

GRASPE

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

**Cahier n° 40
Novembre 2020**

**Dossier Hommage à
Philippe Keraudren**

G

R

A

S

P

E

Editorial : Philippe Keraudren, notre collègue, notre camarade, notre ami. 3

Democracy as a challenge for European Research by Didier Georgakakis, professeur des universités Panthéon Sorbonne 7

Foresight and the social sciences and humanities: an agenda for Europe by Nikos Kastrinos 22

On the role of social sciences and humanities as consciousness of science and society by Angela Liberatore 30

The societal role and importance of the social sciences: the example of the EU's external action by Simon Schunz, Professeur au Collège d'Europe, Bruges 36

Phillipe Keraudren: the image of research social impact by Ramon Flecha and Marta Soler-Gallart, professeurs à l'Université de Barcelone 55

Philippe Keraudren, le fonctionnaire européen engagé au service de l'Union européenne par Fabrice Andreone 67

• Bonnes feuilles : choix d'articles écrit par PK dans Graspe et d'autres revues 74

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

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Olivier BODIN, Tremeur DENIGOT, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Kim SLAMA, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Diffusion : Agim ISLAMAJ

Société éditrice : GRAACE AISBL

© GRASPE 2020

[Contributeurs et personnes ayant participé aux travaux du GRASPE](#)

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Éditorial : Philippe Keraudren, notre collègue, notre camarade, notre ami.

Philippe Keraudren nous a quitté il y a trois ans déjà.

Ce numéro spécial de Graspe lui est consacré. Il est composé de témoignages de collègues des institutions européennes et d'universitaires ayant travaillé avec lui dans le domaine de la recherche en sciences humaines et sociales. Ces témoignages illustrent l'importance de son action dans ces domaines. Il s'agit d'un premier extrait des textes d'un livre d'hommage, ou *liber amicorum*, que lui rend la communauté des sciences humaines et sociales, et qui est en préparation sous le titre (provisoire) « Quel futur pour les sciences humaine et sociales européenne, hommage à Philippe Keraudren » et que Didier Georgakakis, qui a contribué à les coordonner, a bien voulu nous transmettre

Ce numéro comporte aussi une sélection de textes écrits par Philippe dans différentes revues, dont Graspe, qui montrent combien son activité professionnelle se combinait avec d'autres activités sociales et militantes. C'est cette capacité d'articuler son métier avec d'autres engagements militants qui explique, par exemple, son soutien actif à la création d'un réseau européen de professionnels dans le domaine de la recherche en sciences humaines et sociales et à la défense d'un financement européen de la recherche.

Il est impossible de prétendre rendre compte d'une vie aussi complète et pleine que celle de Philippe. Mais par ces quelques articles, nous voulons rendre hommage à son travail, à son militantisme et à ses engagements : il reste pour nombre d'entre nous un exemple à suivre, une source d'inspiration. Il incarnait une certaine idée du service public, celle qui voulait que l'on soit prospectif, capable d'embrasser la complexité des thèmes à aborder, promoteur d'un regard pluridisciplinaire pour mieux aborder les défis et y répondre. L'Europe était riche de savoirs, et elle se devait de tous les exploiter.

Philippe souhaitait promouvoir davantage qu'elles ne l'étaient les sciences humaines et sociales. C'est pour cela qu'il soutenait la création d'un réseau européen de chercheurs dans ces disciplines. Grâce à son action de sensibilisation et à son obstination à faire reconnaître ces sciences pour leur contribution essentielle à la compréhension de nos sociétés et de leur organisation, le prix européen de la recherche collaborative Descartes récompensa une action excellente dans ces domaines pour la première fois. Pour lui, l'action politique de l'institution devait se nourrir des résultats les plus divers et complets fournis par les sciences humaines et sociales.

C'était un excellent fonctionnaire européen, reconnu et apprécié par ses pairs et sa hiérarchie. Il animait ses équipes là où d'autres les commandent, il s'exprimait admirablement dans toutes les langues qu'il maîtrisait, et sa plume était claire comme sa pensée.

Actif dans tous les domaines de sa vie, il se situait au croisement de plusieurs cultures, la bretonne qui l'avait couvé, la française qui l'avait formé, la britannique qui avait complété ses études, et la grecque, qui l'avait adopté. Il avait séjourné aux Pays Bas quand il travaillait à l'institut de Maastricht : c'était un européen, épris d'altérité, sensible aux nuances, un polyglotte élégant en tout.

Profondément engagé, Philippe assumait des tâches sociales de militant associatif et syndical. Élu du Comité central du personnel de la Commission, il fut membre fondateur et Vice-Président de U4U, un syndicat de la fonction publique européenne qui lie spécifiquement son action syndicale à la défense, à la promotion, et à l'approfondissement de la construction européenne. Il fut un des membres fondateurs de notre revue, lancée il y a exactement 20 ans par une poignée de fonctionnaires européens pour réfléchir à leur métier, partager avec leurs collègues leurs visions et expériences, ce qui constituait pour eux une mission pour construire une Europe solidaire.

C'était aussi un sportif accompli, il aimait le football, la course à pied, les longues marches. Il s'occupait de l'organisation d'actions caritatives, comme par exemple le *Schuman Trophy*, initiative d'ampleur des fonctionnaires européens en soutien financier d'associations agissant en faveur d'autrui.

Philippe considérait qu'une activité professionnelle devait être complétée par d'autres activités sociales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Être un bon fonctionnaire supposait

pour lui de s'occuper de son prochain dans l'institution mais aussi ailleurs. Il était syndicaliste parce que fonctionnaire, fondateur et contributeur à une revue européenne parce que militant caritatif et fonctionnaire, toutes ces activités allant de pair, se complétant, constituant l'unité de son être social.

Dans toutes ses activités, Philippe s'illustre par une patience, une gentillesse, une délicatesse, un intérêt et une disponibilité pour les autres et leurs préoccupations.

Nous formons le vœu que la publication de ce numéro de la revue *Graspe* contribuera d'abord à faire connaître l'action de Philippe dans la recherche européenne en sciences humaines et sociales et à lancer un débat à ce sujet. Nous souhaitons aussi mettre en valeur le fait que pour Philippe, être fonctionnaire européen n'était pas un statut mais la marque d'un engagement militant en faveur d'une Europe plus forte, plus unie et plus solidaire.

Nous tenons ici à remercier le Professeur Didier Georgakakis pour avoir coordonné l'écriture de la plupart des articles publiés dans ce numéro.

Vos contributions au débat suscité par la parution de ce numéro de notre revue pourront nous être adressées et fourniront la matière à des publications ultérieures dans notre revue voire, feront l'objet d'une publication augmentée et actualisée de ce numéro.

Hommage à Philippe Keraudren



Philippe Keraudren

Democracy as a challenge for European Research.

Par Didier Georgakakis

Professeur des universités – Chaire Jean Monnet

Université Paris 1- Panthéon Sorbonne (Una Europa) et Collège d'Europe

Centre européen de sociologie et de science politique (CNRS/EHESS/P1)

J'ai croisé Philippe à de multiples occasions, et dans un premier temps surtout sur le sujet de la fonction publique européenne, lors d'un colloque sur la réforme de la Commission au début des années 2000 organisé par Véronique Dimier puis lors de réunions organisées par le Graspé par la suite. Mais ce sont les Sciences humaines et sociales européennes (SHS) qui nous ont rapprochés. Pour tout dire, je n'étais pas au premier abord particulièrement convaincu par les grands programmes de coopération associant au moins une demi-douzaine d'équipes, par leurs effets *bandwagon* sur une thématique, ou surtout par les formulations des appels à proposition, souvent plus proche de l'arbre de Noël politique que de la parcimonie et de la précision du raisonnement savant. Quoiqu'il en soit, Philippe a réussi sans trop de mal à me convaincre. Ces défauts peuvent être corrigés et surtout la recherche collaborative est l'un des rares instruments qui contribuent à construire et même parfois à intégrer la recherche en sciences humaines et sociales au niveau européen. De ce point de vue, son impact se situe dans son processus même, soit bien au-delà des objectifs variés et surtout ponctuels des programmes. Pour le dire autrement, en créant les conditions pour que des chercheurs qui sont les héritiers de traditions scientifiques et de façons de penser le monde très diverses travaillent ensemble par-delà leurs frontières nationales,

culturelles, linguistiques et intellectuelles, le programme crée de l'Europe et, avec elle, la possibilité d'apporter des réponses européennes aux problèmes politiques et sociaux qui lui sont posés.

Ces dix dernières années, notre relation qui consistait au départ dans des discussions sans beaucoup d'enjeux autres qu'intellectuels et, sans doute pour Philippe, de prise de contact avec un acteur de terrain parmi d'autres s'est transformée en un défi commun au sens propre du terme. À mesure que j'expérimentais des mandats dans les associations représentatives des SHS européennes, elle s'est même transformée en un commun combat : plaider pour un grand challenge qui ferait de la démocratie et des transformations sociales l'un des piliers de la politique de recherche du futur programme-cadre européen. Dans le contexte des transformations incessantes du pouvoir et des dynamiques économiques et sociales à toutes les échelles (globale, nationale, locale), le renouvellement des façons de penser et de pratiquer la démocratie est devenue une urgence bien au-delà des réponses ponctuelles aux différentes crises qui sont les symptômes de ces transformations plus générales et des désynchronisations qu'elles entraînent. Ce renouvellement l'est plus encore pour l'Europe dont le sens et la valeur de l'horizon qu'elle propose sont fragilisés par de multiples causes. C'est de cela que nous parlions ensemble jusqu'à ses presque derniers instants. Depuis ce projet s'est en partie concrétisé grâce à l'action de beaucoup, et il n'est sans doute pas de meilleur hommage à rendre à Philippe que de donner à ce projet cette place centrale que nous lui souhaitons. Aussi cet hommage se bornera-t-il à introduire et publier quelques-uns des textes produits dans ce contexte et dont Philippe disait qu'ils devraient l'être. Après quelques éléments de contexte, on rappellera ainsi quelques-unes des lignes de force de la politique scientifique qui présidait à ce projet ; elles demeurent importantes pour que sa mise en œuvre ne dévie pas complètement de ce qu'avec Philippe et quelques autres, nous cherchions à insuffler.

La démocratie comme challenge

Pour mettre en perspective les textes publiés ci-après, quelques éléments de contexte (qui croisent du reste le contenu du papier d'Olivier Bouin) sont nécessaires. Pour le dire sans détour, les SHS ont été assez malmenées dans la préparation d'HORIZON 2020, au début des années 2010. Essentiellement, pour de mauvaises et très mauvaises raisons. Un tournant très managérial de la direction générale d'alors avait misé sur une définition assez idéologique de l'innovation (presqu'exclusivement centrée sur l'innovation technologique) consistant à

briser, au nom du (trop) fameux mot d'ordre « contre les silos », la place qu'avaient conquise les sciences sociales depuis de longues années. À l'exact inverse des investissements consentis depuis plusieurs PCRD pour leur conférer une autonomie relative et consacrer leur rôle social à l'échelle de l'Europe, il s'agissait désormais de les disperser dans des piliers de défis sociétaux très largement dominés par d'autres sciences.

Cette façon de voir les choses était très problématique sur le plan européen. Sur le fond, elle consistait à renoncer à mobiliser les chercheurs européens sur des questions pourtant aussi essentielles pour l'Europe que de savoir comment faire société dans un contexte de transnationalisation de l'économie et des formes de gouvernement et donc à consacrer une vision de l'économie et de l'innovation complètement détachée des enjeux sociaux et/ou du fonctionnement des sociétés. Une bien mauvaise idée pour l'Europe. Quant aux sciences humaines et sociales, elles devenaient ce faisant une sorte de sous-division du marketing ou de l'acceptation sociale des innovations. Cette façon de voir consistait dans le même mouvement à renoncer définitivement aux effets de levier et plus au fond à la mission d'intégration européenne que remplit la recherche collaborative transnationale, tout particulièrement dans le domaine large et peu intégré des SHS. Les sciences humaines et européennes sont en effet constituées d'un ensemble très divers ; elles ont été construites nationalement, c'est-à-dire sous une forme parcellisée, dans un rapport plus ou moins émancipé selon les cas à la politique et à la géopolitique, c'est-à-dire aussi dans un degré de fascination très inégal aux États-Unis ; sans être toujours différentes, elles sont de plus, bien plus nettement que d'autres sciences, dépendantes des mots, et donc du contexte linguistique et culturel dans lesquels elles sont élaborées.

De ce point de vue, l'internationalisation ouvre deux options pour les sciences humaines et sociales européennes. Ou bien elle se fait dans une concurrence débridée et, par un très classique effet de suivisme, elle tourne au profit d'une science de et pour supermarché qui reproduit les courants dominants aux USA et dilapide (ou au moins, écrase) la richesse du patrimoine intellectuel européen. Ou bien on travaille à leur intégration mesurée et réflexive dans des cadres qui favorisent l'originalité des productions conceptuelles et empiriques et, dans ce cas, on crée l'habitude du travail en équipe transnationale pour favoriser des effets de connaissances qui tirent profit de la richesse des traditions intellectuelles européennes et sont simultanément ancrés dans les réalités de ce continent (au contraire donc de « l'empirisme abstrait », comme disait il y a déjà longtemps Mills dans *L'imagination sociologiques*, caractéristique de la

science pour supermarché). Les programmes collaboratifs dessinent de ce point de vue un enjeu crucial. S'ils posent sans aucun doute des problèmes (on reviendra du reste plus loin sur certains biais à corriger), ils offrent au moins la possibilité de tenter de dessiner les contours d'une politique en mesure de contrebalancer les effets de conformation par le bas les plus radicaux et de contribuer à la construction d'une sorte de communauté européenne de la recherche en sciences humaines et sociales, avec ses traditions, ses savoir-faire, son socle potentiel de règles partagées, ses réseaux de recherche, d'expertises, d'associations savantes, bref une communauté savante idéalement à la fois autonome intellectuellement et proche des réalités.

Philippe n'a de ce point de vue pas beaucoup eu de mal à me convaincre que les SHS européennes souffriraient probablement beaucoup du nouveau programme-cadre d'alors. Et ceci d'autant moins, qu'il apparaissait assez clair que beaucoup d'agences nationales de la recherche, qui en bon produit de l'agencification prennent des décisions de fonds sur la base de principes formels de gestion, avaient toutes les chances d'imiter platement les erreurs commises sur le plan européen. Plusieurs pays européens (comme en France ou aux Pays-bas par exemple) témoignaient déjà de cette forme d'inconséquence. Il est toutefois apparu que faire bouger les choses était assez difficile. Certes, la position officielle de la Commission s'était assouplie grâce à une prise de position remarquée de la Commissaire irlandaise de l'époque à la *British academy* ; à la suite de ce discours, on revenait politiquement sur ce que le processus bureaucratique piloté par le directeur général d'alors était en train de produire. Mais la Commissaire était en fin de mandat. Dans un contexte où les principaux membres de son cabinet souhaitaient réintégrer les services, la doctrine initiale du *mainstreaming* reprenait vite toute sa latitude au détriment des SHS. Très vite, la mise en œuvre du programme réservait une place budgétairement extrêmement limitée aux SHS et au départ (les choses ont été rattrapées à la fin) sur des tendances assez éloignées des lignes votées par les députés européens.

Il serait trop long de rapporter par le menu les discussions intenses et parfois vives qui ont eu lieu avec la direction B de la RTD, mais aussi les courriers, pétitions, messages portés par les associations aux parlementaires jusqu'à la Commission budgétaire, aux représentations permanentes et cabinets des États membres parfois jusqu'aux cabinets des présidents de la Commission et du PE. On se doit par contre d'insister sur la sortie plus positive qui s'est dégagée. Comme c'est parfois le cas, ce contexte tendu a débouché sur une idée nouvelle : au lieu

de poursuivre une guerre de tranchées sur le budget, travaillons sur le fond et à ce que pourrait être l'apport incontournable des sciences humaines et sociales à l'une des questions essentielles de l'Europe. L'idée de faire de la démocratie un axe central est venue au cours d'une réunion des représentants des associations européennes avec l'unité SHS qu'animait Philippe au lendemain du *Brexit*, puis elle fut encouragée d'une des tables rondes de la réunion sur le futur des sciences humaines et sociales quelques mois plus tard (en novembre 2016) à Bratislava ("*Social Sciences and Humanities: a New Agenda for Europe's Challenges*"). Une table ronde, que j'avais pour tâche de discuter, portait plus particulièrement sur « démocratie, justice et stabilité ». Ce n'était pas la table ronde la plus peuplée tant une partie des « *Stakeolder* » (en fait la fraction chasseresse de la nouvelle industrie de la recherche) semblait miser sur les programmes les plus immédiatement lucratifs comme sur la migration. Mais c'était celle qui semblait mobiliser la fraction la plus intellectuelle et mobilisée de la communauté, dont notamment plusieurs fonctionnaires européens qui avaient depuis longtemps démontré leur attachement à une mission de construction de sciences humaines et sociales européennes.

