



*Note d'enjeux*

# **Quelle administration pour l'Union européenne en 2024 ?**

Avril 2024

*« Une double ambition : révéler ce qu'on ignore, remettre au jeu des idées qui ont eu leur part dans de vastes transformations, et qui pourraient encore les poursuivre ou les sauver. »*

**Pierre Uri**, haut-fonctionnaire, *Penser pour l'action – un fondateur de l'Europe*, 1991

La présente note a comme objectif, en un temps court (20 mn de lecture environ), de présenter les enjeux auxquels sont confrontées directement l'Administration de l'Union européenne, et indirectement les administrations nationales, dont celle de la France. Elle participe, nous l'espérons, d'une meilleure compréhension de son fonctionnement au quotidien comme des leviers de la transformation pouvant être actionnés.

Elle pose, nous l'espérons aussi, un cadre et des axes de réflexion qui permettront de clarifier le débat, d'appréhender les forces et faiblesses actuelles, les risques comme les opportunités, de partager un diagnostic pour mieux élaborer les prochains chantiers au service de l'intérêt général européen.

La note, dont les grandes lignes sont résumées dans le sommaire, est organisée en trois parties. La première s'attache à clarifier les missions et principes d'organisation de l'administration de l'Union européenne, la deuxième à décrire ses forces et faiblesses, la troisième à tirer les enseignements, pour elle-même et pour l'Administration en France, en insistant sur les partages d'expérience entre administrations. Elle ne traite pas des aspects institutionnels (traités, fonctionnement des institutions...), influençant cependant pour partie l'administration de l'Union européenne.

Conformément à la méthodologie retenue par le think tank Penser public, le travail mené en interne, comme avec les personnalités extérieures, et validé en plénière, débouche sur une pensée ou cadre d'action et neuf propositions.

Se dessinent également, en filigrane, d'autres pistes de travail ou propositions, que les auteurs de la note laissent au lecteur faire siennes.

## I. Une pensée valant cadre d'action

**Penser public, c'est penser citoyen, c'est aussi penser le rôle de l'agent public et de son encadrement**

Devant répondre aux attentes des États membres, mais également des citoyens et des autres parties prenantes (associations, syndicats, acteurs économiques...) en termes d'efficacité de son action, l'administration de l'Union européenne (60 000 agents) a su historiquement s'adapter à l'évolution du périmètre de l'Union, des politiques menées comme des ressources qui y sont consacrées, sans renoncer à défendre l'intérêt général européen et des principes d'organisation comme celui de la subsidiarité.

Résultat d'équilibres politiques nés avant le Brexit, le fonctionnement actuel de l'administration de l'Union européenne est interrogé à l'occasion des élections européennes de 2024.

En effet, confrontée, comme les administrations nationales, à de nouveaux défis liés aux grandes transitions (écologique, économique, scientifique, technologique... sans oublier la nouvelle donne démocratique), elle doit tout à la fois gérer des contraintes budgétaires de court terme et la nécessité de procéder à des investissements d'avenir à moyen/long terme. Une autre contrainte s'impose à elle : l'évolution des missions en même temps que les hypothèses en termes d'approfondissement comme d'élargissement.

**La piste privilégiée par le think tank Penser public : conforter le modèle de l'administration de l'Union européenne en misant sur les ressources humaines et le management, et en favorisant les mobilités y compris avec les administrations nationales.**

La déclaration de Gand signée par les ministres chargés de la fonction publique dans les 27 États membres (soit 9 millions de fonctionnaires), en février 2024, dans le cadre de la présidence belge, participe de cette dynamique. Extrait : « Les États membres souhaitent que leurs administrations publiques soient davantage le miroir de la société .../... Les postes au sein de l'administration publique doivent séduire tous les profils. Le corps des fonctionnaires doit refléter la diversité de la société, une diversité qui, jusqu'à présent, n'est pas systématiquement observée dans tous les pays. »

## II. 9 propositions

### ENJEU DE TRANSPARENCE DEMOCRATIQUE

<b>Proposition 1</b>	Documenter le sujet, éclairer les citoyens et décideurs publics	Une fois par an, au moment du vote de la contribution à l'UE au sein du projet de loi de finances, présentation d'un rapport spécial sur l'administration de l'Union européenne (6,7% du budget, 60 000 personnes), ses missions, son organisation, les indicateurs.	Gouvernement français, Parlement
<b>Proposition 2</b>	Renforcer le lien avec le citoyen	Valoriser les outils de la participation citoyenne développés au niveau européen (initiative citoyenne, livre blanc, livre vert, baromètres...), en les renforçant (projet de panel citoyens ou de convention citoyenne à Strasbourg), en les articulant avec les dispositifs dans les États membres (ex : dispositifs de type convention citoyenne ou CNR conseil national de la refondation en France).	Commission européenne et Gouvernement français

### EVOLUTION DES TRAITES

<b>Proposition 3</b>	Affirmer des valeurs	Face aux grandes transitions, structurantes pour les politiques publiques, auxquelles est confrontée l'Union européenne en lien avec les États membres, actualiser, dans les traités, les valeurs et principes organisant l'administration de l'Union européenne, notamment la notion de subsidiarité. Introduire sur la question de la transition écologique, la notion de compétences inclusives (valeur ajoutée de la mutualisation entre échelons territoriaux), à côté des compétences exclusives ou partagées).	Commission européenne et Gouvernement français
----------------------	----------------------	---	--

### STRATEGIE RH/LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

<b>Proposition 4</b>	Développer une stratégie volontariste au niveau français	Élaborer au niveau français (SGAE et ministère chargé de la fonction publique) des lignes directrices de gestion fixant des objectifs et principes d'organisation, mais aussi des dispositifs d'accompagnement RH (ex : période « vis ma vie ») pour favoriser les carrières au niveau de l'Administration de l'Union européenne.	Gouvernement français avec Commission européenne
<b>Proposition 5</b>	Constituer des viviers de recrutement ou pré-recrutement	Responsabiliser chaque État membre sur la constitution, en amont de EPSO, de viviers de recrutement ou pré-recrutements des fonctionnaires européens. Articuler ces viviers avec le réseau des anciens participants au programme ERASMUS ou équivalent.	Gouvernement français avec Commission européenne
<b>Proposition 6</b>	Favoriser les mobilités vers l'Administration de l'Union	Revoir le dispositif des END (experts nationaux détachés) et renforcer, en s'appuyant sur le SGAE et le ministère chargé de la fonction publique, les moyens consacrés	Gouvernement français avec Commission européenne

	européenne	à la gestion interministérielle des profils (formation de base, accompagnement RH individuel et collectif, possibilités d'intégration au sein de la fonction publique européenne, à l'issue de la période de détachement...).	
<b>Proposition 7</b>	Favoriser les mobilités depuis Bruxelles vers les administrations nationales	Renforcer le statut des hauts-fonctionnaires européens et les voies d'accès au sein des administrations nationales (voie d'accès spécifique dans la haute fonction publique en France pour les fonctionnaires européens, complémentaire de celles prévues pour les concours, externe, interne, 3 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> concours).	Gouvernement français avec Commission européenne

### DES OUTILS POUR L'INNOVATION PUBLIQUE

<b>Proposition 8</b>	Un catalogue ou portail, ainsi que des programmes d'accompagnement individualisé favorisant la diversité des futurs hauts fonctionnaires européens.	Mettre en place, un catalogue ou portail pour référencer les offres de formation initiale et continue en lien avec les carrières européennes sur le modèle du tronc commun formation continue de l'INSP), avec un dispositif de labellisation des centres de préparation (sur le modèle des classes prépa Talents du service public) et des programmes d'accompagnement individualisés de nature à assurer à la fois diversité et qualité du recrutement des futurs hauts fonctionnaires européens.	Gouvernement français avec Commission européenne
<b>Proposition 9</b>	Un service dédié à la coopération administrative au niveau européen sous la marque PACE.	Dans le prolongement de la déclaration de Gand de février 2024, créer, en France, un centre de ressources autour du programme PACE et plus largement de la coopération administrative entre administrations des Etats-membres de l'Union européenne. Programmer en 2025 une étude comparative européenne sur la déontologie des hauts fonctionnaires.	Gouvernement français avec Commission européenne

## SOMMAIRE

07 | Partie 1 : Défendre l'intérêt général européen

16 | Partie 2 : Cultiver une forme d'agilité,  
notamment lors des évolutions de périmètre d'action

20 | Partie 3 : Miser sur la subsidiarité pour  
démultiplier les possibilités et l'impact

24 | En guise de conclusion

Pour en savoir plus

Remerciements

A propos du think tank PENSER PUBLIC

# DEFENDRE L'INTERET GENERAL EUROPEEN

Pour son administration, l'Union européenne a fait historiquement le choix, inspiré par l'organisation en France, d'une fonction publique de carrière, avec un statut protecteur allant de pair avec l'objectif de défendre l'intérêt général européen. Elle a repris cependant certaines des caractéristiques de l'administration dans d'autres États membres fondateurs (Allemagne, Bénélux, Italie...) : simplicité dans l'organisation, nombre limité de corps avec des possibilités de mobilité, transparence sur la rémunération. L'élargissement aux pays anglo-saxons ou scandinaves n'a pas entraîné de modification de ce compromis, mais une évolution des méthodes de recrutement/déroulement de carrière, comme des profils recherchés, influencée par le New Public Management, et le modèle britannique d'Administration, sans renoncer à la mission première : défendre l'intérêt général européen. Si les institutions ont pu changer dans ces vingt dernières années, l'administration de l'Union européenne représente un élément de stabilité.

## 1. La France et le projet européen

La France est membre fondateur de l'Union européenne. L'Union européenne couvre plus de 4 millions de km<sup>2</sup> et compte près de 450 millions d'habitants. La France est le plus vaste pays de l'UE, et Malte le plus petit.

Avec un peu plus de 68 millions d'habitants au 1er janvier 2024, la France se classe deuxième dans l'Union européenne en termes de population (15% du total), derrière l'Allemagne. Son poids démographique a une incidence sur sa représentation au sein des institutions européennes. En 2024, à l'issue des élections européennes de juin 2024, la France disposera de 81 sièges au Parlement européen, soit 11,25% sur un total de 720 parlementaires (contre 96 pour l'Allemagne).

