unité - 9 fonctionnaires cadres (A ou B, tous universitaires) et 3 secrétaires - , plusieurs statuts coexistent sans heurts : parmi les cadres, 7 cadres statutaires côtoient un expert national détaché et un agent auxiliaire (sans compter 2 stagiaires nationaux). Il semble en tous cas exister une véritable culture de la gestion des différences.

La coopération avec les États-membres et les citoyens, la rigueur budgétaire.

Au jour le jour, j'ai pu constater une forte préoccupation des agents par rapport aux intérêts des citoyens (en particulier, dans la DG Sanco, des consommateurs) et à l'impact de leur travail sur leur vie quotidienne ainsi qu'un souci constant de travailler en étroite coopération avec les États-membres.

Les agents partent régulièrement en mission dans les États-membres ou dans les États-candidats, pour y diffuser la connaissance du droit de la consommation de l'Union.

J'ai également pu constater, s'agissant des décisions à répercussions financières, la parfaite transposition, dans l'unité, des impératifs de rigueur budgétaire et de transparence (ce qui est également une marque de respect des citoyens et des entreprises de l'Union puisqu'en définitive ce sont leurs impôts qui financent les activités de l'Union).

Une note finale résolument optimiste.

L'optimisme affiché au début de la conclusion me semble de mise : Si les réformes sont plutôt bien menées à l'intérieur de la Commission et de la DG, l'amélioration recherchée se traduit aussi dans les méthodes de travail de la Commission envers l'extérieur, en particulier envers les États-membres et leurs citoyens, qui méritent, au minimum, le même degré d'ouverture, de transparence, d'éthique, de respect, que celui voulu par la Commission dans ses rapports avec ses agents.

Réforme de la gouvernance européenne, réforme de la Commission, réforme de la DG Sanco : trois réformes qui s'emboîtent à la manière des poupées russes et qui produisent des effets très concrets à l'intérieur de la Commission européenne : le résultat sans doute d'une volonté politique claire, au plus haut niveau de la Commission, comme de la DG Sanco, de faire de la Commission et de la DG des pôles d'excellence, et de la forte implication du personnel (en tous cas dans l'unité qui m'a accueilli, et que je remercie encore) dans les processus de réforme en cours.

Table des matières

INTRODUCTION

Chapitre I : La réforme de la Commission.

Au commencement était le Livre blanc.

Les points noirs.

Le livre blanc.

Chapitre II : La réforme de la gouvernance européenne.

Au commencement était le livre blanc (un autre)...

L'éthique à la Commission : un éventail de règles internes.

L'éthique dans les départements belges : des règles internes étiques.

Chapitre III : Le programme de réforme de la DG Sanco.

Au commencement était le *Mission statement*...

...Ensuite vint l'*EFQM Excellence Model*.

L'approche RADAR ou les quatre éléments....

...Qui étaient trois : trois mousquetaires d'excellence, trois étapes du cycle.

1. le *Self-Assessment*.

- 1.1) la gestion des ressources humaines.
- 1.2) les processus.
- 1.3) la politique et la stratégie.
- 1.4) la gestion des relations (la communication).
- 1.5) les directions stratégiques.

2. l'*Improvement Plan*.

- 2.1) gestion des ressources humaines.
- 2.2) organisation.
- 2.3) gestion de la connaissance et créativité.

3. l'exécution de l'*Improvement Plan*.

- 3.1) gestion des ressources humaines.
- 3.2) processus et procédures.

CONCLUSION

Une motivation forte, des missions claires.

Un plan de communication.

De la tour d'ivoire au cimetière des éléphants : éviter la descente.

La gestion de la diversité.

La coopération avec les États-membres et les citoyens, la rigueur budgétaire.

Une note finale résolument optimiste.