À l'issue de cette conférence, il est apparu clair qu'il ne fallait plus se contenter de la guérilla bureaucratique, mais tenter simultanément un mouvement sous une bannière beaucoup plus essentielle sur le fond et l'avenir de l'Europe. La démocratie s'imposait. Parmi les transformations des temps, celles qui affectent la démocratie sont centrales au monde, soit centrales pour l'équilibre de l'Europe et de ses différentes échelles de gouvernement, mais aussi centrales, comme me l'a confirmé un peu plus tard un membre de cabinet du président de la Commission Junker, pour ce que l'Europe veut représenter aux yeux du monde. Nul doute qu'au-delà des mots, la mobilisation effective de la communauté de chercheurs européenne sur les relations de la démocratie aux transformations économiques et sociales est une chance sans précédent pour l'Europe et qu'elle a rang de grand challenge de recherche.

La démocratie comme challenge de recherche.

Passons sur les péripéties multiples (tout le monde ne soutient pas la démocratie et selon une distribution parfois surprenante), mais aussi sur les ralliements inattendus et les bonnes surprises, comme les mots d'ordre du Conseil européen de Rome très proche du triptyque démocratie justice et stabilité au printemps 2017, le discours du président français à Athènes en septembre 2017, ou encore le fait que l'enjeu de la démocratie et du modèle social européen s'incarne aujourd'hui dans 4/6 des priorités de

la nouvelle Commission dirigée par Von der Leyen, un nombre sans précédent de portefeuilles de commissaires et, pour la recherche, deux unités dédiées au sein de la DGRTD. Passons sur le regret du changement de titre du cluster 2 d'Horizon Europe qui dilue la vision politique originelle de manière tellement caractéristique des tripatouillages dont les projets européens les plus nobles peuvent faire l'objet. Le fait est que l'essentiel demeure à l'heure où j'écris et que cela continue d'être une chance sans précédent. Pour ce faire, il faut néanmoins que l'ossature du programme s'articule autour de quelques principes à la fois simples et forts.

Principe 1. Le programme doit consister dans la production de recherches de qualité bien au-delà, donc, des mots d'ordre politiques et de la réflexion instrumentale sur la « gouvernance » et son ingénierie.

Ce premier principe est a priori le plus simple, à la limite d'un truisme. Nous parlons ici de recherche et celle-ci procède par définition de l'esprit critique. Aussi le programme ne doit ni avoir pour fonction d'asséner de prétendues leçons de démocratie, ni de partir d'emblée sur des définitions qui n'aient pas été questionnées, et encore moins sur la voie de l'instrumentalisation sur le registre le plus souvent problématique des recettes habituelles (transparence, etc.). La démocratie n'est pas le management ou la gouvernance. Elle n'est l'adjectif de rien et le programme doit s'interroger continuellement sur la définition même de la chose, la diversité historique et contemporaine de ses significations, sans nier (et même en prenant pour objet d'étude) les luttes à la fois scientifique et politique d'interprétation dont elle a fait et fait l'objet. Le renouvellement suppose de ce point de vue de mettre la critique (des façons de penser, des pratiques de la démocratie, etc.) au cœur de la réflexion. Cette exigence est toutefois très loin d'être évidente. Difficile de trouver un mot plus chargé de sens, sacralisé, mais aussi tordu dans ses significations et instrumentalisé de toute part que la démocratie. Une recherche de qualité sur la démocratie commande tout particulièrement un acte de rupture avec le sens commun politique, en commençant par les mots en ismes (progressisme, populisme, libéralisme, illibéralisme...) qui sont le propre de la lutte politique pour analyser les conditions de la participation à la politique selon une large variété de formes (qui inclue mobilisation, contestation, fabrique du compromis et plus largement du contrat social, mais aussi hors de la politique institutionnalisée) et en repenser les usages et les perspectives d'avenir.

Principe 2. Associer l'ensemble des SHS et lier la recherche sur la démocratie à celle sur les transformations sociales et économiques (montée des inégalités, justice sociale, fiscale).

L'objectif du programme est à la fois de réfléchir aux transformations actuelles de la démocratie et de dégager des perspectives nouvelles. Ceci ne peut se réduire au monopole disciplinaire, quel qu'il soit. Les gains de connaissances sont potentiellement infinis si l'on travaille à faire dialoguer les différentes disciplines qui traitent de la démocratie, de l'art à littérature à la philosophie en passant par les sciences sociales et historiques du politique. Pensées ensemble, ces disciplines doivent permettre de rompre à la pensée formelle et la prescription a priori de règle détachée de tout contexte dans lequel se perdent les discours et réformes de court terme et analyser beaucoup plus fondamentalement ce qui relève de l'encastrement de la démocratie dans les transformations sociales et économiques du monde. Dans la revue de littérature que lui avait commandée Philippe, Wolfgang Merkel parle d'« embedded democracy ». C'est ici l'enjeu, et pour ce faire il ne faut pas se passer d'expériences historiques et anthropologiques dans d'autres parties du monde (c'est un point très important pour éviter toute forme d'ethnocentrisme européen), bien plus utiles que des analyses plus standardisées. Il faut moins interroger les instruments en eux même que leur relation aux transformations de la sociologie du pouvoir (qui incluent la transnationalisation des élites, des experts, des modèles, et le retrait des citoyens) qui sont caractéristiques des temps et la façon dont ils pèsent sur les mots, les symboles, les pratiques qui fondent la légitimation de la représentation politique ou de toute autre forme de gouvernement par le peuple.

Principe 3. Il faut créer les conditions d'une réflexivité permanente pour assurer de meilleurs équilibres scientifiques (diversité des paradigmes et des méthodologies) et sociaux (linguistique, géographique, genre, générationnel, etc.) dans l'allocation des projets et des ressources.

Ce n'est pas simple et il y a ici beaucoup à penser et à tenter, et ce dans le dialogue entre les institutions et les communautés savantes. Il reste qu'un programme de recherche n'a pas pour but de créer des rentes ou favoriser telle ou telle catégorie de savant. La répartition des crédits montre de très fortes disparités géographiques et disciplinaires, et d'autres disparités importantes même si elles sont difficiles à objectiver. Ces disparités ne sont pas plus liées à l'excellence ou la solidité des traditions intellectuelles, mais au degré de marchandisation des politiques de recherche et de porosité à la récente

monopolisation linguistique de l'anglais, bref ce qu'une littérature de plus en plus dense identifie comme les effets des politiques néo-libérales portées à des rythmes différents dans les États membres dans le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur. Pas besoin d'être grand clerc pour savoir que ce paradigme est en bout de course, et probablement une partie du problème de l'Europe, mais cela n'est pas le problème. Cela ne devrait être en aucun cas le problème de la science, qui voit toutefois son autonomie et sa qualité menacée. Il faut donc en changer. Non pas par de belles promesses, qui ne valent que pour ceux qui y croient comme chacun sait, mais en renouvelant certains instruments du programme-cadre et en innovant. Ceci est à largement construire, mais on peut en dresser un inventaire provisoire. La question budgétaire est importante, plus le budget est faible, plus les taux d'éligibilité sont bas et plus l'intensité de la concurrence favorise la recherche industrielle et les produits de supermarché. Mais il y a d'autres aspects. Parmi ceux-ci on peut penser à la sélection d'experts qui soient non seulement d'un bon calibre scientifique, mais aussi sensibles et alertés par les programmes-officers sur ces dimensions, à l'établissement de critères comme cela a été fait pour limiter les discriminations *gender*, destinés à veiller davantage aux compositions des réseaux, à ce que les bibliographies reflètent la diversité européenne des références, des disciplines et des langues, etc. On peut le faire aussi en innovant. Et si l'on ouvrait des projets juniors qui permettent à des post doc et doctorants (c'est faire entrer les nouvelles générations et donner des conditions d'autonomies tôt dans la carrière) ? Et si l'on réservait un pourcentage du budget à des projets blancs, dont le thème ne serait proposé par les équipes transnationales qui postulent, à l'image de ce que fait à l'ERC, mais pour des recherches plus individuelles ou en petits groupes ? La formule permettrait par ailleurs de contourner les effets pervers (dans tous les sens du terme tant ils sont alambiqués) de la formulation des rédactions des appels.

Bien d'autres thèmes pourraient du reste être abordés (cf. les autres contributions). Quoiqu'il en soit, tout cela n'est en réalité pas si compliqué si chacun est à sa place : une communauté qui pense et propose au nom d'intérêts collectifs à l'échelle de l'Europe (et non de celui quelques individus mués en chasseurs de primes) ; des *policy makers* qui sont à l'écoute et qui font le pari de renforcer les conditions de l'autonomie et de la qualité des sciences humaines et sociales européennes pour soutenir durablement leur compétitivité scientifique et au-delà la souveraineté intellectuelle de l'Europe (car c'est bien sa capacité propre à penser le monde qu'engage les SHS). La perspective en vaut la peine, en réaliser ne serait-ce qu'une partie serait un

hommage en acte à l'ambition que Philippe a plaidée jusqu'au bout, pour les SHS comme pour l'Europe.

Annexes

Texte 1. *Ce texte correspond aux notes d'un discours prononcé lors d'une table ronde de clôture du programme interco-SSH à l'école des hautes études et présidé par Victor Karady. Philippe (assis à ma gauche) y représentait la Commission.*

My talk will consist in a diagnosis on the paradoxical situation of SSH and a proposal.

I'm going to start with this paradox. On the one hand, academics are very open to European integration. Science is a universalistic project. Europe has also a rich intellectual tradition from Weber Durkheim to Polanyi and Bourdieu in SSH as well as a tradition of diversity.

On the other hand, europeanisation of SSH leads to a very contrasted situation. I just sum up some points coming from the presentations these days:

- Is there Europeanisation? This is maybe merely an americanisation, in terms of legitimacy but also paradigms, quotations, etc.
- The diversity is challenged by linguistic monopolisation and interdisciplinary inside SSH through collaborative work between discipline remains weak at the European level.
- We observe increasing inequalities, between West and East, North and South, inside countries, between institutions capturing resources from internationalisation and others which remain local, but also between individuals: there is an important inequality relative to international capital, this latter capital becoming more important than intellectual capital, which is quite paradoxical for scientist.
- Finally, I would say there is an increasing gap between the winners, a small group of internationalised people and academic institutions, and a majority remaining at the periphery.

In front of this situation, we could expect public policies to support SSH and help to build a more balanced europeanisation. [Given the specificities of SSH (importance and diversity of

language for conceptualisation, intellectual and national epistemological and methodological tradition), there are, as we saw, a lot of risks, in terms of integration, to let the market go alone.]

We could expect more support from public policies but this is not the case. With the austerity policies, SSH are under threat in many countries including large countries like Germany where several departments in SSH are closing (which also undermines interdisciplinarity at local level).

More worrying, the EU Institutions, which we could expect to contribute to build a fair policy for europeanisation and also achieve better what member states cannot do, do not really do the job. On the one hand, they invest more in SSH through the ERC. But on the other hand, what we could have expected as a policy of SSH seems to be weaker and weaker. I will underline 3 signs of this trend:

- The budget for collaborative programs raises two issues. Within the policy consisting in mainstreaming SSH in other challenges such as health or transport, there is no project driven by SSH, and very often SSH seem to belong to networks and projects only as an add-on. If we take Societal Challenge 6, there is a huge discrepancy between what has been voted by the EP and the Council which was around 1,2 Billion Euros and the actual SSH topics in the work programmes, which should rather be around 400 Million Euros, already much less than under FP7 (623 million Euros).
- If I take an institutional indicator, the Directorate for SSH was dismantled in 2012, and, if I'm not mistaken, the personnel in the unit for "open and inclusive societies" shrank dramatically, which simply means that the institutional conditions for a European policy of SSH are weaker and weaker. Difficult to think that an effective policy for SSH will exist without institutions, administrative resources, and people to conduct it.
- At the end, it is not surprising that the anticipations about the room for SSH in the next framework program are not really optimistic (as we saw at Bratislava's meeting on the future of European SSH, for instance)

So, we have this paradoxical situation of a real interest in europeanizing SSH but objective conditions and results that are not so good, if not sometimes frankly bad. What can we do?

As some colleagues said yesterday, I do think that time has come to take our future into our own hands. Without being too optimistic, we have some resources:

- First, there are excellent projects and the Interco SSH project itself is a model since it gives a collection of data and results which help to have a better topography of what we are and where we collectively stand.
- Second the SSH community is more and more aware of issues related to europeanisation. It would be obviously exaggerated to speak of a collective European identity but at least there is a growing collective awareness that Europe has to play a growing role for SSH, particularly in a context of growing economic and political threats at the national level.
- Finally, the community now has representatives. We are not strong, but we are determined to fight for European SSH. If the situation is not very favorable in view of the next program, I still should say that we have learned from the 3 last years, we built contacts with the European parliament, the national governments, foundations, think tanks, we better understand the game, and to some extent, we have new ideas.

Here I will only present one of these new ideas. Instead of fighting for an SSH programme, which I must say does not really manage to mobilise people and authorities, even in our community, I would like to suggest another path or even a new avenue:

We are now going to fight for democracy.

As a matter of fact, there is a great opportunity that the EU should fund a great challenge of 1,5 billion on Democracy, Justice, and Stability

- Democracy is an essential issue of the time. No need to develop on the situation inside Europe (including France) but also for the world.
- Democracy and Justice raise many issues at global as well as at local level including social and economic aspects and concern all disciplines from History to Law passing by Art and Literature. This is what we do when educating students and citizens, and what we believe in as an SSH community. It will be therefore easier to mobilise the SSH community for democracy rather than for technocratic requests.

- The impact on the European public sphere of such a societal challenge is quite obvious and with a potential effect going far beyond all what the EU institutions experiment as communication policies for years.
- Finally, and in relationship with the public sphere, we will have a lot of support for such a challenge including in the European Parliament. We can understand that DG RTD could be hesitant to support what would look like a programme for a discipline (or here a wide range of disciplines), but nobody would understand that the European Institutions do not support a dense European community of researchers mobilised toward the future of democracy. This is essential for Europe and it is time to do it.

We have two years to build constructive and detailed proposals on this and we will need the

Texte 2. Ce texte est la synthèse d'une réunion de travail que l'alliance Athena (l'alliance des SHS en France) m'a demandé d'animer et de résumer et qui associait des collègues français et étrangers de la plupart des disciplines des SHS pour proposer des thèmes de recherche en fonction de l'Etat des savoir de leur discipline. Merci à JF. Schaub, Jacques Commaille et O. Bouin qui avait pris part aux relectures du texte final, ici traduit en anglais et transmis à l'Alliance européen des sciences humaines et sociales.

Preparing for Horizon Europe Working Group on Democracy Paris, June 2018

The working group¹ agreed on three starting points that provide both the rationale and the narrative for a strong research area on democracy in the forthcoming framework programme Horizon Europe : in the context of deeply worrying trends in Europe and globally, of the mobilisation of various European research

¹ Composed of Jacques Commaille (ENS Paris-Saclay), Thierry Delpuech (CNRS), Jean-Michel De Waele (Université Libre de Bruxelles), Didier Georgakakis (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Martine Legris (Université Lille 2), Bernard Ludwig (ANR), Claude Martin (CNRS / EHESP), Daniela Piana (Université de Bologne), Nicolas Sauger (Sciences Po – LIEPP), Jean-Frédéric Schaub (EHESS).

associations, and of the support by several European civil society organisations.

- Democracy-related issues are too serious and complex to be limited to applied research that would only produce short-term and instrumental solutions. Research needs to be **anchored in SSH disciplines that will provide theoretical consistency, empirical diversity, critical distance, reflexive and analytical approaches**.
- Research will deal with the **economic, social, historical and cultural conditions of democracy** as well as on its impact on societies at the same various levels. Research needs to go beyond comparative research to fully take into account the diverse transformations of democracy at the individual and at the pan-European scales, and placed in the context of the radical change of Nation-States and of their international/supranational/transnational relations.
- In order to fully benefit from innovative research, democracy need to be dealt in **different spatial and historical contexts with the appropriate mobilisation of research competence on various regions and historical periods**, to multiply insightful case studies.
- Democracy issues have to be researched with full respect to **methodological pluralism**. Quantitative research may be undertaken (including polls and surveys) but to be articulated with other methods of investigation. Research will have to be **interdisciplinary** in order to produce new approaches and lead to new insights. It needs to go beyond the mere juxtaposition of disciplinary approaches to offer new interdisciplinary perspectives on theoretical issues, subject construction, methodology and studies with the decisive contribution of various SSH disciplines.
- Depending on the subject and on the expectations regarding the policy-making added value of some of the funded research, projects and teams may build on the **strong involvement of practitioners**. This involvement could start with the co-construction of hypotheses and of approaches and could continue during the implementation and dissemination phases. It is an open possibility when appropriate and fruitful, not a constraint. Funded research should fully respect the key principle of scientific autonomy.

Against this background, several scientific priorities are more likely to have a strong social and political. The group preliminary listed some of them as they will question

conventional wisdom or help provide evidence against false assumptions or conclusions, provide innovative research insights based on large-scale and detailed assessments democratic/non-democratic practices, processes and dynamics (that would go much beyond in ambition, size and collaboration than usual research undertakings), to help keep European research potential at the forefront of the global thinking in these issues.

* **Democratic practices.** It is important to go beyond understanding of democracy based on values and attitudes. Democracy is first and foremost about practices, be they take place in an institutional framework (parliamentary practices, polls) or not (civic movements). Studying a wide array of practices requires sophisticated and innovative methods. A process-based approach rests on a temporal dimension that combines retrospective and prospective aspects. This is all the more needed as the focus on « big principles » tends to corner the analysis in an a-temporal conception of the democratic phenomenon. The attention devoted to operations that, in their technicality and materiality, contribute to the democratic use of the authority (polls, delegation, collegial decision-making, development of decentralised institutions, etc.) needs crucially the cross-fertilization with historical knowledge and sociological studying of transformations in the “politization process” of societies (this de facto includes practices that may play against « liberal democracy »).