## 2. L'Union européenne et ses institutions

L'Union européenne est aujourd'hui composée de 27 États membres, au terme de huit élargissements (adhésion de trois nouveaux pays en 1973, un pays en 1981, deux en 1986, trois en 1995, douze en deux vagues en 2004 et 2007 — dix en 2004 et deux en 2007 — et un en 2013) et le retrait du Royaume-Uni en 2020 (« Brexit »).

Selon l'article 13 du traité sur l'Union européenne, les institutions de l'Union européenne sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne (souvent appelé simplement « Conseil »), la Commission européenne (ou « Commission »), la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes).

L'Union européenne dispose ainsi d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale. Pour leur administration, elles disposent d'un cadre RH commun (« la fonction publique européenne »).

## 3. L'intérêt général européen

La question du service public européen, que l'on peut aborder sous l'angle de ses principes juridiques ou de ses modalités institutionnelles<sup>1</sup>, repose sur un socle politique, voire philosophique, relativement puissant dans le cas de l'administration de l'Union européenne et sur l'idée d'intérêt général européen défini à l'article 213 (ex : article 157) du Traité instituant la Communauté européenne. « Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs

<sup>1</sup> Cf compte-rendu du colloque, organisé par Penser public, sur la doctrine des services publics en Europe, juin 2006

devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche. »

La notion d'indépendance (par rapport aux pouvoirs politiques nationaux) est ici capitale : elle constitue le corps de la notion d'intérêt général européen. Elle influence également fortement la relation entre l'administration de l'Union européenne et le politique (représentée par les membres de la Commission ou les membres élus au Parlement).

Les règles concernant les emplois dans les cabinets, proches des autorités politiques, sont très précises. Les membres des cabinets sont recrutés discrétionnairement par les commissaires. Jusqu'en 1999, les membres du cabinet étaient majoritairement de la même nationalité que le commissaire. En 1999, la Commission Prodi a voulu s'assurer la représentation d'une plus grande diversité de nationalités dans les cabinets et s'est prononcée en faveur d'une remise en cause de traditions bien établies (voulant, par exemple, que le directeur général de la DG agriculture soit un Français).

Sur la prévention des conflits d'intérêt, un cadre strict a été mis en place, suite notamment au scandale ayant entraîné la démission en 1999 de la Commission présidée par Jacques Santer. Plus que dans nombre d'États membres, le contrôle du Parlement est réel.

A l'heure où l'Union européenne promeut l'État de droit et en fait un critère d'adhésion, il serait intéressant, dans le prolongement de la déclaration de Gand de février 2024 (cf infra), de lancer une étude comparative européenne sur la déontologie des fonctionnaires<sup>2</sup>.

Une des questions, toujours prégnante, est celle du poids de chaque État membre lors des nominations dans les postes à responsabilité.

La France, bien implantée historiquement dans les institutions européennes, en tant que membre fondateur, a longtemps privilégié les nominations à fort caractère politique (présidence des institutions, postes de commissaire européen ou directeur général), et des objectifs en termes de quota ou de volume, alors que d'autres États membres, avec des viviers nationaux plus restreints, ont fait le choix d'une stratégie RH d'influence (accompagnement individualisé sur plusieurs années de hauts-fonctionnaires à potentiel en vue de prendre des postes à responsabilité au sein de l'union européenne). Sur ce modèle, des lignes directrices de gestion (LDG)<sup>3</sup> pourraient fixer, en France, les objectifs, les étapes et acteurs à mobiliser.

<p><b>Proposition 4</b></p>	<p>Développer une stratégie volontariste au niveau français</p>	<p>Élaborer au niveau français (SGAE et ministère chargé de la fonction publique) des lignes directrices de gestion (LDG) fixant des objectifs et principes d'organisation, mais aussi des dispositifs d'accompagnement RH (ex : période « vis ma vie ») pour favoriser les carrières au niveau de l'Administration de l'Union européenne.</p>	<p>Gouvernement français avec Commission européenne</p>
-----------------------------	---	--	---

<sup>2</sup> Cf la mission confiée par le Président de la République, lors des "Rencontres des cadres dirigeants de l'État", mardi 12 mars, à Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'État sur la question du régime de responsabilité pénale des décideurs publics. Cf également les travaux menés par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), présidée par Didier Migaud, dans le cadre du réseau européen d'éthique publique et lors du colloque « Comment penser une politique de transparence de la vie publique à l'échelle européenne ? » en juin 2022.

<sup>3</sup> Les lignes directrices de gestion (LDG) constituent l'une des innovations de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Chaque administration doit édicter ses propres LDG, qui vont déterminer sa stratégie pluriannuelle des ressources humaines et fixer les orientations générales en matière de promotion.



## 4. La fonction publique européenne, quel statut ? quels modes de recrutement ?

L'Union européenne a fait le choix du statut<sup>4</sup>. La fonction publique européenne est une fonction publique de carrière et les institutions de l'Union européenne recrutent leurs agents par concours. Elles emploient des fonctionnaires, mais aussi des agents temporaires et contractuels. Elles accueillent également des stagiaires, et gèrent des bases de données d'experts spécialisés dans des domaines spécifiques.

Le modèle est, à l'origine, fortement inspiré par l'organisation de l'administration, notamment de la haute fonction publique, en France. L'union européenne a cependant repris, dans son fonctionnement, certaines des caractéristiques de l'administration dans d'autres États membres fondateurs (Allemagne, Bénélux, Italie...) : simplicité dans l'organisation, nombre limité de corps avec des possibilités de mobilité, transparence sur la rémunération et autres éléments de reconnaissance.

Le statut général des fonctionnaires est fixé par le règlement no 31 (CEE) 11 (CEEA), élaboré en 1962 et modifié à de nombreuses reprises. En particulier, une importante réforme a été adoptée en 2004 par le règlement CE/EURATOM no 723/2004 du 22 mars 2004.

L'influence anglo-saxonne s'est fait sentir, notamment, dans les années 2000, lorsque Neil Kinnock, a été nommé, au sein de la Commission Marin ayant succédé à l'équipe Santer, dont il était issu, vice-président de la Commission européenne, chargé de la Réforme administrative, de 1999 à 2004. Ancien ministre britannique, il avait été partisan du « non » au référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans les Communautés européennes en 1975. Le New Public Management est une source d'inspiration pour son programme et ses équipes durant ses différents mandats (Transports puis Réforme administrative) à la Commission.

2003, a été créé l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) pour l'organisation des concours européens. Cette structure centralisée, sans équivalent à ce jour en France, a été créée pour sécuriser les processus de recrutement en même temps que gérer la masse de candidatures venues de tous les États membres, comme celle des demandes des employeurs.

Chaque année, les institutions de l'Union européenne recrutent, au travers des concours organisés par l'EPSO, parmi plus de 50 000 candidats, quelque 1 000 nouveaux agents permanents pour une carrière à long terme (soit un taux de sélectivité de l'ordre de 2% (contre, à titre de comparaison, 4% pour l'INSP en France).

Le recrutement dans la fonction publique européenne est fortement inspiré du modèle français d'égal accès aux emplois publics. Sur la base notamment de l'article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics, sans autre motif de préférence que leur mérite ». Un dispositif comme le programme ERASMUS est de nature à susciter des vocations<sup>5</sup>. Les conditions d'éligibilité pour les concours européens sont assez larges. Outre la nationalité européenne, seuls un niveau d'étude et la maîtrise d'au minimum deux langues officielles de l'Union européenne sont requis.

---

<sup>4</sup> « Parce que nous nous sommes engagés un peu les yeux fermés dans la voie du statut par analogie, par désir de créer une situation plus proche de celle des administrations nationales que de celle des organisations internationales. Nous avons pensé qu'un corps de fonctionnaires supranationaux était, en réalité, presque un corps de fonctionnaires nationaux, pour lesquels la nationalité était la supranationalité. Et ceci nous a engagés dans la voie du statut ». Jacques Rueff, haut-fonctionnaire, in compte rendu de la réunion « Statuts du personnel », 28 octobre 1953, archives du Conseil, CM1/1953, n°57 (cité par Michel Mangenot, cf références in analyse bibliographique).

<sup>5</sup> « Elevés au contact les uns des autres, libérés dès leur plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens, bien préparés à achever et à consolider l'œuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère. » Jean Monnet, père fondateur de l'Europe.

Les épreuves cherchent à évaluer les performances des candidats sur la base d'une grille de compétences définie par EPSO. Les choix, faits il y a plus de quarante ans en termes de recrutement, d'avancement ou de mobilité avec les administrations publiques nationales montrent aujourd'hui certaines limites.

Au fil du temps, le nombre de traducteurs et de généralistes convoités par les principales institutions de l'UE a diminué et ils ne constituent plus la majorité des nouveaux membres du personnel recherchés.

Avec un budget resté relativement stable à environ 27 millions d'euros, l'EPSO organise ses concours sous leur forme actuelle depuis 2012, mais l'insatisfaction des institutions européennes à l'égard du processus a incité son conseil d'administration à lancer un groupe de réflexion en 2019. Un rapport a été rendu par la Cour des comptes européenne en 2020 sur le thème : «EPSO : le moment est venu d'adapter le processus de sélection à des besoins de recrutement en pleine évolution».

**Tableau 1 : coûts directs de recrutement (procédure EPSO vs autres recrutements)**

Nombre de lauréats inscrits sur les listes de réserve	Entre 1 et 20	Entre 21 et 40	Entre 41 et 60	Entre 61 et 80	Plus de 100
EPSO	14 165 euros	9 600 euros	7 866 euros	8 177 euros	6 828 euros
Institutions	7 444 euros	4 882 euros	s.o.	s.o.	s.o.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par l'EPSO, le Parlement européen, la Commission et la Cour de justice.

Dans les éléments pris en compte dans la réforme EPSO figure une analyse des coûts directs par personne recrutée. Des analyses croisées France/UE sur le coût (direct et indirect) des recrutements de fonctionnaires pourraient être réalisées. De même, les études comparatives sur les référentiels de compétences utilisées au niveau européen, par l'EPSO, et en France, ou dans les autres États membres, pourraient être utilement réactualisées.