* **Democratic experimentations.** There is a need to study various experimentations of participative democracy, of local democracy, of citizen-driven/bottom-up initiatives, of work place democracy or democratic business governance in Europe and elsewhere around the world so as to identify conditions for success, reasons for failures, transferability potential of successful experimentation innovative forms of democratic deliberations.

* **Transformations in the equality/freedom relation.** This key transformation calls for multi-level analysis from the change in individual perceptions and practices to the collective/societal impact of the transformation of the welfare state and social public policies. It includes studying the impact of social, gender, territorial inequalities on the functioning of democracy and support to democratic institutions. Focus on the relation between capabilities, empowerment, emancipation and democratic support and participation will need to be studied in various historical and geographical contexts. It will help renew thinking on the relation welfare state/open society/democracy.

* **Transmission of democracy.** This area of research would deal with the relation of youth(s), education and democracy on the one hand and on transfers of democratic models at local/regional/international levels. This would go beyond current research funded under Horizon 2020 on education or on the « socialisation » of European values to focus on initiatives, platforms, groups, movements that could provide valuable contribution to improve transmission of and support to democracy to future generations in various social, cultural and territorial contexts.

* **Transformation of representation.** Transnationalisation of societies deeply impact the demos of individual nation-states, the (inter)mediating socio-political organisations as well as domestic movements and mobilisations. The many transformations of political parties, of trade-unions, of lobbying forces, of their interplay, of their respective legitimacy (or their de-legitimisation) to represent and to act calls for studies in the European realm (both at the national level and in relation to the European Union). Specific attention would need to be devoted to the modes of mobilisation, of expression and of recognition of civil society actors. How do division lines evolve between elites, political class and citizens? What effects on the democratic system, on the social contract and on societal cohesion and performance.

* **Transformation of information.** Issues related to social media as sources of information and mobilisation, to the proliferation of fake facts/news, to post-truth resistance. The use of social media, of consultation platforms and of viral/spinning strategies are to be explored in contemporary political mobilisation and campaigning.

* **Transformation of democracy.** The questioning of the repertoire of existing or emerging categories such as « populism » or « illiberal democracy » needs finally to be studied in the context of contemporary democratic crises. Democracy has to be studied again in the interaction with non-democratic forces and regimes, conflicting configurations that may have been neglected or bypassed by European democracies over the past quarter century at the domestic/internal levels but also at the European and international levels.

These sets of issues do not obviously exclude more classic studies on **transformations of European institutions** and the evolving **conditions for the exercise of democracy in the European Union.**

Foresight and the social sciences and humanities: an agenda for Europe

By Nikos Kastrinos

In memory of my dear friend and colleague Philippe Keraudren

In a conference in Budapest in 2001, Mihály Sárkány, an eminent Hungarian anthropologist, was asked by Marie-Claude Maurel of the French Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, what he thought of European History. The question did not relate to the subject of his talk, yet he replied very sincerely:

“I know that there are some people in Wuppertal writing a book in which there is no war, there is contact, and there is no oppression, there is influence, but, frankly, this is not the way my mother tells the story”².

I was really taken by the brutal honesty and clarity of thought at display. Over the next 10 years, I often found myself going back to this thought as the most brilliant illustration of the intellectual beauty of the social sciences and humanities³.

In 2011, it became obvious that Europe was being torn apart by “crises” that were challenging the solidarity between people whose lives were meant to be part of the history of an ever-closer European union. I began revisiting the role of social sciences and humanities in the European Construction, their search for impact and their interactions with policy. It was then

² The conversation was in the conference that led to the book of Kaase, M, V Sparschuh, and A Wenninger (eds) Three social science disciplines in Central and Eastern Europe: handbook on economics, political science and sociology (1989-2001). Berlin, 2002. I have reconstructed the dialogue between Mihály Sárkány and Marie-Claude Maurel from memory, and there is a good chance that my reconstruction is not accurate. It is what I kept from their conversation, for which I am grateful, and I hope they will forgive me for any misunderstandings that I may have generated.

³ Here I refer to Robinson 1962 for the role of intellectual beauty in economics

that Philippe Keraudren was becoming active in the organization of European programmes in social sciences and humanities. We frequently exchanged views on the missions, duties and moral obligations of our administration towards researchers, and of the social sciences and humanities towards the European ideals.

I hope that Philippe would have approved of the thoughts I put in this paper, because they are intended for those who are still active: researchers, scholars, intellectuals and civil servants who want to take their responsibilities for the future seriously. Having lived the crisis of the Eurozone, the migration crisis, “Brexit”, and the COVID 19 crisis I have come to believe that putting the book, that Mihály Sárkány referred to with a pinch of irony, in every primary school in Europe would have been the best antidote for the crises of the European Union.

The argument runs as follows: Historians, social scientists and humanists have not only intellectual obligations but also moral ones. The two sets of obligations are strongly connected and the connection between them lies at the heart of the relations between social sciences and humanities and policy, politics and society in general. They define what is considered as evidence and how it is theorized, how the past is constructed in academic communities and in public debate, and how the future is envisioned and pursued.

This is why, in this paper I discuss the relationship of social sciences and humanities with European policies and politics from the perspective of foresight. By foresight I mean the preoccupation with the future that characterises politics and policy⁴. I do not refer to foresight as a small social science discipline concerned with the scientific study of the future. I prefer to think of foresight as discussed in psychology, as the ability for mental time travel (Suddendorf and Corballis 2011). This ability allows us to reflect on questions such as “how will I think of the present in the future”? “How will I think of the past?”. Foresight is a quality similar to hindsight. It is strongly associated with planning and preparedness and with our sense of history, individual and collective. And it is fundamental for policy and politics as these concern the future.

While humanities include ancient preoccupations of humans’ concern with themselves, social sciences originated in the moral philosophy of the enlightenment. While originating in questions on how should humans live, and being associated with major

⁴ As Rip (2001) argued evidence is about the past and policy is about the future.

economic, political, cultural and social movements of the 20th century, from the Russian Revolution of 1917, to the liberal world economy, the social sciences, and to some extent also the humanities, have found moral issues really challenging and are often seen as impotent and underutilized sources of knowledge (e.g. Lindblom and Cohen 1979). Manicas (2003) argues that when social sciences faced important moral dilemmas about nationalism, racism, poverty, gender inequality, they would prefer to fracture and ignore the questions, than to resolve them and take a stand. As a result, he argues, there are so many factions that there is no credible voice of social sciences in the public debate. Social scientists have less influence in society than, say, professional journalists or marketing campaigners.

“The problem was that constrained by their pre-possessions, a self-imposed image of science and disciplinary fragmentation, they were, in fact, bad scientists.”(p 611)

Are these phenomena unique to the social sciences or do they concern the humanities too? Manicas (2003) portrays the humanities as more popular with students and less connected with professions than the social sciences. However, it is not clear who is worse off between the humanities, including instruction in foreign languages, and especially the more esoteric languages, and the social sciences—especially those which lack both a vocal constituency and direct applied components” (p 617)

The humanities contribute to the understanding of contemporary issues and to contemporary culture in unique ways, which are often better connected with public debates than social sciences. As Griffin 2006, p 234) puts it:

“the objects of humanities studies, the material and cultural artefacts, for example, with which humanities disciplines engage, are the domains which European citizens inhabit whatever their level of education”.

Furthermore, the humanities value enormously critical challenges to prevailing dominant discourses, possibly because of intellectual traditions (Griffin 2006) or because they have had less involvement with power than their social sciences counterparts⁵. There are two points to be made here. One is that there is a lot of variation within the domains of social sciences and the humanities. The second one is that, while different scholars can be more or less critical of moral, intellectual,

⁵ The splintering of disciplines into perspectives that Manicas (2003) discusses is also prevalent in the humanities.

organizational and institutional choices made in the social sciences and humanities, the two sets of disciplines have a lot in common and in Europe have been increasingly seen as one, by intellectuals, funders and policy-makers alike (Heilbron 2011, Griffin, Hamberg and Lundgren 2013).

This idea that the European Union should face the social sciences and humanities as one has inspired the relationship the EU has been pursuing with those disciplines, trying to bring them into the realm of EU research policy and the Framework Programme. But there is also another side to the relationship between the social sciences and humanities with the European project, which in itself is to a considerable extent an economic social and political experiment supported by social sciences and humanities. The social sciences and humanities are at the same time parts of the moral framing of the European project and instrumental in informing and supporting its policies. And their difficulties at facing moral dilemmas reflect on their contributions to the European project, and on the ability of the research policies of the European Union to help develop and channel these contributions to where Europe needs them most.

It is from this perspective that I approach the question how social sciences and humanities can contribute to EU foresight and to the future of the European project as a whole. The reason is that I believe that the current historical juncture is critical for the future of the planet, humanity and the future of the social sciences and humanities. Never before has humanity been so aware that its future is collective and associated with processes at a planetary scale, and at the same time old divides are deepening and new divides are emerging. There has never been a greater need for good foresight in politics.

Political leaders are increasingly aware of this. Jean Claude Juncker presented future scenarios to the European Council and the European Parliament⁶. The need for the EU to pass from management by crisis to management by foresight, has been repeatedly declared at the highest level of policy-making⁷, and the future visions of important politicians have become the subjects of political analysis⁸. The current European Commission 2020-2024 has a Vice President for Foresight. Now

⁶ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-five-scenarios_en

⁷ <http://ec.europa.eu/assets/epsc/newsletter/2/>

⁸ http://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/three-visions-one-direction---plans-for-the-future-of-europe_en

that foresight is important, Europe needs social sciences and humanities more than ever.

Successive framework programmes have built European research communities but have not been effective in building momentum for a more integrated European society. Lack of links to education have prevented them from shaping the slow moving processes of societal development across Europe, whilst lack of agency in guiding the instrumental learning arising from EU funded research has prevented them from shaping European policy and politics. Yet, Europe has not stayed put. Both its politics and policies have moved from crisis to crisis, with mounting institutional problems and challenges, gaining territory through enlargement and losing territory through Brexit. While Europe's social sciences and humanities were mostly absent from the European debates, the Juncker Commission quickly realized that European policy had to evolve "from management by crisis to management by foresight".

In common language, foresight is the ability to predict the future⁹. In policy studies foresight is sometimes described as the disciplined analysis of alternative futures (Fuerth with Faber 2012). In Anglo-Saxon sociology foresight is the process whereby communities formulate views of the future (Stirling 2006), desirable and undesirable ones, and develop intelligence over what may happen (EFFLA 2012). The emphasis on discipline and structure in the foresight process, often portrays foresight as the science of the future, while the emphasis on the will of individual actors to realize particular futures looks at foresight as deliberative and political.

While foresight emerged from a critique to forecasting (see Martin and Irvine 1989, Kastrinos 2018) the work of Philip Tetlock (2005, Gardner and Tetlock 2015) has rejuvenated interest in forecasting and prediction methodologies, showing the potential of social sciences, when challenges, to contribute to supporting and improving prediction. Whilst some still see foresight as a much more deliberative practice than analytical forecasting, the boundaries between the two depend on the actor seeking to anticipate the future. If the actor has no influence on the future that is anticipated, then forecasting is the only option. If the actor determines the future that is anticipated, then foresight becomes planning and vice versa. Foresight comes to its own in a reflexive environment, where the actor carrying it out understands that it plays a role in the creation of the future and so do others. From this perspective, the future is constructed

⁹ <https://en.wiktionary.org/wiki/foresight>

through deliberate strategies, and foresight is a deliberative practice that considers the future as something that emerges from a process in which different strategies coexist and unfold in practice.

Foresight is thus not only about predicting what others will do, but also about understanding the futures that one's own strategy brings about. A key element in this is vision. While the mechanics of European policy-making can benefit from better prediction, there is no doubt that Europe needs vision, and this vision needs to be political. It needs to be a vision that goes beyond the cultural leadership offered by the arts. It is important to understand that directions of aesthetics and cultural leadership, as culture is a key element of deliberation. It is also important to understand the moral implications of different political visions. This is where the social sciences and the humanities make a difference.

President Juncker articulated five different visions for the future of the EU and asked national governments and EU citizens which one they would choose. The implications of each of the visions for each state and individual cannot really be ascertained for they would depend on myriads of decisions taken by EU and national administrators, corporate managers and other actors. Even through exhaustive debate amongst experts, such decisions cannot be predicted and discounted. However, some scenarios involve more solidarity, more social cohesion, more respect for historical practices and local traditions, more multicultural communities than others. Every citizen, every social group in Europe can see the five scenarios and create their own vision of what it could and what it would mean. Importantly for me, personally, some scenarios involve a higher risk of war between nations in Europe, even if across all scenarios this risk is miniscule.

The point I try to make is that, despite the difficulty in anticipating the future implications in practice, the choice of a future vision is in effect an important moral choice. The decisions of all actors that mediate the influence of political choices on the lives of ordinary people also involve moral choices. The analysis and understanding of the moral choices embedded in the different visions of the future and of the economic and social implications of the moral choices made in the transformation of political vision into policy action are key challenges for the social sciences and humanities.

Developing and deliberating future visions needs reflection and reflexivity. It needs a conscious and serious effort to understand

current and future problems and potential solutions. It also needs a self-awareness, and an awareness of the possibilities for action and of the way action affects people, society, the economy, and politics. Policy-makers need to understand that the way in which they understand a problem in society, affects the nature of the problem. Knowledge and understandings are constitutive elements of society and of social action. By enabling people to face the present from the perspective of the future, foresight is by nature a reflexive process. What kind of society do we want in Europe in the future? What can be the futures of European polity? What is the ethic of social integration and solidarity that characterizes Europe? How do we help or challenge the most vulnerable in our society? What worlds will such choices create for our children?

The challenges we face force us to ask ourselves questions about the futures we want and those we want to avoid. Do we want a multicultural future or an ethnically cohesive one? Do we want a future in which employment is a necessity for social integration or one where work is a route to self-fulfilment? Short and long-term self-interest, historical social and political loyalties and perceptions of norms of fairness and entitlement are confounded in polarizing political debates within increasingly extreme electorates. A new 21st century Europe is emerging, in which questions of identity, purpose and values develop into huge challenges for established political and economic structures.

Social sciences and humanities cannot afford to stay away from the reflexive process that is unfolding in Europe. They need to position themselves in relation to the major challenges and opportunities faced by Europe to contribute to political reflection, and to ask the questions that will strengthen the reflexivity of political deliberation. These are not intellectual obligations but moral ones. Can such obligations be fulfilled motivated by the search of profit opportunities in social innovation? Or should they simply follow the ideals of improving the human condition, achieving peace on earth and safeguarding a hospitable planet? And what should be the role of the R&I policy of the European Union?

Social sciences and humanities have benefited a lot from EU R&I and have been important participants, developing important research projects and addressing key policy concerns for Europe. But their obligations are not to simply generate ideas and research projects. Their role is not only to highlight the moral choices and to support deliberation as an intellectual exercise, but it is to become part of deliberated directed political, social and economic change. To do this social sciences

and humanities projects need to become embedded in the institutions that renew social practices and transmit culture to the next generation – I am talking in particular about education and public information.

To be effective in pursuing those moral obligations, the interventions of social sciences and humanities need reflexivity themselves; they need to be conditioned by the understanding of how knowledge and deliberation work in human societies. Foresight has no claim to being scientific knowledge, but it is a powerful deliberative arena. Social Sciences and Humanities need to be its knowledge partners.

References

- European Forum on Forward Looking Activities - EFFLA (2012) Policy Brief N° 2: How to design a European foresight process that contributes to a European challenge driven R&I strategy process, available at https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/effla-reports/effla_pb2_-_how_to_design_a_european_foresight_process.pdf
- Fuerth, L S with EMH Faber (2012) Anticipatory Governance: practical upgrades - Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges, The project of Forward Engagement, Washington DC
- Gardner, D and P E Tetlock (2015) Superforecasting: The Art and Science of Prediction, Broadway Books, New York
- Griffin, G (2006) Balancing Agendas: Social Sciences and Humanities in Europe, Arts & Humanities in Higher Education 5 (3) pp 229-241
- Griffin, G, K Hamberg, B Lundgren / eds (2013) [The social politics of research collaboration](#), Routledge, New York and Oxon
- Heilbron, W. J. (2011). But what about the European union of scholars?. NIAS, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences.
- Kaase, M, V Sparschuh, and A Wenninger /eds (2002) Three social science disciplines in Central and Eastern Europe: handbook on economics, political science and sociology (1989-2001). Berlin,
- Kastrinos, N (2018) Do statistics need foresight? [Foresight](#), 20 (2), pp. 137-149.
- Lindblom C.E and D K. Cohen (1979) Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving New Haven,CT,L Yale University Press
- Manicas, P T (2003) The social sciences: who needs 'em?', Futures 35 pp 609-619
- Rip, A (2001) 'In praise of speculation', Ch. 8 in *OECD*, Proceedings, Social Sciences for *Knowledge and Decision Making*, Paris: *OECD*,
- Robinson, J (1962) Economic Philosophy: An Essay on the Progress of Economic Thought, Transaction Publishers, [Piscataway, NJ](#)
- Stirling, A (2006) [Precaution, foresight and sustainability. Reflection and reflexivity in the governance of science and technology](#), in J P Voss, D Bauknechtand R Kemp (eds) Reflexive Governance for Sustainable Development, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton (MA)
- Suddendorf, T and M C. Corballis (2011) The evolution of foresight: What is mental time travel, and is it unique to humans? *BEHAVIORAL AND BRAIN SCIENCES* (2007) 30, 299 –351
- Tetlock, P.E. (2005) Expert political judgment: How good is it? How can we know? Princeton: Princeton University Press

Breathing:

On the role of social sciences and humanities as consciousness of science and society

In memory of Philippe Keraudren and Theo Papazoglou

By *Angela Liberatore*

Preamble

Deadly sicknesses that made breathing impossible –lung cancer, COVID 19- took away Philippe and then Theo too early, too quickly. It is our duty as colleagues and friends to go ahead in the paths we have been sharing, and help moving forward.

Breathing is such a fundamental aspect of life: a biological process, a physical one, a mental one when we are conscious about it, a medical one when it comes to treating respiratory pathologies, a socio-economic one when it concerns health systems, a political one when a victim of violence inspires the global social movement ‘I can’t breathe’.

In this short contribution, I propose to reflect on the role of social sciences and humanities as a key element of consciousness of the broader scientific endeavour and of the critical thinking needed in society to preserve and foster democracy. I will start with pandemics –living during one, their relations with climate and environment degradation, and conclude with democracy and academic freedom.

Pandemics

Writing during ‘COVID19 times’, it is urgent to interrogate ourselves on a number of issues.

First, a number of foresight studies¹⁰ indicated pandemics as matter of ‘when’, not ‘if, while with different degrees of depth or prioritisation in terms of risks and impacts. History –from ancient to contemporary- accounts for several pandemics from ‘Black Death’ to ‘Spanish Flu’. In short, both the knowledge of the past and the methodologies to anticipate plausible futures offered ‘early warning’ that seemed to be largely unnoticed or acted upon. Why?

Multiple answers can apply over time and locations. When the COVID19 pandemic started in Wuhan, China, it was first ‘covered’ (with the doctors initially silenced for political reasons) and then addressed forcefully. Quickly afterwards, COVID19 cases were detected in Europe, specifically in the North of Italy. Maybe the geographical distance from China or the path of the previous SARS pandemic made public health authorities underestimate how quickly and badly COVID19 could hit in Europe; the strong response in terms of ‘lockdown’ of entire Italian regions (unprecedented in a democracy in a non-war period) came when the cases were already putting the health system under strain.

Here then comes a very puzzling question in terms of policy learning: how could other European countries move so slowly in handling the pandemics and mostly -with the notable exception of Germany, Greece and Portugal- act only once very foreseeable victims of COVID19 started populating hospitals, cemeteries and news? Some governments explicitly evoked cost-benefit analyses on achieving herd immunity by accepting victims while letting economic and leisure activities to go ahead while enhancing exposure; others decided to apply the harsh lockdown measures experimented in Italy to save lives while working on treatment and on vaccines to achieve herd immunity through them. The European Union started gradually – and sometimes with clear diversity of perspectives between its main institutions (European Commission and European Parliament on one side, Council/Member States on the other)- to address the issue of coordination, preparedness and solidarity in facing this transboundary issue, with the technical support of the European Centre for Disease Preparedness and Control¹¹. At global level -in spite of statistics on death toll and scientific evidence on the feature of the virus’ spread and impacts- we

¹⁰ E.g. https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf , https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/espas-report-2019-global-trends-2030_en

See the contribution of Nikos Kastrinos in this collection for a deep discussion of foresight and social sciences.

¹¹ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-guidance-health-systems-contingency-planning.pdf>

witness a global cacophony with major countries taking no measures or very late ones and global institutions such as the World Health Organisation (WHO) being under attack. Surrounding such cacophony, we also witness active disinformation campaigns in social media and in the streets screaming that COVID does not exist –even in places where the death toll was high, so one would think that evidence should have been convincing enough also for those not persuaded by science.

This brief account is by no means an attempt to provide an analysis of this tragedy (far beyond the scope of this contribution), just to show that many aspects call for the mobilisation of social sciences and humanities to provide the needed understanding and evidence for informed societal debate and policy making. Social scientists are coming forward strongly, whether because prompted by funders or –mostly- on their own initiative. For example, the list of ERC projects related to COVID19¹² involves many SH projects that speak to issues such as the functioning of public health systems, historical responses to pandemics, the psychological and the gendered impacts of pandemics and measures to tackle them. The COVID crisis clearly demonstrates that we must understand the biology and develop vaccines and equipment, but this must be linked to the understanding of social, economic, political, cultural dimensions.

Climate change and just transition

High-level scientific reports by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and WHO pointed to links between zoonotic diseases (transmission from animals to humans), a main vector of pandemics, and environmental degradation¹³. Epidemiologist Ilaria Capua developed the concept of ‘One Health’ recognising that the health of human beings, animals, plants and the environment is interconnected and interdependent¹⁴.

Prior to the eruption of the COVID19 pandemics, the importance of tackling climate change has been in the scientific, political, economic and social movements agenda. Fridays for

¹² <https://erc.europa.eu/list-erc-funded-research-projects-related-coronavirus>;
ERC projects are selected ‘bottom-up’, based on ideas developed by applicants

¹³ <https://www.who.int/globalchange/climate/summary/en/index5.html>
<https://www.climatechangenews.com/2020/04/23/next-un-climate-science-report-consider-pandemic-risk/>

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap11_FINAL.pdf
¹⁴ <https://ilariacapua.files.wordpress.com/2019/02/viruses-10-00725-v2.pdf>

Future and Greta Thunberg were gathering large numbers of young activists. The IPCC issued a special report in 2018 with an interesting quotation forcefully expressing the intention: *"Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible."* (Antoine de Saint Exupéry, *Citadelle*, 1948)¹⁵. The new (and first woman) President of the European Commission, Ursula Von der Leyen, put at the centre of the EU policy strategy the 'European Green Deal', including the launch of a Just Transition mechanism¹⁶.

Researchers in all disciplines have been engaging for decades with the understanding of climate change drivers, impacts, mitigation and adaptation. An article in *Nature* in November 2019 focused on climate 'tipping points' arguing that abrupt and irreversible climate change must compel action of GHG emission reduction¹⁷ and the role of frontier research in fostering pathways to sustainability was highlighted almost at the same time in an ERC event¹⁸. Social sciences and humanities have been an integral part of climate science for a long time (including in IPCC) and are 'the' reference for policy making and public debate when it comes to issues such as mitigation and adaptation policies, circular economy, conflicts related to resources scarcity, equity (at the basis of the notion of 'just transition'). Just to take the latter, researchers in social sciences and humanities pointed to differential impacts of climate and environmental degradation and options to move towards a 'sharing economy', e.g. when it comes to urban environments and food sharing¹⁹.

Democracy, evidence and academic freedom

Article 13 of the EU Charter of Fundamental Rights provides for freedom of the arts and sciences and stipulates that, *"The arts and scientific research shall be free of constraint. Academic freedom shall be respected"*²⁰. This is a key element of democracy and a pillar of research integrity: without freedom and independence, research can become either unfeasible (e.g. due to restrictions on movement, censorship on publications, etc.) or of dubious quality and integrity due to undue political or

¹⁵ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_19_6778

¹⁷ <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>

¹⁸ <https://erc.europa.eu/event/frontier-research-creating-pathways-sustainability>

¹⁹ <https://erc.europa.eu/projects-figures/stories/food-sharing-puts-sustainability-menu> ; <https://cordis.europa.eu/project/id/724151>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

economic pressure. Academic freedom and research integrity are also a precondition for pursuing “evidence based policy making”, an approach that EU institutions –namely the European Commission- intend to implement, as shown also by the focus on rigorous (ex-ante) impact assessment procedures.

In recent years, such seemingly to-be-taken-for-granted principles and approach have been seriously challenged. Events such as the British referendum on BREXIT (where evidence proved to be far from a definitive element in the very country where the approach was coined) and the US elections of President D.Trump (a proponent of ‘fake news’) are among the examples. From the despise of the scientific consensus in the IPCC on climate change to the denial of evolutionary theory or of epidemiological evidence on vaccination, the distortion of historical records on WWII or of demographic data on migration flows, the politics of distrust in evidence is ultimately trying to make the latter completely irrelevant. This is becoming more than a traditional ‘propaganda war’ as many that took place already; it touches on the very notion of information and knowledge as being necessary assets for decision making by those in power and for the citizens to whom the first should be accountable. It brings us (back) to unchecked arbitrariness as prerogative of those in power and the strategy of keeping ‘the people’ uneducated to control them better.

Far from being a prerogative of authoritarian regimes such as China or Iran, attacks on science took place also in democracies –and academic freedom can thus be seen as a sign of the health, or otherwise, of democracy itself. Several scientists were fired from federal agencies in the US and climate data taken off federal agencies’ websites, many academics were fired or imprisoned in Turkey, the Central European University in Hungary was obliged close (with appeals of EC Vice President Timmermans and former Commissioner Moedas against this) and eventually move to Vienna.

Scientists were forced into advocacy to protect the very premise of their work: freedom to think, freedom to ‘speak truth to power’, freedom as somehow the breathing space needed to develop ideas and pursue science. The ‘*March for science*’ championed Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights (*‘Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits’*)²¹ and a several

²¹ <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/#:~:text=Article%2027..scientific%20advancement%20and%20its%20benefits.>

initiatives were developed to make science more open and to protect academics at risk. Social science research also addressed the rise and impact of computational propaganda and misleading information, among the factors affecting the state of democracy –including and beyond elections²².

In addressing democracy, pandemics, climate change or any other subject, social sciences and humanities are somehow the ‘consciousness’ of research and its relations to society by interrogating the reasons why we act, think, interact with each other and our environment, learn –or otherwise- from our past, and project ourselves into the future. The EU Framework Programme for Research is an important space and instrument to continue investing in knowledge and to safeguard freedom of research in compliance with the Charter of Fundamental Rights. Social sciences and humanities, as such and in cooperation with other scientific domains, are and need to be an important component of EU research.

²² <https://erc.europa.eu/projects-figures/stories/can-algorithms-steal-elections>
<https://erc.europa.eu/projects-figures/stories/why-are-people-s-misperceptions-so-hard-shake>

The societal role and importance of the social sciences: the example of the EU's external action

*Simon Schunz*²³

1. Introduction

The first time I met Philippe I had just come out of a job interview for a position in one of the Directorate-Generals (DG) of the European Commission. In a small, grey and windowless meeting room, the two persons interviewing me had gone through a catalogue of predictable questions aimed at testing my 'competencies'. The contrast could not have been any more pronounced when I entered Philippe's office (decorated in his very own style, with a pile of books on his desk). Philippe (and his colleagues) immediately engaged me in a broader conversation ranging from questions of European identity to the prospects of an integrated European Union (EU) energy policy. Although this was also a job interview for a position in the area of 'SSH' (social sciences and humanities) at the European Commission's DG for Research and Innovation (RTD), it seemed like an entirely distinct exercise. Though probably more revealing about my competencies, it felt more like a reflective exchange than the standard test of aptitude for a particular post in a large administration.

When I later took up my functions in the unit that Philippe co-directed as deputy head, our conversation continued over a number of years and on a variety of subjects. I got to know Philippe not only as a humanist whose qualities were highly appreciated by his collaborators, but also as what one could

²³ Simon Schunz is a Professor in the Department of EU International Relations and Diplomacy Studies at the College of Europe, Bruges. The author would like to thank Yuri Borgmann-Prebil and Didier Georgakakis for their very useful comments on an earlier draft of this essay.

depict – as I will argue below – as a very capable ‘practitioner-cum-scholar’. Highly effective in his job, and comfortable in the most diverse settings – whether negotiating in-house to fend off staff cuts or ‘courting’ external stakeholders from the SSH community –, he operated with a clear vision, grounded in an astounding intellectual depth, of the societal role of SSH in general and of the EU’s research funding programmes in particular. With his personality and the capacity to mediate between EU policy-making and academia, he left a strong legacy in the area of SSH at the EU level, and his human(e) and professional qualities are dearly missed – as the contributions to this volume underscore.

In this essay, I reflect on aspects of my experience of working with Philippe so as to make a two-pronged argument about the role that the social sciences (and, although the argument may be more applicable to the former, also the humanities), and those practising them, can play in today’s societies, particularly when it comes to tackling major societal challenges. The first part of my argument is about the significance of the social sciences as both an activity aimed at knowledge production and for the practice of (European) policy-making. To illustrate my points, I discuss one sub-domain of Philippe’s SSH-related activity on which we closely collaborated (also with other contributors to this volume, notably Angela Liberatore), namely research on the role of the EU as a global actor. “Europe in the world” was a sub-domain of the “Cooperation: Socio-economic Sciences and Humanities” strand under Framework Programme 7 (2007-2013). Research on EU external action (EUEA) was also explicitly stipulated in the framework of the broader area of “Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies” under Horizon 2020 (2014-2020). In parallel, the importance of procuring scientific insights to support the conduct of EUEA was equally recognised by the notion of ‘science for diplomacy’, a central component of the EU’s approach to ‘science diplomacy’ first formulated by the Commission in 2012 (European Commission 2012). Whereas the enhanced dialogue between researchers and practitioners at this science-policy interface was thus considered as key to the effectiveness of EU-funded research, notably on EU external action, I contend that the potential of this exchange has remained underexploited by scholars and policy-makers alike.

Closely linked to this observation, the second part of my argument relates to Philippe’s qualities as a ‘practitioner-cum-scholar’. Drawing on several ideal-types of social sciences-literate professionals located on a continuum ranging from the ‘pure scholar’, who (stereo)typically inhabits her ‘ivory tower’,

to the ‘pure practitioner’, whose main interest is in the smooth functioning of established practices, I argue that both the practice of social scientific research and of policy-making relating to EU external and other action can immensely benefit from the engagement in the middle of this spectrum. To fully exploit the potential that the social sciences hold for tackling major policy challenges, more professionals are needed who are – like Philippe – willing and able to mediate between academia and practice.

Central to my argument about the potential of problem-driven social sciences research in tackling major societal challenges such as enhancing the EU’s role and effectiveness as a global actor is the notion of reflexivity. Both scholars and practitioners need to pursue ‘reflective engagement’ with the social world (and with each other).²⁴ This concept narrowly encompasses what has been termed “reflective practice” – aimed at practising self-reflection to improve scholarly or professional practice in a utilitarian sense (Fook 2015) –, but transcends this notion to include a broader (self-)reflective exercise inspired by Dewey’s (2011[1916]) understanding of “reflexivity” as a continuous exercise of “reconstruction of experience”. Bourdieu makes a similar argument by distinguishing between “practical knowledge” (“le sens pratique”) that “develops as a consequence of experience and practice” on the one hand and “reflexivity – or reflexive knowledge – [as] an extension and development of this practical sense away from automatic or habituated practice to a more aware and evaluative relation to oneself and one’s contexts” on the other hand (Schirato & Webb 2002: 255; Bourdieu 1998). According to both Dewey and Bourdieu, such reflexivity can be “taught and learned, and consciously incorporated into [action]” (ibid.).

To develop this argument, I first briefly outline the intricate challenge posed by the EU’s external action and its study. With all its complexity, EU external action represents – and is used here as – an emblematic example of various challenges encountered in contemporary societies, from climate change to matters of cyber-security, growing inequalities and the polarization of electorates posing problems to democratic practices. Second, I provide a sketch of what sort of social scientific engagement (the study of) EU external action – and by extension other challenges of similar complexity – require(s). Drawing on recent trends in social sciences, which have often emerged from the humanities (especially philosophy), I argue

²⁴ Incidentally, “Reflective Societies” was the title of the unit in DG RTD that Philippe last worked for.

that pragmatist reasoning in the tradition of Dewey, which broadly “understands knowing the world as inseparable from agency within it” and offers an epistemology that “centres around the concept of inquiry, considered as the process of knowledge-seeking and how we can improve it” (Legg & Hookway 2019)²⁵, should underlie social sciences research practice. Its value for society at large can best be exploited and made practicable by professionals ideal-typically understood as ‘practitioner-scholars’. To conclude, I offer a few pointers on concrete steps for (EU) science policy to foster the type of social sciences studies and professionals that can effectively promote the proposed ‘reflective’ and plural academic study and conduct of EU external action, which is also applicable to other societal challenges.

2. EU external action as a major societal challenge

European Union external action represents a prototypical example of a complex object of research. EUEA matters. The EU has – to differing degrees – become a global player in its own right, independent from its member states. It engages with the wider world in numerous areas, ranging from trade (an area of exclusive EU competence run in supranational fashion) and development to the (still intergovernmental) Common Foreign and Security Policy/Defence Policy (CFSP/CSDP), and the external activities emerging from originally internal policy areas such as culture, environment or migration (Keukeleire & Delreux 2014; Damro *et al.* 2018). Being neither a state, nor an international organization has thus not kept the EU from engaging globally. To the contrary, the scope of EUEA has been continuously expanding and it nowadays has significant repercussions within and without.