La réforme annoncée pour 2023 est retardée ; elle ne devrait pas intervenir avant le début de la législature (élections européennes de juin 2024).

<b>Proposition 5</b>	Constituer des viviers de recrutement ou pré-recrutement	Responsabiliser chaque État membre sur la constitution, en amont de l'EPSO (office européen de sélection du personnel), de viviers de recrutement ou pré-recrutement des fonctionnaires européens. Articuler ces viviers avec le réseau des anciens étudiants ERASMUS ou autres programmes d'échanges équivalents.	Gouvernement français avec Commission européenne
----------------------	--	--	--

## 5. Des problèmes d'attractivité pour les recrutements directs

Comme en France, l'administration européenne est confrontée à des problèmes d'attractivité, les nouvelles générations mettant en cause la longueur des concours d'entrée (plus de 10 mois) comme la lourdeur des procédures de recrutement.

**Figure 1 : Processus de recrutement via les concours européens**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par l'EPSO.

La question de la rémunération, notamment pour les ressortissants des pays du nord de l'Europe, se pose également. Le moteur puissant de la vocation, très présent dans les premières générations de haut-fonctionnaires européens « les bâtisseurs de l'Europe »<sup>6</sup>, n'est plus le même.

La proportion de candidats de moins de 35 ans au grade le plus bas – n'exigeant aucune expérience professionnelle – est en baisse. Ces postes de début de carrière sont, pour partie, occupés, par des personnes surqualifiées.

Sur les postes de spécialistes, l'insatisfaction est encore plus nette. Le calendrier du processus de planification, qui commence jusqu'à un an avant l'organisation du concours proprement dit, ne permet pas d'estimer précisément les besoins, ce qui donne lieu à des surestimations et à un ajustement permanent, ni de garder le lien avec les bons candidats. Pour ces postes de spécialistes, les employeurs privilégient de plus en plus d'autres voies de recrutement, comme les contrats temporaires. Ils peuvent également recourir à des experts nationaux détachés (END).

Il est donc de l'intérêt de l'Union européenne mais aussi de chaque État membre de repenser les filières de recrutement (centres de préparation des concours européens, viviers de candidats...).

La France pourrait montrer l'exemple en mettant en place, sur le modèle des classes prépa Talents du service public, un dispositif de labellisation des centres de formation aux concours européens et des programmes d'accompagnement individualisés de candidats à haut potentiel (système de bourses, contrat de deux ans sur un poste préparant à une carrière européenne...)

L'Institut national du service public (INSP) propose déjà, lors de la formation initiale des élèves - fonctionnaires, des possibilités de stage au sein des institutions européennes. Un dispositif complémentaire pourrait être mis en place pour accueillir des candidats à haut potentiel intéressés par une carrière européenne<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> « La France est ma patrie, l'Europe est mon avenir » Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne.

<sup>7</sup> Avant le Brexit, et pendant plusieurs années, dans le cadre du programme European Fast Stream, le Royaume-Uni a offert la possibilité à des jeunes diplômés, candidats à haut potentiel, de préparer les concours européens tout ayant

<b>Proposition 8</b>	Un catalogue ou portail, ainsi que des programmes d'accompagnement individualisé favorisant la diversité des futurs hauts fonctionnaires européens.	Mettre en place, un catalogue ou portail pour référencer les offres de formation initiale et continue en lien avec les carrières européennes sur le modèle du tronc commun formation continue de l'INSP), avec un dispositif de labellisation des centres de préparation (sur le modèle des classes prépa Talents du service public) et des programmes d'accompagnement individualisés de nature à assurer à la fois diversité et qualité du recrutement des futurs hauts fonctionnaires européens.	Gouvernement français avec Commission européenne
----------------------	---	---	--

## 6. La précarité des contrats temporaires et des experts nationaux détachés

La Commission engage des agents contractuels afin de renforcer ses capacités dans différents domaines. Les agents contractuels sont répartis en quatre groupes de fonctions (groupe de fonctions I, II, III et IV) correspondant aux tâches à exécuter (article 80 du RAA). Chaque groupe est divisé en grades et en échelons (articles 80 et 93 du RAA). Le présent appel ne concerne que les groupes de fonctions II, III et IV. Le contrat est de durée maximale de 4 ans. La part des contractuels a eu tendance à augmenter ces dernières années (près de 40% à fin 2023).

Les experts nationaux détachés (END) sont des agents titulaires ou CDI de l'administration d'un des États membres mis à disposition par leur administration d'origine auprès des institutions européennes ou des agences de l'UE pour une période variant de 6 mois à 4 ans. Un programme d'accueil et un comité de liaison des experts nationaux détachés ont été mis en place par la DG RH.

Mais les conditions de retour dans l'administration d'origine ne sont pas toujours facilitées. En outre, l'attractivité du dispositif est limitée par le fait que la rémunération de l'END reste à la charge de l'employeur initial au sein de l'État membre. La présence d'experts nationaux dans les instances européennes est parfois perçue dans une logique concurrentielle entre les États membres et la Commission.

La France pourrait prendre l'initiative de revoir le dispositif des END (experts nationaux détachés) au niveau national (dispositif RH renforcé au niveau individuel et collectif, dans chaque ministère et au niveau interministériel), puis dans un second temps au niveau européen (ex : voie d'accès à la fonction publique européenne<sup>8</sup>).

<b>Proposition 6</b>	Favoriser les mobilités vers l'Administration de l'Union européenne	Revoir le dispositif des END (experts nationaux détachés) et renforcer, en s'appuyant sur le SGAE et le ministère chargé de la fonction publique, les moyens consacrés à la gestion interministérielle des profils (formation de base, accompagnement RH individuel et collectif, possibilités d'intégration au sein de la fonction publique européenne, à l'issue de la période de détachement...).	Gouvernement français avec Commission européenne
----------------------	---	--	--

un contrat de deux ans dans l'administration britannique, sur un poste avec une dimension affaires européennes, y compris une immersion de six mois dans une institution européenne.

<sup>8</sup> Création, sur le modèle du JPP ou Junior Professionals Program (cf infra), d'un SPP ou Senior Professionals Program préparant pour l'intégration d'experts).

## 7. Le déroulement de carrière – les mobilités internes et externes

Les fonctionnaires européens, relevant du statut, sont nommés pour une durée indéterminée. Ils constituent l'essentiel des effectifs. Il existe 3 catégories de fonctionnaires permanents de l'Union européenne : les administrateurs (AD), les assistants (AST) et les secrétaires/commis (AST/SC).

Les administrateurs ont notamment pour mission d'élaborer des politiques et des actes législatifs, de mener des travaux d'analyse et de conseil, d'effectuer des tâches réglementaires, de prendre part à des négociations internationales, d'assurer la liaison avec les parties prenantes et les partenaires, d'entretenir un dialogue avec les citoyens, de réviser et de traduire les textes juridiques de l'Union européenne, entre autres.

Une carrière d'administrateur couvre les grades AD 5 à AD 16. AD 5 est le niveau d'entrée des diplômés universitaires ; les grades AD 15 et AD 16 sont réservés aux directeurs généraux.

L'entrée dans la fonction publique européenne se fait surtout en tant que junior. Des programmes comme Blue book, éventuellement prolongés dans le cadre du Junior Professionals Program (JPP)<sup>9</sup>, permettant une pré-sélection de candidats au travers de stages longue durée sont plébiscités par les employeurs. Il y a moins qu'en France la possibilité de rejoindre le corps des administrateurs avec une séniorité professionnelle (ex : 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> concours dans la haute fonction publique).

Des institutions comme la BEI (banque européenne d'investissement) ont leur propre cadre conventionnel RH, pour leur permettre de recruter des profils spécifiques liées aux activités de banque d'investissement, de gestion des risques, d'audit, de contrôle, de recherche. Les passerelles avec le statut général de la fonction publique européenne sont très limitées. De manière générale, pour les agents, les passerelles vers d'autres organismes européens, mais aussi les administrations nationales, doivent être encore développées.

<b>Proposition 7</b>	Favoriser les mobilités depuis Bruxelles vers les administrations nationales	Renforcer le statut des hauts-fonctionnaires européens et les voies d'accès au sein des administrations nationales (voie d'accès spécifique dans la haute fonction publique en France pour les fonctionnaires européens, complémentaire de celles prévues pour les concours, externe, interne, 3 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> concours).	Gouvernement français avec Commission européenne
----------------------	--	--	--

## 8. Les enjeux en termes de diversité

La préparation des concours européens se fait dans des universités ou centres de formation dans toute l'Europe. En France, des formations spécifiques ont été développées, à l'Institut National du Service Public, au sein du Pôle de préparation aux concours européens (PPCE) ou à Sciences Po Paris au sein du Centre de préparation aux concours européens (CPCE).

À la différence des classes prépa Talents du Service Public en France, il est difficile d'en trouver une liste à jour des centres de formation, avec les résultats obtenus par les auditeurs. Il n'y a pas non plus de conventionnement avec l'Union européenne ou le SGAE. Des actions ponctuelles

<sup>9</sup> Dans le cadre de la stratégie de gestion des talents 2016, la Commission européenne avait lancé un projet visant à mieux intégrer dans la fonction publique de l'UE les jeunes talents issus du vivier interne de la Commission. Grâce à un programme complet d'apprentissage, de développement et de mobilité sur une période de deux ans, le programme permet aux participants d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler au sein de la Commission.

d'information sont menées par le SGAE avec l'aide de la Représentation permanente de l'UE à Paris. Il n'y a pas de constitution organisée de viviers de recrutement ou pré-recrutement en France comme dans les autres États membres.

Concernant les profils recrutés dans l'administration de l'Union européenne, il n'y a pas de stratégie spécifique au regard des enjeux de diversité (F/H, âge, handicap...). Concernant la féminisation des postes de direction, il n'y a pas de quotas ni même de programmes d'accompagnement de type Talenteuses en France. La fonction publique n'est, pour autant pas en retard sur cet enjeu.