This external action conducted by an intricate, still rather novel entity in an ever-changing and complex global environment constitutes a particularly dynamic area of social reality that abounds with challenging questions. A few examples: when and how does the EU act coherently, ‘with one voice’, on the global stage? Which factors condition its effectiveness when it engages bilaterally with developing, emerging or industrialized countries, or multilaterally in international organizations? How does the EU project power in international crisis contexts when it does not possess its own army? Responses to each of these questions matter to EU and non-EU citizens. Being able to

²⁵ This is in contrast to “much analytic epistemology [that] centres around the concept of knowledge, considered as an idealised end-point of human thought” (Legg & Hookway 2019).

answer them not only furthers knowledge production about this novel actor, but can, importantly, also provide reasonable foundations for improving its action. Answering such questions demands complex research designs involving prior understanding of the EU, external contexts, specific policy issues, forms of (diplomatic) interaction etc.

EUEA practitioners will be the first to highlight the complexity and need for constant development of their area of activity. In 2015-2016, the European External Action Service (EEAS), under High Representative for Foreign and Security Policy Mogherini's leadership, engaged in a stock-taking exercise aimed at rethinking the EU's foreign policy strategy. This culminated in the 2016 EU Global Strategy, which considered the EU as challenged from the outside – by an increasingly “connected, contested and complex world” –, but also by multiple internal crises, and in need of adapting to all this inter alia by becoming more united (“joined-up”) (EEAS 2016).

The growing salience of EUEA has turned it into the object of its own, emerging discipline – EUEA Studies (Gstöhl & Schunz forthcoming) – located at the intersection of three social sciences (sub-)disciplines, that of EU Studies, International Relations (IR) and Foreign Policy Analysis (FPA) (see also Jørgensen 2015). In this literature, EUEA has been depicted as multi-faceted – but also multi-actor, multi-method and multi-level (Keukeleire & Delreux 2014: 11-19): depending on the precise policy area, it is conducted by different actors, governed by distinct rules, relies to varying degrees on the power resources of its constitutive units (the member states), as well as on a wider or smaller range of tools relying on legal coercion, incentives (positive or negative ‘conditionality’) or socialization.

EUEA Studies have made considerable efforts to tackle this complexity. Without being able to do justice to the state of the art (see Jørgensen 2015), research in this area includes a broad range of studies – from abstract conceptual discussions about the EU's nature and power as a global actor to policy-oriented analyses focussing on specific concepts such as EU coherence or effectiveness. The discipline has seen interesting debates about such matters, which have emerged from (in the case of coherence), or spilled over into (in the case of the concept of ‘Normative Power Europe’, cf. Manners 2002), policy discussions, and produced invaluable empirical insights. Nonetheless, EUEA Studies abound with research gaps and has a persistent tendency for navel-gazing Eurocentrism rooted in the predominant obsession for understanding this new global actor's nature (Fisher-Onar & Nicolaidis 2013).

Altogether, by placing the EU into a quickly evolving global context escaping its direct control, EUEA provides a set of challenges for the analyst and practitioner alike that are simultaneously complex and dynamic. This makes it an emblematic example of other contemporary societal challenges of a comparable or even larger order (e.g. climate change), which also evolve quickly and feature complex, multi-actor, multi-level and multi-method social (inter)action. As EUEA and these other complex challenges ‘matter’, they require continuously refined analysis. With Pohoryles (2017: 6), I argue that “the future of the social sciences [also] depends on its ability to serve societies’ needs” by providing such analysis.

3. A social sciences agenda for studying complexity: the case of EU external action

Social sciences research has traditionally followed two strategies to deal with complexity. Often, analysts and practitioners alike have tended to dissect social reality into more manageable, smaller pieces. Legitimate and helpful as such a case study-based approach may be, this de-complexification does not fully live up to – and can hardly per se contribute to the improvement of – social reality as it tends to miss the ‘broader picture’, which in the case of EUEA is the “connected, contested and complex world” that the EU faces. Alternatively, attempts at theorizing at high levels of abstraction have been made – typically also with quite a limited direct “ability to serve societies’ needs” practically, however. To transcend these two strategies, the challenge lies in tackling complex social challenges by “innovating the social sciences” (Van Langenhove 2007).

More concretely, addressing complexity requires a social scientific endeavour that is not purely interested in uncovering fine-grained details about micro-extracts of social reality, nor in providing macro-‘foundations’ for a field like EUEA Studies, but rather practically asks what the social sciences can do in terms of understanding and improving EUEA. Pondering on the “function of the social sciences in complex societies, and more generally of the role of knowledge, leads necessarily to a discussion on pragmatism” (Pohoryles 2017: 5). Pragmatism contends that knowledge both depends on action and guides action (Joas 1996), and it is credited with being able to “reconcile scientific inquiry with the requirements of practical reason” by helping to create comprehensive research designs that enable “the efficient and efficacious production of useful knowledge” (Friedrichs & Kratochwil 2009: 702-703).

Drawing on such pragmatist insights, the research agenda I propose for tackling major societal challenges like that of EUEA presupposes an integrative approach that links different research traditions to overcome the dichotomy between macro-level theorizing and micro-level case study research, and engages in conversations across disciplinary and professional boundaries at a meso-level. In operational terms, such an agenda requires, first, a certain *type* of reflective engagement and knowledge production that combines a scientific purpose and form with a practice focus; second, to flourish and benefit academic knowledge gains and practical progress, this agenda needs to be centrally promoted by *agents* capable of transgressing the dividing line and mediating between academia and practice.

3.1. Towards a pragmatist social scientific agenda for studying EUEA

The (social) sciences are first and foremost defined by their goal, namely the “thoughtful ordering of empirical actuality” (Weber 1999: 160), a “systematic inquiry to produce factual knowledge” (Jackson 2016: 26). This activity aimed at systematic knowledge production initially distinguishes it from other endeavours such as the “generation of political arguments and commentaries” or the “evaluation of existing political and social arrangements” (ibid.: 24). If one interprets “knowledge as ‘the capacity to act’” (Stehr 2001: 89) or – with Bourdieu and Dewey – as a “mode of practical action” (Bogusz 2012: 3), scientific enquiry can be regarded as a precursor to action, since practice follows from a “normative purpose built on the foundations of empirical and theoretical analysis of a social reality” (Delanty 2011: 90). The sequencing of analysis followed by action needs to be respected, however: it has to be clear “where the analytical researcher becomes silent and the advocating person begins to speak” and act (Weber 1999: 167).

Apart from its *purpose* related to knowledge production, three other criteria co-define (social) ‘science’ (Jackson 2016: 26), distinguishing it from common sense as “warranted knowledge presuppos[ing] a degree of reflexive elaboration that is largely absent from everyday life” (Friedrichs & Kratochwil 2009: 703): first, *the relationship between theory and empirical evidence*: scientific findings must be systematically related to its presuppositions; second, *a method for validating knowledge claims*: science must expose itself to public criticism by a relevant community; and third, *the scope of the knowledge produced*: scientific knowledge is “worldly knowledge, whatever one takes ‘the world’ to include” (Jackson 2016: 213), pointing thus to the necessity of delimiting the boundaries of this

knowledge and conditions for its generalizability. By applying a pragmatist perspective on scientific enquiry, that is, a perspective that focuses on agency and the compatibilities between different approaches to ‘doing science’ “rather than ... disputing their validity” (Pohoryles 2017: 5), I develop a specific take on each of these constitutive dimensions of the act of engaging in scientific enquiry. This ultimately allows for developing a social scientific agenda that is well-equipped to scientifically and practically tackle complex social reality. The example of EUEA is used to illustrate the argument.

3.1.1 The purpose of scientific enquiry: playing the social sciences to their strengths

In its pursuit of ‘systematic knowledge production’, scientific research can pursue various ‘knowledge/cognitive interests’. Habermas (1968: 155) identified three such interests: (i) a technical-instrumental knowledge interest aimed primarily at establishing generalizable cause-effect relations (*explanation*), which is common to the natural sciences, (ii) a practical-hermeneutic interest aimed at *understanding*, which is characteristic of the humanities, and (iii) an emancipatory-critical interest aimed at *reflection* and which is central to the social sciences.

These knowledge interests are not mutually exclusive. To tackle complex social challenges, research may be needed that actually satisfies all three of them. At the same time, each broad discipline’s main purpose must be respected and played to its strengths. In an EUEA Studies setting, for instance, analyses rooted in the humanities (e.g. in history or philosophy) can help understand to what extent EU discourses on major global challenges – such as climate change – are inspired by key values embodied in the Union’s treaties. EU action in such areas can then be scrutinized by social scientists. They might reveal discrepancies between a value-oriented discourse and an activity pursuing conflicting goals related to EU interests. Social scientific research can then even go a step further and critically reflect upon the underlying reasons for such discrepancies. While this type of ‘empirical and theoretical analysis of a social reality’ may help build towards normative reflection, the social sciences do regularly not provide technical-instrumental insights to guide policy-making *per se*. Asking this from them, and thus linking them to utilitarian knowledge expectations only, implies denying them their *raison d’être*. What they can offer are insights that allow to distinguish between different options for social action, which practitioners or policy-makers, based on their expertise and/or value judgements, can then choose from.

3.1.2. The link between theory and empirics: abductive reasoning

The 'systematicity' of scientific enquiry into social reality must also be respected when that social reality is particularly complex. Systematicity relates to the relationship between the analyst's presuppositions/assumptions – theory – and the empirical instances that s/he examines. The theory-empirics relationship is regularly captured through the two contrasting logics of reasoning embodied in 'deduction' and 'induction'. Deductive research pursuing generalizable technical-instrumental knowledge begins with theoretical propositions, which it tests and refines or refutes through application to extracts of social reality. Inductive research, often primarily aimed at understanding in the practical-hermeneutic tradition, may end with theory, which it builds from empirical observation. Both theory- and data-driven research do not – by themselves – live up to the challenge of studying complex social challenges.

In complex settings, and “instead of trying to impose an abstract theoretical template (deduction) or ‘simply’ inferring propositions from facts (induction)”, the social sciences can usefully “start reasoning at an intermediate level”, which is that of “abduction” (Friedrichs & Kratochwil 2009: 709). Abduction combines the deductive, demonstrating that “something must be” (in line with a theory), and the inductive, highlighting that “something actually is operative” (Peirce 1998 [1903]: 212-214). It is particularly useful for the study of “phenomena that interest ... us ..., but for which we lack applicable theories. We ... start collecting pertinent observations and, at the same time, applying concepts from existing fields of knowledge” (Friedrichs 2009: 647).

The systematicity of abductive reasoning is ensured through recourse to 'analytical eclecticism', which allows for linking theory and empirics via a practice-focussed and “problem-driven approach featuring the extraction, adaptation, and integration ... of discrete concepts, mechanisms, logical principles and interpretive moves normally embedded in ... research traditions” (Sil 2009: 649). For the study of EUEA this can mean combining concepts and insights from IR, Area Studies and FPA, and embracing multi-method research designs allowing for the collection of quantitative and qualitative data. For example, insights from Area Studies may allow for better understanding the cultural, political and socioeconomic contexts in countries forming part of the EU's Eastern Partnership. They

can thus help understand and explain which EU foreign policy strategies vis-à-vis a country like Ukraine (do not) work.

3.1.3 Validating scientific knowledge: activating communities of practice

To guarantee that science produces valid insights, which are not only of interest to scholars, a social sciences agenda capable of tackling large-scale societal challenges requires a comprehensive approach to the validation of scientific knowledge. This can be achieved via “public criticism designed to improve the knowledge being claimed” (Jackson 2016: 213). From a pragmatist perspective, such validation can best rely on ‘intersubjectivity’: “justified knowledge claims” are determined in “communities of practice [in which] there are rules for the admissibility of arguments and supporting evidence” (Friedrichs & Kratochwil 2009: 712). These communities should be conceived of as broad: although scientific experts in a given field remain central to knowledge production, knowledge should be co-validated by other relevant stakeholders (Van Langenhove 2007: 248-253). Scientific knowledge production and its validation becomes thus a co-constructive, transdisciplinary and transprofessional endeavour.

Practically, this can mean that the findings of a study on the EU’s democracy promotion strategies across Southern Mediterranean countries are openly discussed in broadly conceived scientific circles (e.g. at ‘academic’ conferences involving also scholars specialized in Area Studies, with expertise on the Southern Mediterranean), and with practitioners from the EU and relevant third countries, before being published.

3.1.4 The scope of knowledge claims: exploiting the potential of ‘transferability’

Social scientific enquiry is about producing knowledge of the world that can be used to allow for orientation within it (Jackson 2016: 213). Also in this regard, social scientific research has been strongly influenced by the general philosophy of science debate between theory-driven research pursuing *broad* knowledge claims at higher levels of abstraction and data-driven research whose scope is limited to *particular* instances. Yet, the claim that “research results [are] either so unique that they have no implications whatsoever for other actors in other settings or so generalized that they apply in every possible historical and cultural setting” seems both unwarranted and unhelpful in the face of complex challenges (Morgan 2007: 72).

Although “pragmatism reinstates the provisional character and historical contingency of scientific knowledge” (Friedrichs & Kratochwil 2009: 712), this does not imply that it “makes results [of scientific enquiry] context-bound” only (Morgan 2007: 72). Rather, it invites reasoning in terms of “transferability” by asking “how much of our existing knowledge might be usable in a new set of circumstances” (ibid.)? Transferability thus relies on analogical reasoning and implies that knowledge claims found valid in one context can, under reasoned conditions, be used in comparable contexts to allow for orientation in the world. In the case of EUEA Studies, the insights into the process of EU talks on a free trade agreement with developing country Y might, under well-considered conditions, also be relevant for understanding (and conducting) similar negotiations with country Z.

While analogical thinking is credited with leading to innovation, there are many pitfalls involved in it (Kahneman 2011). To avoid these, knowledge must be presented in a way “that makes transferability judgements possible on the part of potential appliers” (Lincoln & Guba 1985: 316). For this, the ‘producers’ and the ‘consumers’ of scientific insights need to operate with a ‘prosumer’ mind-set and possess skills that allow for: (i) offering SSH research results in terms that are as understandable as possible and (ii) for interpreting those findings from a practical perspective in ways that transcend the superficial. In short, this requires scholars’ and practitioners’ ‘reflective engagement’ with both the research findings and real-world policy contexts as a continuous and interactive exercise of “reconstruction of experience” for the purposes of better understanding and – based on this – improving social reality (Dewey 2011 [1916]).

The next section focuses on the (ideal-)type of social agent needed to implement such a pragmatist social sciences agenda.

3.2. Implementing a pragmatist social sciences agenda for EUEA: an agency perspective

The pragmatist agenda sketched out above aims at meaningful social sciences with practical value in the face of complexity. In a nutshell, this presupposes: (i) attention for the distinct importance of technical-instrumental, practical-hermeneutic and critical-emancipatory knowledge interests, playing different disciplines to their strengths, (ii) systematic reasoning based on an abductive logic that is capable of bridging the deduction-induction dichotomy, (iii) knowledge claims that are validated via active engagement within a broad community of scientists

and practitioners, ensuring their practicability, and (iv) overcoming tendencies toward over-generalization or over-particularization by thinking about knowledge boundaries in terms of transferability. To practically implement such an agenda, a specific (ideal-)type of agent – a ‘practitioner-scholar’ – capable of ‘reflective engagement’ is needed at the science-(policy) practice interface.

Regularly, the domains of science and policy practice are regarded as different social spheres inhabited by ‘the scholar’ and ‘the practitioner’, who are separated by gaps between “rigour” and “relevance”, “theory” and “practice” (Bartunek & Rhynes 2014: 1181). Such oppositions come with arguments that call for further schisms: scientists (think they) should ‘stay in their corner’, and not (be asked to) attempt to produce ‘transferable’, practical knowledge; practitioners (think they) can draw on their habits and experience and ‘know best’ how to design and implement policies.

To explore which types of professionals can ideal-typically exist at the intersection between science and policy practice, it is useful to reflect on two aspects of any professional activity: the professionals’ ways of (i) thinking and (ii) acting. When it comes to thinking, professionals ideal-typically can tend towards reasoning in more systematic, abstract and general terms or in the concrete terms of the unique problem faced. Logics of action can be distinguished by referring to Weber’s (1919) “ethics of conviction (“Gesinnungsethik”) and “ethics of responsibility” (“Verantwortungsethik”). Acting on the basis of the former implies letting *a priori* assumptions guide one’s activities: action becomes thus the implementation of principled beliefs. An ‘ethics of responsibility’, by contrast, implies that action is driven by a reflection about whether its end results are justifiable.