Le pourcentage de femmes occupant des postes de direction au sein de la Commission européenne atteignait 36%, soit 11% de plus qu'au début du mandat de Jean-Claude Juncker, en novembre 2014. Le Président de la Commission s'était engagé à atteindre 40% des femmes aux postes d'encadrement d'ici le 31 octobre 2019. Un objectif qui a été atteint avec un total de 41% de femmes aux postes d'encadrement, dont 37% dans l'encadrement supérieur et 42% dans l'encadrement intermédiaire.

La diversité dans la fonction publique européenne se mesure également au travers des formations d'origine des agents, bien plus diverses qu'en France. Au sein des administrateurs co-existent des professionnels ayant, au départ, des formations en droit, en gestion, en informatique ou sciences de l'ingénieur, en sciences politiques. Dans le cadre de la réforme des concours européens en chantier, la question est cependant de renforcer la part des profils avec une formation principale ou secondaire en droit.

## 9. Le volume et cadres d'emplois

Les institutions européennes emploient quelque 43 000 fonctionnaires et agents assimilés. Dans le détail, environ 33 000 fonctionnaires travaillent pour la Commission européenne, 7 500 pour le Parlement européen et 3 500 pour le Conseil de l'Union européenne. Au-delà des institutions citées comme telles par les traités, les organes comme le Comité des régions, ainsi que, depuis la réforme de 2004, les agences communautaires, emploient des fonctionnaires. Chacune d'elles gère la carrière de ses fonctionnaires et agents.

Au total, environ 60 000 fonctionnaires européens et autres membres du personnel sont au service de quelque 450 millions d'Européens (et de nombreux autres à travers le monde). Il s'agit en fait d'un nombre relativement faible, en application du principe de subsidiarité.

À titre de comparaison, le ministère français de l'économie et des finances emploie environ 140 000 personnes pour une population de seulement 67 millions d'habitants. La Région Île-de-France emploie, elle, environ 1.800 agents chargés du suivi et de la mise en œuvre des politiques régionales et près de 8.500 agents techniques, pour une population de 12 millions de personnes. 55 000 agents travaillent pour la Ville de Paris et ses 2,1 millions d'habitants.

De même, au niveau européen ; les cadres d'emplois sont plus simples que dans certains États membres, dont la France. La délégation de responsabilités entre autorités politiques et administration, les distinctions entre tâches de conception des politiques publiques, d'exécution, de contrôle et d'inspection, sont sans doute plus claires.

## 10. La part d'externalisation dans les agences ou autres autorités administratives, le contrôle de la Cour des comptes

Un autre choix politique fort pour la structuration de l'Administration de l'Union européenne a été celui du développement des agences, avec un fort niveau d'homogénéité à la différence de la France. Elles représentent aujourd'hui un aspect important du paysage institutionnel



communautaire et un effectif de plus de 8 500 membres dont plus de 90% sont des agents temporaires et contractuels.

Hors cas de la BCE (Banque centrale européenne) et du système européen de surveillance financière (SESF)<sup>10</sup> dans le secteur financier, l'administration de l'Union européenne ne comprend pas d'autorités de régulation ; elle s'appuie sur les autorités de régulation sectorielles au niveau de chaque État membre.

Hors cas de la Cour des comptes européenne (900 agents provenant de l'ensemble des États membres, fonctionnaires recrutés par l'EPSO, fonctionnaires détachés par une administration nationale, agents temporaires et des agents contractuels pour réaliser des tâches spécialisées ou de courte durée). Il n'y a pas comme en France, de corps de contrôle et d'inspection.

Créée en 1975, la Cour est devenue une institution européenne à part entière le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Avec ce statut, elle dispose de l'égalité de rang avec la Commission européenne (chargée de l'exécution du budget européen). La Cour des comptes européenne est très proche de ses homologues nationales, avec lesquelles elle forme le Comité de contact qui se réunit chaque année et comporte plusieurs groupes de travail permanents. Elle est également en contact régulier avec les administrations nationales au travers du contrôle des subventions.

Au-delà du nécessaire contrôle de la régularité de la gestion, la Cour développe une analyse de la performance des interventions européennes : résultats obtenus, qualité des indicateurs, (in)cohérence enfin entre les différentes politiques publiques. Elle met systématiquement en avant, dans sa stratégie de programmation, l'analyse de la « valeur ajoutée de l'Europe ».

## 11. Les enjeux de souveraineté

Dans son dernier discours sur l'état de l'Union européenne en septembre 2018, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker insistait sur la notion de souveraineté européenne. Avec une idée simple : mais puissante : face à la violence et l'imprévisibilité du XXI<sup>e</sup> siècle, le retour des empires (Chine, Russie, États-Unis...), seule l'Europe permettra aux Européens de rester maître de leur destin.

Elle est également une partie de la réponse à la quête de sens d'une partie des agents au sein de l'administration de l'Union européenne. A la question « qu'est-ce qu'aujourd'hui l'Union européenne ? que veulent réaliser ensemble les Européens ? », la construction d'une souveraineté européenne offre, en effet, la perspective d'un avenir commun, source d'une nouvelle dynamique. Elle oblige à réfléchir également à la cohésion de l'Union européenne. Une interrogation proche de celle en cours en France sur la question de la souveraineté nationale et européenne<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La crise financière de 2008 a fait apparaître les limites de la régulation actuelle et la nécessité d'une régulation harmonisée à l'échelle européenne. Dans ce contexte, la Commission européenne a décidé de mettre en place un système de régulation uniformisé d'un État membre à l'autre. C'est de cette volonté qu'est née le 1<sup>er</sup> janvier 2011 la nouvelle structure de surveillance européenne : le Système européen de surveillance financière (SESF).

<sup>11</sup> Cf discours du Président de la République à la Sorbonne en septembre 2017. Thème de la souveraineté repris dans le discours de la Sorbonne d'avril 2024.

# CULTIVER UNE FORME D'AGILITE

Dans sa courte histoire, en comparaison avec la situation en France, mais une histoire marquée par de profonds bouleversements (fondation de l'Union européenne, approfondissements, élargissements, gestion de crises...), l'administration de l'Union européenne a démontré une forte capacité d'adaptation, une forme d'agilité<sup>12</sup>, pour le moins compatible avec un statut et des principes d'organisation stricts.

## 1. De profonds bouleversements

Il est usuel de dire qu'en France, l'État a précédé la Nation. Concernant l'Europe, la construction de l'Union européenne s'est faite en même temps que l'installation des institutions et d'une administration dédiée. Cette administration a également accompagné les différentes phases d'élargissement et d'approfondissement, voire simultanément les deux mouvements.

L'Union européenne s'est d'ailleurs dotée d'une structure pour documenter les décisions à venir. Le Bureau des Conseillers de Politique européenne (BEPA) est l'héritier de la Cellule de prospective créée à la Commission européenne en 1989. À l'époque, il s'agissait d'un « groupe de réflexion » composé de représentants de l'Union européenne placés sous l'autorité directe de Jacques Delors, alors Président de la Commission.

L'organigramme du BEPA, qui pourrait être comparé à la structure France Stratégie au niveau national, a été adapté pour mieux relever les défis à venir. Ses trois équipes thématiques ont été réorganisées en deux équipes (*Outreach* et *Analyse*) dont les missions concernent respectivement le dialogue avec les parties prenantes et le conseil stratégique au service de la Commission.

## 2. Une administration de mission, la capacité à monter des task-forces

Profitant à la fois de sa taille réduite et de sa très forte culture interne, l'administration de l'Union européenne, a su, sans éviter complètement les cloisonnements entre Directions Générales (DG), développer une culture et des outils interservices.

Lorsque la Commission envisage une nouvelle politique ou législation :

- elle la décrit dans une feuille de route ou une analyse d'impact initiale ;
- elle examine les conséquences économiques, sociales et environnementales potentielles dans une analyse d'impact ;
- elle demande l'avis des citoyens et des parties prenantes, par exemple par l'intermédiaire de consultations publiques.

Une fois que le projet de texte est prêt, et après avoir pris en considération toutes les contributions reçues, la Commission le soumet à la consultation interservices (l'équivalent d'une RIM en France). Tous les services concernés sont consultés.

La dernière étape, avant transmission au Parlement, est l'approbation par la Commission au cours des réunions hebdomadaires des commissaires (l'équivalent du conseil des ministres en France), selon la procédure orale, ou selon la procédure écrite, en fonction de son importance politique.

---

<sup>12</sup> Cf le rôle de Jean Monnet, lors des négociations du premier statut de la fonction publique de la CECA à Luxembourg de 1952 à 1955, rappelé par Michel Mangenot (cf références in analyse bibliographique), pour imposer un modèle « agile » d'administration, et éviter toute dérive bureaucratique.



Sur nombre de chantiers, l'administration de l'Union européenne a démontré sa capacité à monter rapidement des task-forces, dont l'existence se termine avec la fin de la mission. Ce mode d'administration de mission est moins usuel en France, les corps de contrôle et d'inspection, fortement dotés en effectifs, jouant ce rôle d'appui à l'administration.

### 3. La gestion de crises

Le concept de gestion des crises couvre un spectre de situations et d'activités assez large. Pour les crises externes, La Commission européenne met en œuvre sa politique extérieure et de gestion des crises à partir de cinq Directions Générales (Relations Extérieures, Commerce, Élargissement, Développement, Aide Humanitaire contrôlées par quatre Commissaires qui constituent le Groupe des Commissaires pour les Relations Extérieures, présidé par le Président de la Commission. Au cours des dernières années, la Commission s'est par ailleurs dotée d'instruments sectoriels (mécanismes de réaction rapide, assistance financière...) lui permettant d'intervenir dans des situations d'urgence ou dans des environnements politiquement instables. Leur mobilisation fait l'objet d'une prise de décision accélérée.

Pendant la pandémie de COVID-19, l'Union européenne a coordonné et financé la livraison de matériel médical et d'articles connexes, et cofinancé des vols pour rapatrier près de 100 000 citoyens de l'UE par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'UE. Des équipements de protection, tels que des masques, des blouses, des gants, des lunettes, des combinaisons, des désinfectants (plus de 190 millions d'équipements médicaux et de protection individuelle ; et d'autres produits (plus de 10,5 millions de doses de vaccin) ont été livrés dans toute l'Europe et dans le monde, aux pays ayant demandé de l'aide. La plateforme d'urgence de l'Union européenne.