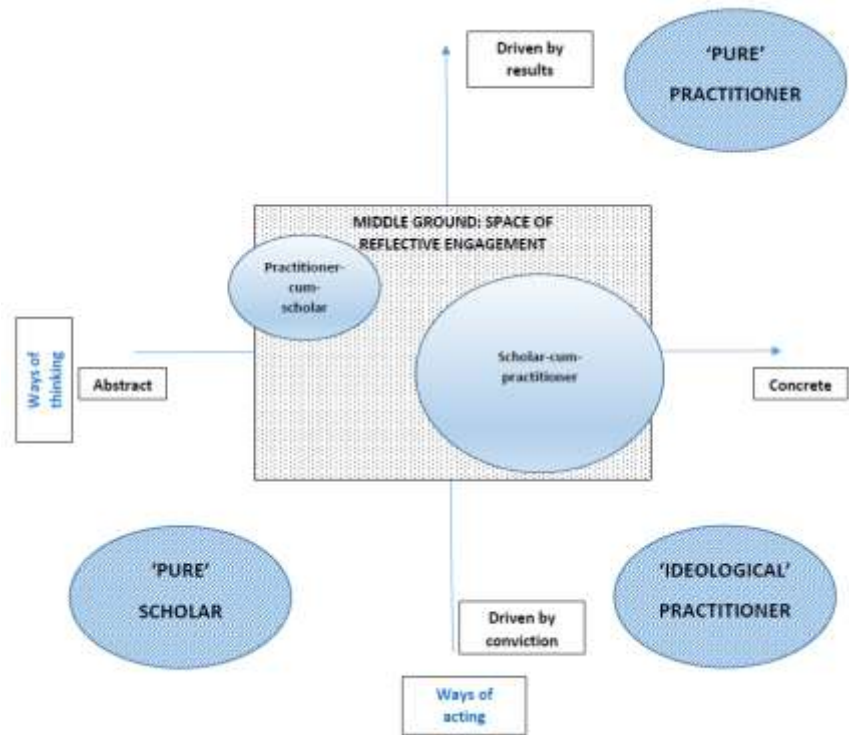
If these ways of thinking and acting are graphically set into relation (see Figure 1), five ideal-types of professionals can be identified at the interface between (social) sciences and (policy) practice: the ‘pure scholar’ is the proverbial theorist, whose actions are guided by and contribute to abstract reasoning. Bound by the conventions of her/his discipline, this professional is primarily interested in contributing to a general corpus of knowledge within a narrow field of academia – such as EUEA Studies –, without feeling the need to make explicit to what extent this links to ‘real’ societal problems. The exact contrary is the ‘pure practitioner’, who ideal-typically operates on the basis of ad hoc, results-oriented problem-solving. Reasoning in terms of each concrete challenge posed, his or her action usually

unfolds in a structural framework of formal-legal and informal, social rules that have been internalized and are not subject to reflective engagement. Driven by a logic of habit (le “sens de la pratique” in Bourdieu’s terms), the ‘pure practitioner’ has to be distinguished from what one could call the ‘ideological practitioner’: this professional is driven by strongly principled normative convictions – an ideology –²⁶, which leads her or him, non-reflectively and without consideration for scientific insights in all their variety, to apply the same recipe to all concrete practical problems encountered in his or her professional context. These three ideal-types fulfil their professional roles in a hyper-specialised society, but are less suited for implementing the pragmatist social sciences agenda advocated here.

Around the intersection of the axes in the two-dimensional plane depicted in Figure 1, a space of ‘reflective engagement’ opens that is populated by two variants of professionals of the ‘practitioner-scholar’ type combining ways of thinking and acting that allow them to mediate between the two worlds of academia and practice. The primary identity of the ‘practitioner-cum-scholar’ is that of a policy-maker, but he is fully science-literate and routinely reasons in abstract terms while acting results-oriented. In an EUEA context, this professional is well-versed in the debates on the EU’s global role, regularly consults the latest research insights, exchanges with scholars, and knows how to interpret research findings which may guide his day-to-day activities. Also inhabiting the middle ground between science and practice is the ‘scholar-cum-practitioner’. This professional is interested in concrete research problems, such as why the EU’s leverage over major crises (e.g. the Syrian civil war) has been rather limited, which she examines with the help of her scientific tools. Subsequently, she exposes her findings in an accessible manner, bringing them to the attention of broader communities of practice in ways that allow for both the validation and the possible transfer of her insights to other, comparable contexts. Although this professional does not practically implement policies herself, she provides the grounds for transprofessional conversations advancing the understanding of major EU crises contexts, thus paving the ground for exchanges about more effective EUEA.

Figure 1: The professional field at the (social) science-policy practice interface

²⁶ In the words of Hannah Arendt (1958: 159), an “ideology ... claims to possess either the key to history, or the solution for all the ‘riddles of the universe,’ or the intimate knowledge of the hidden universal laws which are supposed to rule nature and man”.



‘Practitioner-scholars’ operating in the space of ‘reflective engagement’ are particularly capable of fostering cross-fertilizations that help implement a pragmatist social sciences agenda. They make conversations across the dividing line between science and policy, also involving the important insights of the ‘pure’ scholars and the relevant experience of the ‘pure’ practitioners, possible. Ideal-typically, and although their activity is still rooted in one primary identity, they have a transprofessional mind-set combining formal university training with the (in the case of the ‘scholar-cum-practitioner’, basic) knowledge and insights of practitioners. If they are practitioners, they may have experience as scholars; vice-versa, if they are scholars, they may have been involved in relevant policy practice. All this enables their ‘reflective engagement’ with each other about an object of joint interest such as EUEA. In this domain, a typical ‘scholar-cum-practitioner’ may have a primary identity as a scientist working on aspects of EUEA, such as peace-building strategies, with some experience ‘in the field’. A ‘practitioner-cum-scholar’ working on EUEA might be trained as a Ph.D. in a social sciences discipline and dispose of a strong ‘science literacy’ on top of ample practical experience.

The concluding section offers reflections on how this social sciences agenda, and the types of professionals it requires, can

be promoted by EU science policy, again using EUEA as example.

4. Conclusion: how EU science policy can promote meaningful social sciences

A reinvigorated social sciences agenda, based on pragmatist insights and implemented via the reflective engagement of professionals at the science-practice interface, can help tackle major contemporary societal challenges. To promote such an agenda, science policies at the EU (and other) level(s) should provide the necessary (infra)structures while investing into the development of social agents capable of taking full advantage of such structures. While the realization of this agenda faces multiple hurdles, requiring profound cultural and institutional changes related to existing incentive structures in both academia and policy practice, EU science policy may possess the long-term leverage to move closer into the direction of this vision. This section provides a few suggestions to that end.

Bolstering the social sciences is, first, a programmatic aim requiring a holistic approach. To deal with any major societal challenge, incentives for pan-European research programmes need to be created that promote the key components of the above agenda by:

- *Acknowledging the potential and respecting the important and self-standing role that the social sciences (and humanities) can, do and should play in the understanding and critical reflection on social reality;*
- *Encouraging research teams to overcome the dichotomy of theory-driven and data-driven research by embracing abductive research strategies:* this implies above all that research funders content themselves with identifying key societal challenges, while leaving teams of researchers to select the ways in which best to tackle them. This guarantees academic freedom, while enhancing the chances for innovation. In practical terms, such a funding strategy would fill the gap that exists between the more strongly predetermined collaborative research actions that existed under Horizon 2020 and the fully investigator-driven ‘frontier research’ funded by the European Research Council.
- *Promoting the creation of ‘communities of practice’:* abductive reasoning can best flourish when knowledge is produced, validated and made practicable, that is, translated into options for action, by groups of scientists, practitioners and other stakeholders with relevant expertise on and stakes in the research object;

- *Encouraging the understanding for and broader use of the potential of reasoning in terms of ‘transferability’*: social sciences research cannot be asked to produce ‘technical-instrumental knowledge’ that is immediately useable by practitioners. Research teams can however be asked to make their findings accessible, specify their scope, and in this way explain under what conditions the knowledge they produce might be ‘useful’ to create, develop or abandon certain courses of action. The ultimate ‘transfer’ of scientific insights to ‘practice’, however, needs to be the result of an informed choice by practitioners, that is, politicians and policy-makers.

To illustrate what this could mean in the area of EUEA, EU funding – which has contributed to the emergence of the discipline studying this action in the first place – can now help further its development by, for instance, identifying broad areas of research, such as the EU’s general or issue-specific relations with China, and allowing research teams to investigate the various facets of this relationship by drawing on relevant communities of practice involving stakeholders from Europe and China.

Second, and as a part of such research programmes, any future EU science policy should pay particular attention to training and supporting professionals who – like Philippe – can occupy the middle ground between science and policy. As argued by Bourdieu, “training, dialogue, and critical evaluation” (Bourdieu & Wacquant 1992: 41) “have the potential to produce reflexive knowledge and reflexive subjects” (Schirato & Webb 2002: 266), including professionals of the type identified here. To foster higher levels of transprofessionalism in this sphere of reflective engagement, EU science policies should create an environment that not only *enables* people to transgress boundaries during their careers, but actually *encourages* this. As part of the EU’s life-long learning agenda, more significant efforts could be undertaken to design specialized professional exchange programmes – allowing practitioners to take some time to engage in research, enabling scholars to temporarily work in areas close to their field of study –, and by actively fostering higher levels of acceptance for hybrid professional profiles. At the same time, Weber’s advice that it must remain clear “where the analytical researcher becomes silent and the advocating person begins to speak” and act (1999: 167) has to be respected. The scholar must not advocate, but offer her/his insights; the practitioner should not be blinkered by adopting only one line of scientific reasoning. Reflective engagement involves the selection of the most suitable course of action in

light of scientific insights and periodic adjustments based on Dewey's constant, collective "reconstruction of experience" (2011[1916]) and Bourdieu's "reflexive knowledge". It bears great innovation potential, can be learned and must therefore be promoted.

In an EUEA context, the EU could foster exchanges between scholars and practitioners that range from simply bringing these two groups together on a more systematic basis to financing programmes enshrining real 'exchanges': having EU diplomats spend time at research institutions, engaging in research projects on an area related to their positions (e.g. a study on the effectiveness of EU development aid) while allowing scholars insights into policy practice by having them gain first-hand experience in an area such as the negotiation of a free trade agreement, which they can otherwise primarily follow from an outside observer perspective.

Finally, if the plea for this sort of agenda is not specific to EUEA Studies, the complexity and challenges of that emerging discipline illustrate the challenge very well. To promote legitimate and effective EU external action, an open, pluralist and democratic European Union must not only be able to afford promoting this sort of agenda, but is actually compelled to enable it – exposing its practices to genuine reflective engagement represents a strong sign of maturity for a polity like the EU. This argument can be extended to many other major societal challenges on which reflective engagement is beneficial for the scholar, who is enabled to better understand and produce insights of relevance, for the practitioner, who can use such findings to develop and improve her action, and ultimately for Europe's and global citizens.

As someone who was very capable of manoeuvring at the interface between academia and practice, Philippe might have thoroughly enjoyed shaping this social sciences (and humanities) innovation agenda further. I would have wished being able to engage with him in this endeavour.

References

Arendt, H. (1958) *The Origins of Totalitarianism*, Boston, MA: Harcourt.

Bartunek, J. and S.L. Rhynes (2014) 'Academics and Practitioners are Alike and Unlike: The Paradoxes of Academic-Practitioner Relationships', *Journal of Management* 40(5): 1181-1201.

Bogusz, T. (2012) 'Experiencing Practical Knowledge: Emerging Convergences of Pragmatism and Sociological Practice Theory', *European Journal of Pragmatism and American Philosophy* IV(1): 1-23.

Bourdieu, P. (1998) *Practical Reason: On the Theory of Action*, Cambridge: Polity Press.

Bourdieu P. & L. Wacquant (1992) *An Invitation to Reflexive Sociology*, Cambridge: Polity Press.

Damro, C., S. Gstöhl and S. Schunz (eds) (2018) *The European Union's Evolving External Engagement*, Abingdon: Routledge.

Delanty, G. (2011) 'Varieties of Critique in Sociological Theory and Their Methodological Implications for Social Research', *Irish Journal of Sociology* 19(1): 68-92.

Dewey, J. (2011[1916]) *Democracy and Education*, Milton Keynes: Simon and Brown.

European Commission (2012) *Enhancing and Focusing EU International Cooperation in Research and Innovation: A Strategic Approach*, COM(2012)497 final, Brussels, 14 September.

EEAS (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June.

Fisher Onar, N. and K. Nicolaïdis (2013) 'The Decentring Agenda: Europe as a Post-colonial Power', *Cooperation and Conflict* 48(2), 283-303.

Fook, J. (2015) 'Reflective Practice and Critical Reflection', in J. Lishman (ed.), *Handbook for Practice Learning in Social Work and Social Care*, 2nd ed., London: Jessica Kingsley Publisher.

Friedrichs, J. (2009) 'From Positivist Pretense to Pragmatic Practice – Varieties of Pragmatic Methodology in IR Scholarship', *International Studies Review* 11(3), 645-648.

Friedrichs, J. and F. Kratochwil (2009) 'On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology', *International Organization* 63(3): 701-731.

Gstöhl, S. and S. Schunz (forthcoming) *Studying the European Union's External Action: Concepts, Approaches, Theories*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Habermas, J. (1968) *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Jackson, P.T. (2016) *The Conduct of Inquiry in International Relations – Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*, 2nd ed., Abingdon and New York: Routledge.

Joas, H. (1996) *The Creativity of Action*, Chicago: University of Chicago Press.

Jørgensen, K.E. (2015) 'The Study of European Foreign Policy: Trends and Advances', in K.E. Jørgensen, Å. Kalland Aarstad, E. Drieskens, K. Laatikainen and B. Tonra (eds), *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London: Sage, 14-29.

Kahneman, D. (2011) *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Keukeleire, S. and T. Delreux (2014) *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Legg, C. and C. Hookway (2019) 'Pragmatism', in E.N. Zalta (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University. Available at: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2019/entries/pragmatism/> (last accessed 15 February 2020).

- Lincoln, Y. and E. Guba (1985) *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Manners, I. (2002) 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.
- Morgan, D.L. (2007) 'Paradigms Lost and Pragmatism Regained – Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods', *Journal of Mixed Methods Research* 1(1): 48-76.
- Peirce, C.S. (1998 [1903]) 'The Nature of Meaning', in The Peirce Edition Project (ed), *The Essential Peirce: Selected Philosophical Writings, Vol. 1*, Bloomington: Indiana University Press, 208-225.
- Pohoryles, R.J. (2017) 'Back to the future? From Pragmatic Approaches in the Social Sciences to the Development of the Patchwork Theory', *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(1): 5-23.
- Schirato, T. & J. Webb (2002) 'Bourdieu's Notion of Reflexive Knowledge', *Social Semiotics*, 12(3): 255-268.
- Sil, R. (2009) 'Simplifying Pragmatism: From Social Theory to Problem-Driven Eclecticism', *International Studies Review* 11(3), 648-652.
- Stehr, N. (2001) 'A World Made of Knowledge', *Society* 39(1): 89-92.
- Van Langenhove, L. (2007) *Innovating the Social Sciences: Towards More Useable Knowledge for Society*, Vienna: Passagen Verlag.
- Weber, M. (1999) 'Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis', in E. Flitner (ed.) *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Potsdam: University of Potsdam, 146-214.
- Weber, M. (1919) 'Politik als Beruf', in M. Weber, *Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund*, Munich: Duncker & Humblot.

Phillipe Keraudren: the image of research social impact

By Ramon Flecha and Marta Soler-Gallart, University of Barcelona

Philippe in Bilbao

Bilbao remembers Philippe's visit as an inspiring gift, scientifically and humanly, for the city. We had been working for some years with him and a very special friendship was growing, but during the dinner in the Guggenheim Museum, we shared mainly our personal and family stories. While we were eating and chatting, we enjoyed the view of the Bilbao river and the Deusto University at the other shore of the river. Philippe asked the deepest details of Ramon's trajectory in Deusto and Bilbao, and of a whole life dedicated to social impact to improve the scientific excellence for every human being without any kind of discrimination. After that were flowing in the conversation the lives and trajectories of Philippe and Marta and the three shared the same dream.

Since we met first time, for years we were continuously talking about the relevance of promoting and evaluating the social impact of research. In those meetings, sometime arose the great improvement that had taken place in the Basque Country. He really enjoyed our conversations about how the enterprise cooperative group Mondragon had achieved in its environment the least economic inequality in the world. He wanted to know every single detail in depth, both technical and humane, and he wanted to have research about how to recreate the successful cooperative actions of Mondragon in other contexts. His approach was not narrowly technical, but very global including all dimensions of human life. He was concerned about the ways to maintain the solidarity among the cooperativist workers and to overcome the problems among them and with their communities. Also he wanted to know details about their values like gender equality and the relations between people from different cultures and origins. As an active member of trade unions, he was intrigued about union's position in relation to this cooperative group.

The following day was the moment of his presentation at Deusto University. Years before, we had explained to him that we had already included the issue of social impact with different people and organizations of the Basque Country, and they had all shown strong interest. It was very difficult for him to make this trip, but in the end he said I will do now. We were organizing a conference to achieve that universities also became interested and for human and intellectual reasons we would really liked to count on his presence there. Among the many people in the Basque country sensible to this theme, we decided to contact Tontxu Campos, who had been Ministry of the Basque Government and was working at Deusto University.

The walk along the river shore the previous evening after dinner motivated him for getting up earlier and repeating that walk observing the transformations experimented by the city. In 2010, Bilbao received the Lee Kuan Yew World City Prize, considered the Nobel Prize of cities. Philippe asked many questions about what the role of SSH in this transformation was. His lecture started with a comment about this walk. This was the best introduction for the words that are still inspiring the Basque Country work about the social impact of science. He demonstrated to be sensible and open to all dimensions of social life and therefore, to all areas of science.