L'administration de l'Union européenne a donc fait la démonstration de ses capacités dans la gestion de crise et a gagné en visibilité auprès des citoyens et autres parties prenantes.

### 4. Le réflexe de la transversalité et des mobilités interservices

Par comparaison avec des administrations nationales, l'administration de l'Union européenne se caractérise, outre la transversalité décrite ci-dessus, par de fréquentes mobilités dans la carrière des administrateurs (3 ou 4 DG différentes au moins), même si la mobilité fonctionnelle ou géographique n'est pas, comme en France, un critère de sélection pour les emplois supérieurs.

### 5. L'évolution des missions et son impact sur l'organisation interne

La Commission européenne se divise en vingt-trois directions générales (DG), dix services internes et cinq services externes. Chaque DG se compose de trois à six directions ou départements (excepté la DG Agriculture qui en compte onze). Ces directions – dirigées par des directeurs – sont encore scindées en unités dirigées par des chefs d'unité. Le nombre de fonctionnaires évoluant au sein d'une DG, varie, entre 150 et 500. Les DG les plus importantes sont la DG Personnel et Administration (de l'ordre de 2 000 fonctionnaires) et la DG Agriculture (environ 850 agents).

Le nombre de directions générales dépend de l'étendue des compétences de l'Union et a souvent été sujet à remaniement. En 1999, la DG Justice, Liberté et Sécurité a été créée suite aux nouvelles compétences de l'Union en matière de justice et affaires intérieures. Une réorganisation profonde est intervenue en 2006, démontrant là aussi la capacité d'adaptation de l'administration de l'Union européenne.

## 6. La question budgétaire

Depuis 1988, l'UE fonctionne avec des budgets à long terme appelés cadres financiers pluriannuels (CFP). L'équivalent des lois de programmation en France. Les budgets à long terme fournissent un cadre stable, avec des plafonds globaux de dépenses, liés aux priorités publiques de l'Union européenne.

Contrairement aux États membres, le budget de l'Union européenne doit équilibrer les dépenses et recettes et ne prévoit pas de déficit. L'Union européenne fait toutefois la différence entre les crédits d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP).

Les engagements contraignent donc l'Union européenne, et par voie de conséquence son administration, à allouer des moyens à certains projets, contrats, travaux de recherche... au cours de l'année de l'engagement ou plus tard. Tandis que les paiements correspondent au montant que l'Union s'attend effectivement à dépenser au cours de l'année, y compris pour des projets réalisés les années précédentes.

Actuellement, le CFP couvre une période de sept ans. Il fixe les limites (également appelées "plafonds") des dépenses annuelles de l'UE en ce qui concerne le total des engagements, le total des paiements, les engagements et les paiements dans chaque domaine de dépenses de l'UE ("rubriques"). Le modèle est-il transposable en France ? ou au contraire a-t-il plus d'inconvénients que d'avantages ? En tout cas, il entraîne une plus grande souplesse dans les choix en termes d'administration.

Adopté en décembre 2020, le budget 2021-2027 a été fixé à 1 074,3 milliards d'euros (contre 864 milliards d'euros pour la période 2007-2013 à 1 064 milliards pour la période 2014 – 2020). S'y ajoute un nouveau plan de relance européen, Next Generation EU, doté de 750 milliards d'euros<sup>13</sup>.

**Tableau 2 : Le budget consacré à « l'administration publique européenne » (rubrique 7 du CFP 2021-2027)**

CE en M€ courants	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL 2021-2027
<b>Plafonds de la rubrique 7</b>	<b>10 635</b>	<b>11 058</b>	<b>11 419</b>	<b>11 773</b>	<b>12 124</b>	<b>12 506</b>	<b>12 959</b>	<b>82 474</b>
Dépenses administratives des institutions	8 217	8 528	8 773	9 006	9 219	9 464	9 786	62 993
Écoles européennes et pensions	2 418	2 530	2 646	2 767	2 905	3 042	3 173	19 481

Source : Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, données Commission

Le budget consacré à l'administration est de 82 millions d'euros, soit 6,7% du total du budget de l'Union européenne (contre 6,4 et 65% dans les périodes précédentes).

<b>Proposition 1</b>	Documenter le sujet, éclairer les citoyens et décideurs publics	Une fois par an, au moment du vote de la contribution à l'UE au sein du projet de loi de finances, présentation d'un rapport spécial sur l'administration de l'Union européenne (6,7% du budget, 60 000 personnes), ses missions, son organisation, les indicateurs.	Gouvernement français, Parlement
----------------------	---	--	----------------------------------

<sup>13</sup> Historiquement limité autour de 1 % du RNB de l'Union, le budget 2021-2027 atteindra près de 1,8 % y compris plan de relance. L'accord final adopté par les chefs d'États et de gouvernements le 21 juillet 2020 prévoit en outre un objectif transversal de 30 % des dépenses du CFP 2021-2027 et du plan de relance Next Generation EU dédiés à des actions en faveur de la transition climatique.

## 7. La place de l'innovation numérique et plus généralement de toutes les formes d'innovation organisationnelle

En janvier 2023, a été adopté un accord-cadre interprofessionnel sur la transformation numérique des administrations d'État et fédérales.<sup>14</sup> Cet accord définit un cadre commun sur les enjeux liés à la transformation numérique dans les administrations publiques, en tirant notamment les leçons de la crise COVID-19 : télétravail, droit à la déconnexion, équilibre vie privée/vie professionnelle, santé et sécurité au travail, évolution des compétences et métiers, intelligence artificielle, gestion et protection des données personnelles, relation à l'utilisateur. Il valorise l'exemplarité des administrations publiques dans l'accompagnement des transformations et dans la mise en œuvre de la transition numérique.

Fin 2023, la Commission européenne a publié une nouvelle communication sur le renforcement de l'espace administratif européen (ComPAct), qui propose, avec le support de DG Reform, des principes généraux, édictés selon le standard SIGMA de l'OCDE, mais aussi des actions concrètes visant à aider les administrations nationales.

La déclaration de Gand de février 2024 des ministres chargés de la fonction publique revient sur les pistes d'innovation dans l'administration (égalité des chances, diversité, conditions de travail, nouvelles organisations de travail, apport du numérique, élaboration des politiques sur la base de données, évaluation de ces politiques...).

Au-delà de cette coopération institutionnelle portée dans le cadre EUPAN<sup>15</sup>, pourraient être renforcées, au niveau européen, et de manière partagée entre États membres, l'expertise en termes d'innovation administrative, ainsi que la diffusion des bonnes pratiques, au travers d'appels à projet et la constitution d'équipes paneuropéennes autour du programme PACE (public administration cooperation exchanges)<sup>16</sup>, financé par le TSI instrument d'appui technique<sup>17</sup>.

<p><b>Proposition 9</b></p>	<p>Un service dédié à la coopération administrative au niveau européen sous la marque PACE</p>	<p>Dans le prolongement de la déclaration de Gand de février 2024, créer, un centre de ressources autour du programme PACE et plus largement de la coopération administrative entre administrations des États membres de l'Union européenne. Programmer en 2025 une étude comparative européenne sur la déontologie des hauts fonctionnaires.</p>	<p>Gouvernement français, avec Commission européenne</p>
-----------------------------	--	---	--

<sup>14</sup> Le dialogue social européen date de 1985 et il a vu le jour sous l'impulsion du président de la Commission européenne de l'époque, le français Jacques Delors. Le Comité sectoriel de dialogue social européen pour les fonctions publiques fédérales et d'État, soit l'équivalent de 9 millions d'agents publics au sein de l'Union européenne, a été créé, pour sa part, le 17 décembre 2010.

<sup>15</sup> En 2022, avec la déclaration de Strasbourg, a été établi un cadre de coopération : le European Public Administration Network (EUPAN). Chaque État membre, représenté par le ministre chargé de la fonction publique, et son directeur général de l'administration ou fonction publique, peut ainsi partager ses pratiques, notamment en termes de transformation publique, et construire des projets communs en matière d'innovation et d'organisation RH. Une feuille de route stratégique, sur la période 2022-2025, a été adoptée.

<sup>16</sup> Introduit en mars 2022 lors de la Conférence de Strasbourg, le programme PACE permet le financement intégral par la Commission européenne (via son instrument d'appui technique TSI) de mobilités de courtes durées au sein des administrations des États membres de l'Union européenne, en lien avec des projets de transformation des administrations, mais aussi de promouvoir des valeurs et des principes de bonne administration.

<sup>17</sup> L'instrument d'appui technique (TSI), géré par la DG Reforme, aide les États membres à surmonter les conséquences sociales et économiques de la pandémie due au coronavirus, à améliorer la qualité des services publics et à renforcer une croissance économique durable et inclusive. Il a succédé au programme d'appui à la réforme structurelle (2017-2020).

# MISER SUR LA SUBSIDIARITE POUR DEMULTIPLIER LES POSSIBLES ET L'IMPACT

Par construction, au regard du principe de subsidiarité, l'administration de l'Union européenne est amenée à s'appuyer sur les acteurs publics aux niveaux national, voire régional ou local, pour mettre en œuvre les politiques publiques engagées. La confiance n'excluant pas le contrôle, un véritable cadre de la coopération avec les États membres, les collectivités territoriales, les associations et autres effecteurs de l'action publique, a été progressivement élaboré, au-delà du seul dialogue de gestion. Même si elle s'est imposée par elle-même, la place faite à l'association des citoyens et autres parties prenantes est sans doute, dans la méthode retenue, source d'inspiration pour l'administration en France.

## 1. La répartition traditionnelle entre l'UE et les États membres

Pour que l'Union européenne puisse agir, elle doit cependant y être autorisée. Ainsi, elle ne possède aucun pouvoir qui ne soit défini par les traités. Lorsqu'elles sont définies par les traités, les compétences de l'UE diffèrent selon les domaines.

Les "compétences exclusives" (article 3 du traité sur le fonctionnement de l'UE) sont les domaines dans lesquels des législations et des actes contraignants ne peuvent être adoptés qu'au niveau de l'Union européenne, et non par un État membre seul - sauf quand l'UE les y autorise. Les "compétences partagées" (article 4) concernent quant à elles les domaines pour lesquels légiférer et adopter des actes contraignants peut être fait aussi bien au niveau européen que par chacun des États membres, indépendamment des autres. Plus exactement, les États membres ne peuvent agir que si l'UE a décidé de ne pas le faire ou si elle n'a pas encore proposé de législation. Les "compétences d'appui" (article 6) regroupent les domaines dans lesquels l'UE peut intervenir uniquement pour appuyer les actions des États, mais sans harmoniser leurs législations et réglementations.

Le traité de Lisbonne définit clairement trois grands principes qui régissent le fonctionnement de l'Union européenne :

- En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribué dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.
- En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.
- En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Ils constituent un cadre d'action clair avec les États membres et en infra national les régions ou autres collectivités territoriales. À la différence de la situation en France, l'administration de l'Union européenne ne dispose pas de services déconcentrés, ni de fonctionnaires de terrain comme les préfets.

## 2. L'accompagnement des grandes transitions. Une nouvelle application du principe de subsidiarité ?

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. », écrivait Maurice Schuman en 1950.

Comme dans nombre d'États membres, l'administration de l'Union européenne doit accompagner de grandes transitions (écologique, économique, scientifique, technologique... sans oublier la nouvelle donne démocratique). La complexité des sujets à traiter, comme l'importance des investissements de moyen et long terme à financer, pourrait amener à définir une nouvelle catégorie de « compétences partagées ».

Elle entraînerait des conséquences sur l'organisation de l'administration au niveau européen comme dans les États membres, obligeant à la création de structures permanentes communes pouvant intervenir de manière coordonnée aux différents échelons territoriaux.

<b>Proposition 3</b>	Affirmer des valeurs	Face aux grandes transitions, structurantes pour les politiques publiques, auxquelles est confrontée l'Union européenne en lien avec les États membres, actualiser, dans les traités, les valeurs et principes organisant l'administration de l'Union européenne, notamment la notion de subsidiarité. Introduire sur la question de la transition écologique, la notion de compétences inclusives (valeur ajoutée de la mutualisation entre échelons territoriaux), à côté des compétences exclusives ou partagées.	Commission européenne et Gouvernement français
----------------------	----------------------	--	--

## 3. La délégation consentie aux acteurs de terrain

Depuis sa création, l'Union européenne a été obligée, dans le déploiement de ses politiques, de faire confiance aux États membres et acteurs de terrain, de co construire avec eux les outils.

Le réflexe en France, au niveau de l'administration centrale, est de ne voir dans « l'intervention des effecteurs sur le terrain parfois même dans l'action des collectivités territoriales, qu'une solution de deuxième ordre, une formule ancillaire dans la hiérarchie des actions publiques. Or dans bien des cas, ces autorités et ces acteurs sont les intervenants les plus légitimes et efficaces pour permettre aux politiques publiques »<sup>18</sup> d'atteindre leur objectif et d'avoir un impact sur le quotidien des citoyens et autres parties prenantes.

En France, sous l'influence des préceptes du New Public Management, s'est développée l'idée – fautive – que l'État devrait se recentrer sur des fonctions de « stratégie » et laisser à d'autres le soin de déployer les politiques publiques. Restant fidèle à ses principes d'action, l'administration de l'Union européenne a su se tenir éloignée de ce modèle théorique d'un échelon central, coupé de la réalité du terrain, pour se concentrer sur des tâches de conception des politiques publiques et de contrôle des effecteurs.

<sup>18</sup> Discours du vice-Président du Conseil d'Etat, Didier Tabuteau, janvier 2024

## 4. Aller vers le citoyen

Les destinataires de financements de l'Union européenne ont une obligation de visibilité, de transparence et de communication. Pour les opérations de moins de 100 000 euros, un affichage avec le logo « l'Europe s'engage » ; pour les opérations de plus de 100 000 euros, des plaques ou panneaux d'affichage permanents bien visibles du public présentant l'emblème de l'Union ;

Pour les opérations d'importance stratégique et les opérations dont le coût total dépasse les 10 millions d'euros, les bénéficiaires doivent organiser une action ou activité de communication, selon le cas, et en y associant en temps utile la Commission européenne et l'autorité de gestion responsable.

Il en ressort une visibilité forte de l'Union européenne, en donnant à voir aux usagers des exemples concrets de réalisations. Pour compenser l'éloignement des centres de décision, et l'aspect macro-économique de ses interventions, l'Union européenne n'ayant pas d'autre choix que de faire vivre le projet européen par les actes.

Cette attention aux actes, aux résultats concrets dans les territoires, au plus près de la vie quotidienne des usagers, se retrouve également en France (cf le chantier OVQ ou objets de la vie quotidien). L'ambition est la même : avoir une administration plus proche, plus accessible et plus efficace pour toujours mieux répondre aux attentes des citoyens. Les démarches initiées au niveau européen et au niveau national, pour prendre en compte les attentes citoyennes, pourraient d'ailleurs utilement se rejoindre.

<b>Proposition 2</b>	Renforcer le lien avec le citoyen	Valoriser les outils de la participation citoyenne développés au niveau européen (initiative citoyenne, livre blanc, livre vert, baromètres...), en les renforçant (projet de panel citoyens ou de convention citoyenne à Strasbourg), en les articulant avec les dispositifs dans les États membres (ex : dispositifs de type convention citoyenne ou CNR conseil national de la refondation en France).	Commission européenne et Gouvernement français
----------------------	-----------------------------------	---	--

## 5. Développer la mesure d'impact des politiques publiques

Concernant les résultats des politiques publiques qu'elle initie, la Commission européenne distingue plusieurs formes d'évaluation : les évaluations *ex-ante* menées par les services chargés de sélectionner les projets et qui ont pour but d'aider à construire le projet ; les évaluations *à mi-chemin* qui sont menées par les délégations de l'UE durant la mise en œuvre d'un projet et qui visent à améliorer le projet en cours de route, à tirer les leçons des premières années de sa mise en œuvre et à l'ajuster aux réalités et contextes changeants ; enfin les évaluations *ex-post* (thématiques, sectorielles ou par pays) menées à la fin du projet ou des années plus tard par la cellule Évaluation, et qui « visent à mesurer les impacts du projet, identifier les impacts non désirés, vérifier les effets durables des bénéficiaires de l'intervention ».

L'évaluation est considérée comme cruciale au succès des politiques de l'Union européenne. Il s'agit de rendre des comptes non seulement au citoyen, final mais également aux États membres. La culture de l'évaluation est largement partagée au sein de l'administration de l'Union européenne.

En France, le Gouvernement développe actuellement des outils pour mesurer l'impact de l'action publique sur la vie quotidienne des Français (outil PILOT pour le suivi des politiques prioritaires gouvernementales PPG).



Dans le même esprit, des évaluations sont faites régulièrement par l'Union européenne pour mesurer cet impact. Dans l'Eurobaromètre d'avril 2023, 71% des citoyens reconnaissent l'influence de l'UE sur leur quotidien (67% en France).

La différence avec la démarche française est la constitution du comité d'examen de la réglementation, organisme indépendant au sein de la Commission qui conseille le collège des commissaires. Le comité a pour mission de garantir la qualité des analyses d'impact, des bilans de qualité et des évaluations importantes effectués au niveau politique de la Commission, afin que celle-ci puisse prendre des décisions en s'appuyant sur les meilleures informations disponibles et sur les points de vue des parties prenantes. Il examine et émet des avis sur la qualité des projets de rapports concernant :

- les analyses d'impact, élaborées lors de la préparation de nouvelles initiatives ;
- les évaluations rétrospectives importantes d'une politique ou d'un acte législatif spécifique et les bilans de qualité de politiques et d'actes législatifs liés.

## 6. La perception de l'Administration aujourd'hui, la question du lien démocratique

Le Brexit, c'est-à-dire de la sortie du Royaume-Uni à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2021, a modifié les équilibres. En outre, la classe politique et les médias britanniques n'étaient pas les derniers à participer à cette constante du discours politique en Europe, ressurgissant régulièrement au moment des élections au Parlement, d'une « Eurocratie » à Bruxelles déconnectée des réalités vécues par les Européens.

Argument d'ailleurs utilisé par le futur Premier ministre, Boris Johnson, dans le cadre de la campagne en faveur du Brexit. S'il y a des outils de sondage et un baromètre (« Eurobaromètre »), permettant de mesurer précisément, au niveau européen et dans chaque État membre, l'adhésion des citoyens au projet, il n'y a pas de question spécifiquement sur la relation à l'administration de l'Union européenne.

Pour autant, la 100<sup>ème</sup> enquête Eurobaromètre standard, publiée le 13 décembre 2023, montre que sept citoyens de l'UE sur dix (70 %) estiment que l'Union européenne est un havre de stabilité dans un monde en crise. Cette opinion est majoritaire dans tous les États membres. En outre, plus de six citoyens sur dix (61 %) sont optimistes quant à l'avenir de l'UE. Les résultats en France sont en retrait.

## EN GUISE DE CONCLUSION

**Le sujet de l'administration de l'Union européenne n'est pas souvent abordé dans le débat public en France, y compris par les experts.**

L'intérêt du travail sur le thème « quelle administration pour l'Union européenne en 2024 ? » est qu'il permet d'approfondir la connaissance des institutions, de l'administration au niveau européen et des agents qui les servent, et, partant de là, d'évoquer des pistes de réforme pour en améliorer l'efficacité.

Le travail de Penser public est d'ailleurs à replacer dans l'actualité des élections européennes de juin 2024. Ces élections pour le Parlement européen sont les premières organisées après le Brexit, c'est-à-dire de la sortie du Royaume-Uni à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la perspective de nouveaux élargissements amènent à repenser la pertinence des choix faits en matière d'administration européenne, il y a plus de quarante ans, lors du sommet de Fontainebleau en juillet 1984, et dans les années ayant suivi.

**Ce travail induit d'autres bénéfices comme celui d'en tirer des enseignements pour le cas de l'Administration en France, au niveau national, comme au niveau régional ou local, avec laquelle l'administration de l'Union européenne collabore parfois quotidiennement.**

Sur un plan général, les défis auxquels est confrontée l'administration de l'Union européenne sont, en effet assez proches de ceux que rencontrent depuis quelques années les administrations publiques nationales.