In 2011 we had the Final Conference of the FP6 project INCLUD-ED at the Headquarters of the European Parliament. Philippe was in the opening and said very relevant words: “one important thing, I believe, is to try to change the roles of the scientists. It’s very difficult, is a change from drafting reports, drafting peer review journals, drafting books and chapters, to maybe being more engaged into policies, and doing so is not only talking to the so called policy makers wherever they are but also talking to stakeholders and trying to push the boundaries and change the way people act on the ground. And INCLUD-ED is actually a good example of that, because they went on the ground, compared systems and they put an effort in what will be different if we did differently, and they showed very good results on that. What we need to do now, and is so a self-criticism that I do to myself, is what do we do here at the European level in order to try to carry these excellent messages, you know, to the right level, on the right agenda on the right time.”

Philippe liked the fact that INCLUD-ED, besides scientific impact through articles in peer reviewed journals, was also generating important policy and social impacts which foresaw they would continue beyond the end of the project. While he left

us too early, he still was able to enjoy that this expectation became true. He could directly see how during six years after the end of the project and the funding, the outcomes were implemented in an increasing number of countries. The successful actions identified were obtaining an improvement of results, a positive social impact, in all the diverse context implemented. Scientific impact, dissemination, transference – including policy impact- and social impact, were not only possible but real.

He wanted that the maximum number of projects would also have relevant scientific, policy and social impacts. He had also like also for the same reason the FP5 WORKALO, which main conclusion was approved by unanimity by the European Parliament and generated in the member states actions to overcome inequalities of the most excluded people in Europe, the Roma people.

In the address we quoted few words before, were present some of the orientations that years later would become priorities in Research Frameworks worldwide. The first one, is that the need to promote and evaluate the social impact is not only of the social sciences and humanities but of all sciences. The second one, is the need of engagement and egalitarian dialogue of research teams with stakeholders. The third one, the need to promote and evaluate the policy impact of science. The fourth one, is to increase and promote social sciences and humanities, which is actually the necessary ground for the other three.

Social impact in all sciences, not only in SSH

At that moment, we were in the process of elaboration Horizon 2020. There was a big questioning of the SSH to the extent of proposing the elimination of them from the societal challenges. The main criticism was that the resources invested in them did not generate social impact, improvements of society. Philippe was without doubt the leader of the overcoming of such a mistake and the continuity of SSH in the framework programme. He joined the intellectual and human characteristics to develop the deep and transformative dialogic leadership. Besides the PhD in political science he has a broad cultural background and a truly interdisciplinary knowledge. More important was his human capacity for dialogue, and for motivation into action, with very different citizens and professionals. Setting aside any kind of individual protagonism* (prominence) he was able to make protagonists the diverse persons interacting with him. It is not frequent to have these

diverse capacities in the same person. In this case, these features created a dialogic leader who achieved extraordinary milestones.

It was true that many SSH researchers did not know and could not provide evidence of the social impact generated by their research supported with public funds. But the same happened with many researchers from other sciences. The solution was not to eliminate SSH but to promote and evaluate the social impact of research from all sciences. On the contrary, SSH were more necessary than ever, not only for their direct social impact in society, but also because they were necessary to promote and evaluate the social impact of other sciences.

Social sciences were born as part of the democratic revolutions. Before, the sovereignty of citizens depended on non-elected kings and divine norms. With democracy, in order to establish the self-government, citizens needed to know themselves. At that moment there were only science about nature and not about society. It was necessary to found and develop social sciences, not to replace the self-government of citizens, but to provide them with the scientific knowledge they needed to optimize their self-government. Like Max Weber and others had demonstrated, the state and the enterprises experimented a process of bureaucratization that provoked a loss of meaning. This bureaucratization also happened in the institutionalization of social sciences. As Philippe clearly saw and said, that was the moment to recuperate, and recreate the meaning of social sciences. Now, their role was not only to provide social scientific knowledge directly to society, but also to other sciences.

The FP7 IMPACT-EV (2014-2017) was approved and selected for funding in order to analyse the social impact of SSH European research and to find the successful research actions that promote it. The evolution of this project happened in a European context created by many researchers and stakeholders and led by Philippe. First, we analysed all SSH projects of the FP5, FP6 and FP7 and we found very relevant insights. It was very frequent that even IPs were not aware of the social impact they were generating; to discover it through the dialogic interactions with members of IMPACT-EV encouraged them to analyse and evaluate their social impact and to promote still more social impact and their future projects. Then, we were asked to collaborate with the analysis of the social impact of projects from all areas of science and also to define orientations to evaluate and promote it in the future. As Philippe always said and anticipated, when he left us too early the issue of the social impact in all sciences was already a priority in all most

important world programmes of research, including of course the European ones.

In the Summer 2016, three Nobel Prizes (in medicine, physics and chemistry) and some of the most important research agencies in the world (i.e. National Science Foundation, DG RTD European Commission, Science Europe, Kings College London, Nature, PLoS, Thomson Reuters, ORCID) participated at the conference Social Impact of Research, celebrated in Barcelona. There was clear consensus among all those researchers, agencies, policy makers and stakeholders that the evaluation of the social impact of research was valuable and necessary, and all of them attributed the leadership of this process to social scientists. We felt then that we were entering in a new period in history in which all sciences discovered the importance of social sciences for them.

The egalitarian dialogues were extremely fruitful and clarified the role of the social sciences. Just as an example, the Nobel Prize in Medicine Harald zur Haussen, made an incredible contribution to clarifying the connection between some types of virus and some types of cancer. Complementary to that finding, citizens and governments need to know what is better: to universalize the Papilloma vaccine or to universalize medical check-ups. In order to clarify this, it is necessary to analyse human and social behaviours, and this is a task for social scientists.

In Horizon Europe, all sciences have to co-create knowledge that enables society and citizens to give steps forward towards their own objectives, as they have been defined in the seventeen UN Sustainable Development Goals. For most researchers from diverse domains of science this is a new task, and when they decide to undertake it, they see these SDGs as mostly social and look for the help and collaboration with social scientists. This current focus on social impact is the best opportunity SSH have had in history for becoming really recognized by all sciences and society.

The egalitarian dialogue of research teams with stakeholders

Philippe saw that projects such as WORKALÓ and INCLUDED were providing the successful research actions that could change the role of scientists in front of the challenges arising from citizens and societies. Citizens could not justify any more the increasing European resources invested in research just on

the basis of researchers drafting reports, peer reviewed journal articles, books and chapters. While publishing research results is crucial for the advance of science, it was also necessary that this knowledge generated directly or indirectly the improvement of the lives of citizens, for making a better world.

Some years ago, research programmes used to focus just on dissemination and transference. Besides creating and sharing knowledge with peers (scientific impact), outreach dissemination is also very important, to get the stakeholders informed about this knowledge. But this is not enough, we also need transference, so that stakeholders up-take this knowledge and use it in their diverse activities. Unfortunately, there have been many projects with very good scientific impact which did not get disseminated to wider publics and almost nobody knew about their findings, or which had dissemination but stakeholders did not use their findings, so transference was not achieved.

Alongside, a new priority emerged as the most important one: social impact. Dissemination and transference guaranteed that stakeholders were aware about and used the knowledge created from research. However, they did not guarantee that such use would generate improvements in the activities, and consequently in citizens' lives. Social impact comes after transference when the transferred knowledge generates an improvement in society.

Philippe used to say that citizens are -and should be- the ultimate aim in the organization of the research. Diverse research methodologies within SSH have been engaging citizens in dissemination and sometimes in transference. Additionally, the communicative methodology developed in projects such as INCLUD-ED, stressed the egalitarian dialogue between researchers and stakeholders from the beginning of the research project. This process involved both their dialogic participation in the creation of scientific knowledge as well as their dialogic participation in the promotion and evaluation of the social impact or the scientific results.

Based on the successful research actions of these projects, words like *co-creation* emerged as necessary orientations for researchers from all sciences, as well as new dimensions for any quantitative, qualitative or mixed research methodologies. Up to that moment, many researchers cared only, or mostly, about scientific publications. Today, we are in a fast and wonderful transformation of science that is changing the role of scientists, who increasingly care about the evidence of the social impact

(or the lack of it) of their research. This was in fact what Philippe had anticipated in the opening words of his lecture.

This contribution had been misinterpreted due to some versions of participatory research or action-research which insinuated certain opposition to science. They criticized science as being an integrated in the system too dependent of economic and political interests and disconnected from the needs of the population, especially from the most vulnerable groups. Researchers within these approaches used to say they were one more in the community they were researching. However, the social movements from the most vulnerable groups would reject such version; they said they were not one more because, for instance, they received funding for such activity, a salary for being researchers, and they had the whole day for such activity, while during the same hours they (the researched) were cleaning other people's homes or working at the street markets.

Alternatively, the communicative methodology and the consequent *co-creation* derived from it, not only does not attack science but it also wants to improve science outcomes in a way that citizens end up seeing it is necessary to allocate more resources to it. Researchers within this approach, are explicitly aware of the resources they are receiving and that their obligation is to contribute citizens with the evidence already validated by the international scientific community --both evidence from their own research line and evidence from lines they may not agree.

Some members of the participatory approaches considered that research had to be framed within a particular ideology, often their own, and forced the communities (always plural) to embrace it, limiting in this way the participation of the whole citizenry, and making alongside impossible the dialogue with the whole. This also provoked that international scholars from most sciences would not consider such research as being scientific, and that many citizens, organizations and governments would want to eliminate them, as they considered that science was different from particular ideology.

The egalitarian dialogue needed for co-creation is the one discussed by Habermas when he stated that there is no relevant methodological gap between researchers and social actors, they are all at the same level when we come to providing arguments and evidence in the search for a consensus about the validity claims. Researchers, as we said, have the obligation to contribute international scientific knowledge to a dialogue with

stakeholders in which some of this knowledge can be refuted or modified and new one can be created.

The promotion and evaluation of policy impact of science

It is very common among researchers to think that politicians should listen to us and should then take the results of our research as the basis of their policies. When they do not do so we blame them by saying that they are serving interested agendas other than those of citizens or even diminish them by saying they are not clever enough. Sometimes, there are researchers who forget that citizens did not elect us, and therefore it would be anti-democratic that we decided what society must do. Such attitudes have truly disgraced science, not only among policy makers, but also among citizens, who see researchers prioritizing their own academic careers and promotions, looking for funding for their studies and seeking fame and projection in front of audiences.

An attempt to overcoming this situation was the evidence-based policy approach. This was a positive step forward when recognizing that it was not the researchers who should say what society must do but rather the representatives democratically elected by society, whose policies however would have better results if there were grounded in scientific evidence. Another positive step forward was that with this approach, we would not ask politicians to listen to one researcher or concrete research group, but instead to collect the evidence recognized as such by the scientific community. However, the evidence-based policy approach did not have the desired success because we, the researchers, decided which evidence and about what themes we would share with policy makers, without dialoguing with them nor with citizens. Consequently, we would provide them with evidence, which mainly would answer our own research motivations or our own particular vision of the needs of society.

Philippe was pioneer in realizing how these problems could be overcome through dialogic evidence-based policy. The results of research if they were desired and used as the basis of the policies when those studies have been dialogued from the very beginning with citizens, stakeholders and policymakers. He liked very much to see that research in FP5 and FP6 which were oriented with dialogic evidence-based policies had achieved to be the explicit base of European, member state and regional policies. Sadly, he cannot see the extent to which Horizon Europe has followed this orientation, establishing as the measure to its societal impact the advance towards the SDGs, challenges and missions. He also cannot see to what extent now the

emphasis is on dialogue which includes the co-creation, what means that now we, researchers, should plan our studies since their beginning in dialogue with stakeholders and policy-makers. The aim is not now to create evidence that later we will provide to them, but dialogically decide with them which evidence they need most and how to clarify them.

Some experts used to evaluate the policy impact of the research by the number of interactions they had with policy-makers. This was a wrong perspective, because from all those interactions only a few derived into evidence-based policies. This was made with the old assumption that researchers should sell our works. Fortunately, with the impulse of Philippe and other people, now the policy impact is evaluated much more properly. The interactions with policy-makers are just one part of the dissemination stage. The next stage, transference, already implies policy impact because that means the development of policies based on our evidences. For that reason, what is important is not the number of interactions but their quality, and this quality is much more powerful when the encounters have been developed since the beginning of the research, and not only when this is finished.

The policy impact is not the end of the task, because these policies can get better results, a positive social impact, or worse results. This is the key point for having at medium and long term, policy impact. There are policy makers who say that when they have listened to researchers they had worse results than when they had not done so. In these cases, the short term impact makes impossible any longer term. On the contrary, when policy-makers tell others the policies they have implemented based on our research outputs, and the improvement of results they have achieved, the policy impact increases at middle and long term.

When evidence-based policy is focused on interactions with policy makers, the continuity, the increase of resources, depend to a great extent on the ideology of whoever wins elections and of the personal and/or interested relations between research institutions and policy makers. Contrarily, when the dialogic evidence-based policy focus on the social impact and the improvement of citizenry, even many of the policy-makers who were opposed to the increase of resources for science, they end up resorting to science. And if they do not do so, it is the citizenry, including the ones who vote those policy-makers, who require such support to science. Therefore, the policy impact is strongly linked to social impact, and they feed each other. The policy impact grows permanently when the policies decided

generate social impact. And this also works the other way around, when the stakeholders see that the implementation of evidence generates social impact, they ask policy makers to define policies to implement them.

Visibility of social sciences and humanities

The European Barometer clearly shows that the first priorities of citizens are the topics which are mainly SSH. We all ought it especially to Philippe to have made us aware of how to act better so that this can be clearly seen in the scientific research programmes. We do not think that Philippe would be much satisfied in this very moment seeing the development of Horizon Europe, because no one mission has been dedicated directly to SSH. But we think that probably he would be reasonably pleased because due to the efforts we have made following his orientations we got a reasonable presence in HEu, at least one challenge (although we do not know its budget yet).

In the project IMPACT-EV we made the ex-post evaluation of the social impact of all SSH projects funded under last call of FP6, FP7 and the interim evaluation of all projects funded under H2020 Challenge 6. We found clear evidence that SSH has positive social impact, and these findings clearly refuted the assumptions that some stated about these projects not having any impact. Of course, we found some projects that did not have social impact at all, but this happens in all sciences, it is not a specific problem of SSH. But we also found many projects that had positive social impact and some of them which achieved an outstanding improvement of citizens' lives.

In the conference in 2016 with Nobel Prizes mentioned above, we presented the concept of *research enabling social impact* (RESI). Professor Harald zur Hausen spent many years working in two orientations of the research which did not obtain the knowledge he was seeking for but, that they were necessary to take a third way which was the one that was finally successful. The first and second way did not obtain social impact directly, but they did indirectly, because they were RESI-research that enables to eventually achieve direct social impact. That happens also frequently in SSH. For instance, there are new theoretical developments that do not have direct social impact, but they are RESI, because they are necessary for the developing of other studies that will have direct social impact.

This intense and long process of evaluation was also deeply transformative, demonstrating that SSH researchers were willing to make better contributions for society. The main researcher of

one of the most successful projects, said in the first interview that they had not had social impact, but later, we found clear evidence of impressive social impact. They were very happy and willing to learn more about how to gather and calculate their own social impact and how to further promote it in the future. This was not an isolated case; many were in the same situation, having social impact and not knowing it. Others, who did not have social impact were and are very interested in having it in their current projects and they are doing a great work on that. Of course, there were also those who did not care about that, the ones who will change when they will need to apply to calls where this is already a requirement.

Many researchers told us that nobody had told them it was important to gather their impact on society and they did not know, even when they had. Many researchers told us they will do completely different in their new research projects. As the creator of sociology of science Robert Merton said, the science system depends of a reward system. We cannot be evaluated by criteria that did not exist when we did our research, in the same way that we cannot evaluate our students at the end of the academic year by criteria that are different from those established in the course. In the same way, we cannot be censured for not obeying to a legislation that did not exist when we did a particular action.

Much before the IMPACT-EV project, Philippe was very happy when he saw one project from SSH in the list that the European Commission published with the Ten Success Stories of the European scientific research. There was a public recognition by the EC of the importance to have specific projects from SSH. He wanted that scholars claimed for this in the Framework Programme of Research. But he wanted that SSH researchers provided evidence that strongly convince citizens to actively support this claim.

We are sure that Philippe would be really happy to see the broad and deep transformation that researchers we are now undertaking. Like he wanted, these changes, in Horizon Europe are reaching all member states. In the case of Spain, for the last 30 years we are evaluated every six years (*sexenio*). In order to pass the evaluation, we have to submit the best 5 publications in the period. This reward system has led researchers to be very worried about the scientific publications of our projects, but not for our social impact. The IMPACT-EV collaborated with different experts of the Ministry of Science and Technology and the National Framework Programme of Research. The dialogues were very fruitful and generated more presence of the European

lines of social impact in such Research Framework. But this year we have the biggest transformation. The creation of the *sexenio* for transference. More than 20.000 full time professors and researchers have spent weeks looking for the first time at evidence of our social impacts and we all now orient much more our work to having these evidence in the future.

There is no end

Phillippe's time in Bilbao is still today producing new fruits. Since then, Deusto University is doing steps forward in the promotion and evaluation of its social impact and that of their professors and researchers. In the whole Basque Country this echo resonates stronger everyday, continued by the people who learned from Philippe, or who learned from the people who had learned with Philippe. In the informal conversation we had in the end with him and with Tontxu Campos, at the Reception of the hotel, we made lots of future plans, and the truth is that up to now they have been fulfilled, faster than we thought.