Dans une société globale de plus en plus marquée par un esprit d'ouverture, et de recherche de performance, l'administration publique communautaire doit faire face, comme en France, aux problèmes de modernisation et rationalisation de ses structures, justifier sa raison d'être et l'exercice de ses compétences en faisant preuve de l'efficacité et de la qualité des services qu'elle est tenue de rendre aux citoyens et aux autres parties prenantes (associations, syndicats, acteurs économiques...). Comme pour l'administration en France, l'enjeu est plus que jamais d'être au plus près du quotidien de ces citoyens et de ces parties prenantes.

**Dans le cas de l'Union européenne, ces problèmes sont accrus par des difficultés liées au caractère multinational des acteurs et politiques publiques, en même temps que par l'impérieuse nécessité, au risque de blocage du processus de décision, d'intégrer très en amont toutes les parties prenantes. Les exigences des équilibres nationaux, loin de se réduire, ont accentué leur poids au fur et à mesure des élargissements successifs. Cet enjeu d'associer des différentes parties prenantes, très en amont, dans la conception puis dans le déploiement des politiques publiques, est également un sujet avec des marges de progrès pour l'administration en France.**



## Travaux précédemment réalisés par Penser public sur la question européenne

La question européenne est inscrite dans le programme de travail du think tank Penser public, depuis sa création en 1996. Une conférence débat s'est tenue en 1999 sur la fonction publique européenne, sous l'angle du régime de retraite des fonctionnaires en Europe. En 2006, les travaux (articles, colloque du 30 juin 2006) ont porté sur la doctrine des services publics (services d'intérêt économique général) au niveau de l'Union européenne (dans le contexte du débat autour de la directive services, appelée également directive « Bolkenstein » et du référendum sur le Traité européen).

### Dans le contexte des élections européennes de juin 1999

20 juin 1999	Le financement des régimes de retraite de fonctionnaires en Europe	Stéphane Hamayon, économiste et co-auteur d'un ouvrage consacré au financement des régimes spéciaux de retraite en Europe : « Financement des régimes de retraites spéciaux : une approche nationale », 1997, Edition A.S.P.E.
--------------	--	--

### Dans le contexte des élections européennes de juin 2004

23 février 2006	Les services publics. Les défendre ? Les démocratiser ?	Philippe Brachet, sociologue et économiste de formation, maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Paris-X. En responsabilité dans plusieurs associations, il a publié récemment depuis 1994 cinq ouvrages sur les mutations des services publics en France et en Europe.
18 mai 2006	Management public – management privé	Jean-René Brunetière, Ingénieur général des Ponts et Chaussées. Ancien directeur de l'Agence du médicament. Enseignant en management public à l'ENA et à l'Université Paris I.
30 juin 2006	Faut-il une doctrine des services publics en Europe (colloque en partenariat avec l'association Services publics)	<p>Avec notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• David Clair, Président de Penser public</li> <li>• Pierre Moscovici, Vice-président du Parlement européen, ancien Ministre délégué aux Affaires européennes, enseignant à l'Institut d'Études Politiques de Paris</li> <li>• Stéphane Rodrigues, avocat aux Barreaux de Paris et Bruxelles, maître de conférences au Centre de recherches européennes à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne</li> <li>• Luc Tholoniât, administrateur, Secrétariat général de la Commission européenne</li> <li>• Christian Vigouroux, Conseiller d'État, Président de l'association Services publics</li> </ul>

## Analyse bibliographique<sup>19</sup>

### Revue française d'administration publique (RFAP)

Dans la Revue française d'administration publique (RFAP), il existe une « chronique de l'administration européenne » qui est à parution très régulière et les numéros 180 et 181 ont été en outre consacrés à la thématique : « Les transformations du champ administratif européen (2015-2021) »

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-4.htm> (numéro 180)

et <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-1.htm> (numéro 181)

A signaler également le livre de Michel Mangenot (RFAP) qui est un hors-série de la RFAP et s'intitule « Qui gouverne l'Union européenne : chroniques 2014-2020 » ?

Michel Mangenot, Les origines d'un modèle (1952-1968) in La fonction publique européenne, Strasbourg, Centre des études européennes de Strasbourg-ENA, 2008 (seconde édition 2012).

Didier Georakakis, Les transformations du champ administratif européen (2015-2021), revue française d'administration publique 2021.

Didier Georgakakis, L'administration de l'Union européenne à la croisée des chemins, dans Revue française d'administration publique 2010

### Autres publications

Didier Georgakakis, The European Union's civil service in turbulent times : Group formation and challenges, A paraître en 2024.

Michel Mangenot, *Unis contre une bureaucratie européenne ? Monnet et les gaullistes, entre querelles institutionnelles et convergences administratives*. A paraître fin 2024 in Eric Roussel, Laurent Warlouzet (dir.), *Jean Monnet & Charles de Gaulle. Interactions et héritages, de 1940 à nos jours*, Rennes, PUR, 2024.

Pierre Uri. Le parcours d'un fondateur de l'Europe, Sous la direction d'Alessandro Giaccone, histoire économique et financière de la France, novembre 2023

Didier Georgakakis: « Au service de l'Europe Crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne », 2019

Eloi Laurent, L'intérêt général dans l'Union européenne. Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ?, OFCE, 2019

« Profession : Europe ? La gestion infranationale des affaires européennes » dans la revue « Politique Européenne » en 2017 « L'Europe à géométrie variable : Renouveler l'analyse des logiques de différenciation de l'intégration européenne » en 2020.

Florence Chaltiel, « Dans un monde où le multilatéralisme fonctionne mal, l'Union européenne reste un exemple positif de délibération entre États et d'effectivité des décisions prises », Négociations, vol. 27, no. 1, 2017, pp. 51-63.

Sreho, Imola, La bonne administration dans l'Union européenne. - Revue de l'OFCE | 134 | 3 | 2014-06-01 | p. 75-88 |

Dario Barbieri, Edouardo Ongaro, Les agences de l'UE : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national, Revue Internationale des Sciences administratives 2008

---

<sup>19</sup> Avec l'aide des équipes de l'INSP (centre de ressources documentaires)

Edouard Simon, Construire la souveraineté européenne : l'enjeu de la cohésion des Européens, dans Revue Défense Nationale 2019/6 (N° 821), pages 103 à 108

Edward Best, Making European Policies Work – Multilevel Administration and Policy Integration, 2021

EIPA, 40 ans au service des politiques européennes, 2022

Confrontations Europe, numéro spécial anniversaire 30 ans, 30 ans penser l'Europe autrement, 2022

### Rapports

Cour des comptes européennes, Rapport spécial 23/2020 : Office européen de sélection du personnel : le moment est venu d'adapter le processus de sélection à des besoins de recrutement en pleine évolution, 2023

Direction du budget, Jaune budgétaire intitulé Relations financières avec l'Union européenne (pdf - 2,61 Mo), annexé au projet de loi de finances 2024, fixe à 21 610 millions d'euros la contribution de la France au budget de l'Union européenne pour 2024.

## **Glossaire**

### **Administration**

L'administration désigne un ensemble d'organismes organisés de façon hiérarchique, au sein de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale (en central et dans des entités déconcentrées), ainsi que les établissements publics qui leurs sont rattachés. L'administration est au service de l'intérêt général. Elle est soumise à un droit spécifique, le droit administratif.

### **Agents contractuels et agents temporaires**

Les professionnels souhaitant travailler pour les institutions européennes peuvent se faire recruter comme agent temporaires (« temporary agents ») ou comme agents contractuels (« contract agents »), ces deux statuts ouvrant au bout d'un an d'ancienneté accès aux concours internes régulièrement organisés par la Commission.

### **Bureaucratie**

Si nul n'est censé ignorer la loi, tout le monde doit pouvoir la comprendre pour se l'approprier. Bien loin d'une bureaucratie décrite par Max Weber, dans *La domination légale à direction administrative bureaucratique* ». Économie et Société, œuvre posthume, 1921 comme « prépondérance de règles et de procédure appliquées de façon impersonnelle », l'administration se distingue de la bureaucratie dans sa capacité à accompagner, au travers notamment des agents publics, l'appropriation par chacun de la loi et donc l'application par tous, sans distinction.

### **Cadre financier pluriannuel**

Le budget à long terme ou le cadre financier pluriannuel (CFP) assure le financement de programmes et de mesures dans tous les domaines d'action, allant de l'agriculture et de la politique régionale à la recherche, aux entreprises et à l'espace, conformément aux priorités à long terme de l'UE.

### **Concours européens**

Les concours "généralistes" sont organisés de façon régulière contrairement aux concours de spécialistes.

### **EPSO**

L'EPSO est l'Office Européen de Sélection du Personnel ([EPSO](#)) chargé d'organiser les concours européens :

### **Expert national détaché**

Les experts nationaux détachés (END) sont des agents titulaires ou CDI de l'administration publique française mis à disposition par leur administration d'origine auprès des institutions européennes ou des agences de l'UE pour une période variant de 6 mois à 4 ans. Les END restent au service de leur employeur pendant toute la durée de leur détachement et continuent à être rémunérés par cet employeur. Ils demeurent également soumis à la législation en matière de sécurité sociale et d'assurance-maladie dont relève l'administration publique qui les emploie dans leur pays d'origine.

### **Fonction publique européenne**

La fonction publique européenne est une fonction publique de carrière et les institutions de l'Union européenne recrutent leurs agents par concours. Elles emploient des fonctionnaires, mais aussi des agents temporaires et contractuels. Elles accueillent également des stagiaires, et gère des bases de données d'experts spécialisés dans des domaines spécifiques. Le statut général des fonctionnaires est fixé par le règlement no 31 (CEE) 11 (CEE), élaboré en 1962 et modifié à de nombreuses reprises.

### **Institutions européennes**

Selon l'article 13 du traité sur l'Union européenne, les institutions de l'Union européenne sont les suivantes : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne (souvent appelé simplement « Conseil »), la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne.

### **Office européen**

Entité administrative de la Commission européenne dirigée par un directeur. Les offices ont été créés pour exécuter des tâches spécifiques, souvent de nature administrative (comme l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) et les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (OIB) et à Luxembourg (OIL)). Contrairement aux directions générales, les offices ne traitent pas de l'élaboration des politiques.

### **Services publics ou services d'intérêt général**

Les services d'intérêt général sont des services considérés par les autorités publiques des pays membres de l'UE comme étant d'intérêt général et faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ils peuvent être fournis par l'État ou par le secteur privé. En 2011, l'Union européenne a adopté le cadre de qualité pour les services d'intérêt général (SIG), permettant d'en préciser la définition comme de clarifier l'application des règles en matière d'aides de l'État.

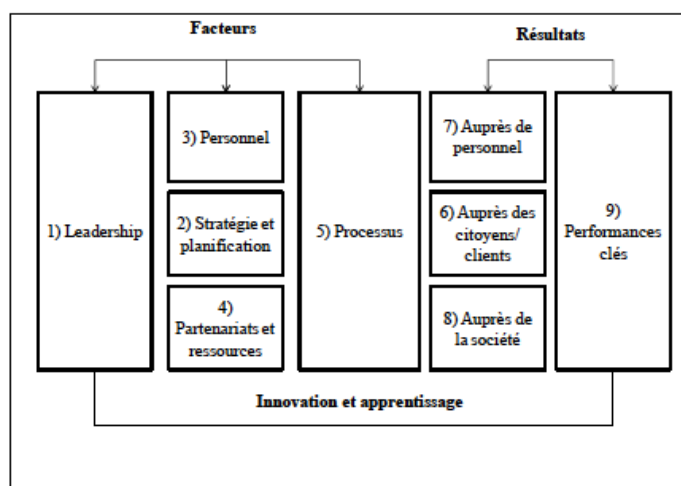
# NOTE METHODOLOGIQUE

**Les travaux de Penser public se situent à la confluence de la réflexion, des idées, de la décision publique et de l'action très concrète au quotidien au service des usagers (citoyens et autres parties prenantes).**

Réunissant de manière collégiale des acteurs en responsabilité, d'origines et profils très divers, PENSER PUBLIC a, en effet, pour ambition de contribuer à la promotion et à l'amélioration des services publics, et plus généralement à la transformation publique sous l'angle RH et management (en partant du vécu l'agent et de son encadrement)

Sur le thème choisi, les constats et observations formulés, notamment au vu des bonnes et mauvaises pratiques constatées en France et à l'étranger, et en prenant en compte les réformes en cours, doivent permettre de formuler des propositions concrètes et constructives en vue d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Le thème doit donc, au-delà des scénarii proposés, mettre en évidence l'impact des choix en termes RH et de management sur le fonctionnement de l'Administration., dans ses différentes composantes (État, collectivités territoriales, Sécurité sociale...). Il s'inscrit dans l'actualité des services publics en France et en Europe.



Source : European Foundation for Management Quality (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)

**Le thème « quelle Administration pour l'Union européenne en 2024 ? » a été inscrit au programme de travail de Penser public, au titre du 1<sup>er</sup> trimestre 2024, lors de l'Assemblée Générale du 3 octobre 2023.**

## Encadré : étapes de la procédure

1. Débat en conseil d'administration – choix du thème et de l'équipe de rédacteurs (« rapporteurs »)
2. Note d'opportunité validée en conseil d'administration
3. Série d'auditions
4. Validation de la note d'enjeux (ou autre support), avec son dispositif de communication, en conseil d'administration puis en assemblée générale
5. Dernière relecture
6. Démarche de type affaires publiques (y compris point presse)
7. Publication de la note d'enjeux
8. Organisation d'un événement (prévu en octobre 2024 à la fois à Bruxelles et à Paris)

# REMERCIEMENTS

Un grand merci à toutes les personnes ayant contribué à partager leurs vues sur ce sujet complexe et mouvant, lors d'entretiens et au travers d'échanges de documents ou de contributions écrites. Un remerciement particulier aux personnalités qualifiées ayant répondu favorablement aux demandes d'audition.

## Liste des auditions<sup>20</sup>

- Michel Derdevet, président de la Maison de l'Europe, président de Confrontations Europe
- Valérie Drezet-Humez, directrice et cheffe de Représentation de la Commission européenne en France
- Jean-Michel Eymeri-Douzans, professeur de science politique à Sciences Po Toulouse, directeur-adjoint de cette école, président du Groupe européen pour l'administration publique/European Group for Public Administration (GEAP/EGPA)
- Didier Georgakakis, professeur de science politique à l'Université Paris I
- Nathalie Green, sous-directrice à la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats, et Faustine Bantaberry, cheffe du département de la coopération, des partenariats et de la prospective, Zoë Malletroit, responsable des projets européens, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DAFP)
- Fabrice Larat, enseignant-chercheur à l'Institut national du service public (INSP), rédacteur en chef de la Revue française d'administration publique (RFAP)
- Michel Mangenot, professeur de science politique, membre du laboratoire CNRS CRESPPA-LabTop, directeur de l'Institut d'études européennes de l'Université Paris VII
- Yorgos Vlandas, président d'U4U, co-fondateur de la revue GRASPE, Yves Caelen, vice-président d'U4U, membre de GRASPE, enseignant à l'european School of Administration, (EuSA)

---

<sup>20</sup> Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date d'audition et en rapport avec le thème de la note d'enjeux.

# A PROPOS DU THINK TANK PENSER PUBLIC

## La raison d'être de Penser public

Le think tank Penser public est un espace de réflexion indépendant, collégial, réunissant des acteurs en responsabilité, d'origines et profils très divers, souhaitant contribuer à la promotion et à l'amélioration des services publics.

Ses travaux se situent à la confluence de la réflexion et de l'action très concrète au quotidien, des idées et de la décision publique.

La finalité est l'intérêt public, au service de la France, de la République et des citoyens, ou selon la définition commune, la fourniture de prestations, positives, destinées à promouvoir le bien-être général de la population de son ensemble au-delà des catégories d'intérêts privés.

En effet, l'Administration et le politique doivent aujourd'hui composer avec des problématiques de plus en plus complexes, des enjeux et causalités multiples, des attentes souvent contradictoires et un écheveau de responsabilités aux niveaux local comme aux niveaux national et international.

Parce que la décision puis la mise en œuvre concernant les objets politiques comme les politiques publiques sont de plus en plus complexes, les enjeux et causalités multiples, ils doivent être soumis à débat, amendements, corrections, évaluation de l'impact et déclinaison de manière différenciée pour tenir compte des situations vécues par la population.

Des instances où émergent les discussions, les propositions en même temps que l'intérêt public sont donc nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration.

Telle est l'ambition du think tank Penser public, s'inscrivant d'ailleurs dans une longue tradition (Club Jean MOULIN...), que de contribuer, avec d'autres, et par ses propositions, à la réinvention permanente des services publics.

## Quels sont les modes d'action de Penser public ?

Les travaux du think tank Penser public s'organisent autour des débats au sein des instances et groupes de travail, ou lors des auditions de personnalités extérieures, des conférences et le séminaire annuel, mais également des publications (notes d'enjeux comme articles sur les réseaux sociaux).

<b>INSTANCES</b>	<b>Bureau (quatre membres Président, vice-président, secrétaire général, trésorier)</b> <b>Conseil d'administration (12 membres)</b> <b>Conseil d'orientation stratégique (<i>en cours de constitution</i>)</b>
<b>GROUPES DE TRAVAIL</b>	<b>Groupe de travail constitué en fonction de la publication à venir (Note d'enjeux ou Cahiers de Penser public)</b>
<b>REUNIONS PLENIERES</b>	<b>Au moins une réunion par trimestre.</b>

<b>CONFERENCES</b>	<b>En partenariat avec des Universités/Grandes Écoles, associations et médias</b>
<b>SEMINAIRE ANNUEL</b>	<b>Une fois par an, séminaire sur deux jours, avec la participation d'enseignants chercheurs</b>
<b>NEWSLETTER</b>	<b>Dix fois par an</b>
<b>COMMUNICATION SUR LES RESEAUX SOCIAUX</b>	<b>LinkedIn : <a href="https://www.linkedin.com/company/Penserpublic">https://www.linkedin.com/company/Penserpublic</a></b>
<b>SITE INTERNET</b>	<b><a href="http://www.penserpublic.org">www.penserpublic.org</a></b>

## Les valeurs défendues par Penser public

**Les valeurs défendues** par le think tank Penser public et ses membres sont rappelées dans une charte des valeurs, adoptée en assemblée générale.

En premier figure la défense du modèle français du service et des grands principes qui le régissent sur le plan juridique : **la continuité du service public, l'égalité devant le service public, l'adaptabilité (ou mutabilité) du service public.**

Par ailleurs, Penser public souhaite particulièrement insister sur les valeurs suivantes :

- **La performance** (l'impact et des effets des politiques publiques, la satisfaction des citoyens mais aussi des usagers au sens large, la qualité perçue, le bien-être des agents publics et, de manière générale, l'optimisation des ressources collectives, le niveau de consommation de ces ressources, autant d'indicateurs mesurés au niveau local comme au niveau national)
- **La confiance faite aux acteurs de terrain** (d'abord une question de confiance, de croyance en la capacité de chaque agent public, sans distinction, à être responsable et se mettre, dans le cadre de sa mission, au service de l'intérêt général : à relier, à la notion de performance individuelle et collective)
- **L'égalité des chances** (répondre aux exigences de promotion sociale, d'intégration et de cohésion par le travail, de manière à avoir une fonction publique à l'image de la société qu'elle sert),
- **L'intégrité** (tout agent public, sans distinction, doit exercer ses fonctions avec honnêteté et désintéressement. Il ne doit en aucun cas poursuivre un intérêt personnel à l'occasion de l'exercice de sa mission)
- **La solidarité au sein des équipes** (se rassembler est un début ; rester ensemble est un progrès ; travailler ensemble est la réussite)
- **Le sens du service** (pour tout agent public et au niveau des équipes, incarner les valeurs de la fonction publique, assurer sa mission dans le but de servir l'intérêt général)

## Animation

Président : David CLAIR, Directeur : Gilles DUTHIL





*La transformation publique,  
sous l'angle RH et management*

contact@penserpublic.org

---

<http://www.penserpublic.org>