That September 2017, his loss caused on us a deep and ambivalent impact. On the one hand the sadness and desperation because he could not continue in the life he deserved so much. On the other hand, the call that his memory made to continue his work, with redoubled effort. But above all, the hope of having known a person like him, that makes us see with clarity and much courage that we can improve this world, and that science is a requirement to achieve such improvement.

Philippe Keraudren, le fonctionnaire européen engagé au service de l'Union européenne

Par Fabrice Andreone ²⁷

J'ai eu le privilège de côtoyer Philippe Keraudren au sein des services de la Commission européenne, pendant presque vingt ans, et ce à double titre. A la fin du siècle dernier, il était affecté à l'unité ressources humaines de la Direction générale de la recherche (RTD) de la Commission européenne où il s'occupait notamment de l'alignement de la gestion du personnel relevant du budget « recherche » de la Communauté européenne sur celui du budget de fonctionnement ; alors que les règles applicables à ces deux populations d'agents étaient différentes. La politique finalement arrêtée par la Commission a permis d'intégrer plus de trois mille scientifiques²⁸, ayant le statut d'agents temporaires, comme fonctionnaires de l'institution²⁹, dans le contexte de la réforme administrative lancée par la Commission Prodi.

Outre le fonctionnaire européen engagé, Philippe était également un politologue, dont une des spécialités touchait à la problématique du New Public Management aux Etats-Unis et son impact sur les fonctions publiques des Etats membres de

²⁷ Docteur en droit public, Habilitation à diriger des recherches (HdR), Conseiller / Senior Expert Commission européenne, Direction générale de la recherche et de l'innovation. Ce texte a été rédigé à titre individuel. Il n'engage ni la Commission, ni l'Union européenne, de quelle que manière que ce soit.

²⁸ Ils travaillaient essentiellement pour le CCR (JRC), la DG RTD et la DG CONNECT, mais aussi pour l'ensemble de la famille recherche.

²⁹ La Commission parlait alors de nouvelle politique du personnel recherche (NPPR) qui définissait les modalités d'intégration de ce personnel dans le cadre général des ressources humaines de l'institution.

l'Union. A cet égard, nous avons eu de nombreux échanges à propos de la réforme administrative de 2004 (révision du statut et du règlement financier de la Communauté européenne) et de ses conséquences sur le fonctionnement des services de la Commission; alors que je m'intéressais à ces aspects sous l'angle juridique.

Philippe fut également mon collègue au sein de la direction des sciences sociales et humaines (SHS) de la DG Recherche, dont le Directeur était Jean-Michel Baer³⁰; alors que je travaillais sur la coordination politique des programmes SiS (Science in Society) et SSH, dans le contexte du 7^{ème} PCRD.

Il fut un des grands défenseurs du soutien aux sciences sociales et humaines, dans le cadre de la préparation d'Horizon 2020, et s'est battu; afin qu'elles puissent conserver la place qui leur revenait au sein du nouveau programme cadre. Ce combat, il l'a mené également avec les collègues de la Commission qui soutenaient le développement du programme Science et société.

Philippe Keraudren et le programme “Science with and for Society” (SwafS)³¹

Outre le programme SSH³² d'Horizon 2020³³, existe un autre programme appelé « Science with and for Society » connu sous l'acronyme SwafS, qui relève également du champ des sciences sociales. Ce dernier demeure reste méconnu, alors qu'il contribue également à la dimension des sciences sociales des programmes de recherche de l'Union européenne. En tant qu'acteur important des sciences humaines et sociales à la Commission européenne, Philippe suivait bien entendu de près les questions liées à la problématique de la science et de la société. Pour présenter brièvement le programme SwafS, il importe de remonter dans le temps, au tournant des années 2000, afin de présenter les différentes étapes du développement de celui-ci.

Le document de travail de la Commission³⁴ de novembre 2000 « Science, société et citoyen en Europe » a jeté les bases du débat sur les relations entre la science et la technologie, d'une

³⁰ Membre du Cabinet du président Delors.

³¹ Au tournant des années 2000, ce programme était connu sous le vocable « Science et société ».

³² SHS en français.

³³ Connu sous le vocable de Challenge Six dans Horizon 2020.

³⁴ Commission Working Paper dans le jargon des services de la Commission européenne.

part, et la société, d'autre part. En juin 2001, les ministres européens de la recherche ont adopté une résolution sur « Science et la société et sur les femmes dans la science », invitant les États membres de l'UE et la Commission européenne à s'engager plus activement dans le rapprochement entre la science et la société.

En réponse à cette demande, le plan d'action « Science et société » est lancé, en décembre 2001, pour définir une stratégie visant à établir une meilleure connexion entre la science et les citoyens. Le programme « Science and Society »³⁵ (SaS) du sixième Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6^{ème} PCRD) est devenu la première initiative de ce type à l'échelle européenne. Doté d'un budget de 88 millions d'euro, SaS visait à accroître l'acceptation et l'engagement de la société vis-à-vis de la science et de corriger les déséquilibres liés au genre dans le domaine de la recherche. Les projets « Science et société » ont alors soutenu un large éventail d'études et d'événements participatifs dans des domaines tels que le genre, l'éthique, les jeunes et la participation scientifique.

En 2007, dans le cadre du 7^{ème} Programme-cadre de recherche et de développement technologique (7^{ème} PCRD), « Science et société » devient « Science in Society (SiS) »³⁶ avec pour principal objectif de favoriser l'engagement du public et un dialogue soutenu entre la science et la société civile. Son budget a alors plus que triplé pour atteindre 288 millions d'euro. Le programme SiS a démontré une valeur ajoutée européenne en abordant des questions pertinentes pour la science et la société telles que la gouvernance, l'éthique, la participation du public, la sensibilisation, l'égalité des sexes, l'enseignement scientifique, le libre accès aux données, ainsi que la diffusion de la recherche et de l'innovation.

En 2012, la Communication de la Commission sur le renforcement de l'espace européen de la recherche³⁷ (ERA) a fait de l'égalité des sexes et de l'intégration de la dimension du genre dans la recherche l'une de ses cinq priorités essentielles. Parallèlement, cette Communication a conduit à l'élaboration d'un concept conciliant les aspirations et les ambitions des citoyens européens et des autres acteurs de la recherche et de l'innovation (R&I).

³⁵ Science et société.

³⁶ La science dans la société.

³⁷ European Research Area (ERA)

A la fin du 7^{ème} PCRD, les enseignements tirés des projets de recherche par les services de la Commission européenne, donnent naissance à une approche connue sous le nom de recherche et innovation responsables (RRI), inscrite dans la déclaration de Rome le 21 novembre 2014³⁸. Dans ce contexte, tous les acteurs de la société (chercheurs, citoyens, décideurs politiques, entreprises, organisations de la société civile, etc.) sont appelés à travailler ensemble tout au long du processus de recherche et d'innovation; afin de mieux l'aligner sur les valeurs, les besoins et les attentes de la société européenne. Ce concept de recherche et d'innovation responsables (RRI) a été testé et promu au cours des dernières années du 7^{ème} Programme cadre de recherche de l'UE.

L'évaluation ex-post du PCRD a montré que les futurs programmes devraient impliquer davantage les citoyens et les organisations de la société civile. Cette évaluation recommande que ces futurs programmes puissent engager les citoyens et les parties prenantes dans un dialogue sur l'objectif et les avantages de la recherche et sur la manière dont elle est menée; créer des incitations à la communication scientifique; favoriser les liens entre les chercheurs, les citoyens et les décideurs politiques. Elle considère également que la participation des citoyens aux projets de recherche européens vise à accroître la confiance, l'acceptation et l'appropriation de la recherche; une perception positive de la science; une meilleure adoption des nouvelles connaissances et innovations et une amélioration de la pertinence et de la créativité des résultats de la recherche.

Horizon 2020³⁹ (2014-2020), comprend un programme spécifique intitulé « Science with and for Society⁴⁰ ». Son objectif général est de mettre en place une coopération efficace entre la science et la société, de recruter de nouveaux talents pour la science et de conjuguer l'excellence scientifique avec la responsabilité sociale. Ce programme s'élève à 444,9⁴¹ millions d'euros; ce qui lui permet de mettre en pratique toutes les dimensions de la recherche et de l'innovation responsables (RRI).

³⁸ Rome Declaration on Responsible Research and Innovation in Europe, November 2014: <https://europa.eu/!hN33GG>

³⁹ C'est le nom du 8^{ème} PCRDT.

⁴⁰ La science avec et pour la société.

⁴¹ Règlement (UE) n°1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 347 du 20 décembre 2013, p. Cf. version consolidée: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1291/2015-07-04>, annexe II, p. 114 et 115.

Quelles seront les suites données au programme SwafS dans le contexte du nouveau programme Horizon Europe, après presque vingt ans de soutien de l'Union à l'approche « Science et société »? Il ne fait pas de doute que l'aventure « Science et société » va continuer, dans un cadre législatif renouvelé. On peut trouver cette continuité dans la partie IV (pilier transversal) du programme Horizon Europe consacrée à l'élargissement et au renforcement de l'espace européen de la recherche (ERA)⁴², à l'instar de l'approche qui a prévalu pour la mise en œuvre du 6^{ème} Programme-cadre. L'ensemble des priorités du programme SwafS sont ainsi regroupées pour intervenir en soutien et en renfort de l'Espace européen de la recherche. A ce jour, le niveau d'intervention budgétaire n'est pas encore fixé et dépend des discussions sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027, entre les Chefs d'Etats et de gouvernements des Vingt-Sept.

Plusieurs aspects du programme SwafS ont contribué à la vision humaniste, ouverte, transdisciplinaire de Philippe dans le domaine des SHS. Ce papier en a retenu trois sur les huit axes stratégiques du programme.

On citera d'abord l'accès ouvert aux résultats de la recherche qu'elle soit financée par l'Union européenne ou bien d'autres acteurs/entités publiques. Cette approche est un facteur important pour le développement de la recherche et la coopération scientifique entre équipes de recherche. Depuis 2006, la Commission a élaboré une politique globale dans ce domaine, en collaboration avec la communauté de la recherche et de l'innovation. Elle a aussi progressivement introduit des exigences spécifiques en matière de libre accès pour les projets financés par Horizon 2020. L'obligation est ainsi prévue de garantir que tout article publié dans une revue à comité de lecture est librement accessible et gratuit⁴³, pour tout projet soutenu par le programme cadre. La Commission a souhaité aller plus loin en termes d'accès ouvert. Le projet pilote sur les données ouvertes dans la recherche, vise à maximiser l'accès et la réutilisation des données générées par les projets financés par le programme Horizon 2020. Il promeut une approche équilibrée entre ouverture et protection des informations scientifiques, commercialisation et droits de propriété intellectuelle, vie privée, sécurité ainsi que les questions de gestion et de conservation des données. Depuis 2017, le projet pilote sur les données de recherche ouvertes, a été étendu pour couvrir tous les domaines thématiques d'Horizon 2020. Ainsi, les données

⁴² <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/03/27/eu-agreement-on-future-research-and-innovation-programme/>

⁴³ Article 29 par. 2 du modèle de convention de subvention.

générées par le Programme-cadre sont ouvertes pas défaut, sauf dérogation.

Un autre aspect du programme SwafS constitue un enjeu fondamental pour le monde des sciences humaines et sociales (SHS). Il s'agit de l'éthique et de l'intégrité de la recherche. Les projets financés par le programme SwafS visent tous à sensibiliser les chercheurs, les milieux universitaires et industriels ainsi que les acteurs concernés à propos de l'importance de l'éthique et de l'intégrité de la recherche, comme moyen de promouvoir l'excellence dans le domaine scientifique. Plusieurs initiatives, soutenues par le programme SwafS, ont porté sur le renforcement des capacités des chercheurs, des comités d'éthique, et des organismes de financement de la recherche. On peut noter que les projets en cours contribuent à la définition de lignes directrices dans les domaines relatifs aux nouvelles technologies ayant un impact social et économique potentiellement élevé et une incidence sur les droits de l'homme: intelligence artificielle, robotique, génomique humaine et amélioration de la condition humaine (« human enhancement »).

Un dernier aspect du programme SwafS contribue fortement aux sciences humaines et sociales. Il s'agit de la communication scientifique. De facto, il s'agit de présenter des sujets scientifiques dans un format conçu pour le public visé, compréhensible par celui-ci et fidèle aux faits. L'un des principaux défis de la communication dans le domaine de la science est lié aux réseaux sociaux, desquels les intermédiaires traditionnels sont souvent absents. Afin d'obtenir l'adhésion du public à des solutions aux défis sociétaux actuels, il est nécessaire d'instaurer la confiance par une communication claire et efficace. Il importe que les chercheurs prennent conscience de leur responsabilité pour communiquer sur leurs travaux; afin d'informer le public et de l'engager dans le monde scientifique.

En guise de conclusion...

Ayant côtoyé Philippe Keraudren pendant de nombreuses années au sein des services de la Commission européenne, je retiendrai les aspects suivants de sa personnalité. Tout d'abord, il était un européen convaincu qui, malgré les aléas, n'a jamais renoncé à cet engagement. Il a toujours cru dans le rôle et l'importance de la Commission européenne comme moteur de la construction européenne, au service des citoyens. Philippe était très engagé dans le programme SSH tant auprès des acteurs extérieurs que de ses collègues au sein des services. Il était aussi très actif au sein de la représentation du personnel pour défendre les droits des collègues, probablement suite à son affectation

auprès de l'unité des ressources humaines de la DG RTD et de son rôle en faveur des agents temporaires recherche. Bref, il était pour moi un « honnête homme », selon la formule du XVIIème siècle !

Bonnes feuilles

Nous rassemblons ici quelques articles de Philippe, afin d'illustrer sa contribution aux sciences sociales.

Publications dans GRASPE

Nous joignons ci-après quatre articles qui nous paraissent témoigner de la richesse de réflexion de Philippe :

- « La centralisation des RH à la Commission: Nécessité, mode ou panacée ? » (juillet 17, Graspé 31) Page 77
- « La crise du dialogue social en Europe (février 2015, Graspé 24) Page 84
- « Reorganisations of DGs as a dangerous non phenomenon » (juin 2014, Graspé 23) Page 93
- « Valoriser les hommes et les femmes ! » (septembre 2011, Graspé 18) Page 102

Voir aussi :

- « La gestion des effectifs à la Commission: entre pessimisme et colère » (mai 2016, Graspé 27)
- « Policy Development at DG RTD » (texte collectif, octobre 2013, Graspé 22)
- « Reorganising a DG: political expediency or learning from past errors? (Graspé 19)
- «Un saut dans l'inconnu»: The case of DG RTDI (février 2012, Graspé 19)
- « Analyse d'impact à la Commission Européenne : Pour quoi faire ? » (Graspé 8, juin 2006)
- L'évaluation au service de la bonne gouvernance : Quels enjeux pour la Commission ? (Graspé 8)
- L'analyse d'impact et l'évaluation sont-elles adaptées à l'intérêt européen ? (Graspé 8)

Autres publications

- Keraudren, Philippe, and Hans Van Mierlo. "Theories of public management reform and their practical implications." *Innovation in Public Management, Cheltenham: Edward Elgar*(1998): 133-54.
- Keraudren, Philippe, and Nicolas Dubois. "France and the Ratification of the Maastricht Treaty." *The Ratification of the*

Maastricht Treaty: Issues, Debates, and Future Implications.
Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers (1994): 147-179.

- Keraudren, Philippe, and A. Baka. "France: a different approach to reform." *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham: Edward Elgar (1998)
- Keraudren P. New Public Management Reform in the United Kingdom. VERHEJEN y COOMBES. 1998:234-6.
- Keraudren, Philippe. "Les modernisations de l'État et le Thatcherisme." *Bruylant, Bruxelles* (1994).
- Keraudren, Philippe–Dubois. "Nicolas (1994): France and the Ratification of the Maastricht Treaty." *Ratification of Maastricht Treaty: Issues, Debate and Future Implications.* Dordrecht: M. Nijhoff Publishing s 147179 (1994).
- Keraudren, Philippe. "Réticences et Obstacles Français face à Schengen: la Logique de la Politique de sécurité." *Schengen en panne* (1994): 100-122.
- Keraudren, Philippe. *Les modernisations de l'Etat et le thatcherisme: penser et faire l'Etat en Grande-Bretagne de Gladstone à Thatcher.* Bruylant, 1994.
- Birnbaum, Bogdan Iustin, et al. "Integration of Social Sciences and Humanities in Horizon 2020: Participants, Budget and Disciplines. 2nd Monitoring Report on SSH-Flagged Projects Funded in 2015 under the Societal Challenges and Industrial Leadership Priorities." *Brussels: European Commission.* <http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index.cfm> (2017).
- Keraudren, P. (1994). L'introduction de la «rémunération au rendement»(Performance Related Pay) dans la fonction publique britannique (1982-1988): une perspective culturelle. *Revue internationale des sciences administratives* (1957), 60(1), 27-44.
- Keraudren, Philippe. *La réforme administrative en Grande-Bretagne: essai d'interprétation théorique.* Diss. Paris, Institut d'études politiques, 1991.
- Keraudren, Philippe, and Hans van Mierlo. "A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai." *Coombes, David and Tony Verheijen (1997)(eds.): Közigazgatási reformok keleten és nyugaton–Összehasonlító tanulmányok, Budapest: Európai Bizottság-Államigazgatási Főiskola* (1997): 35-52.
- Martin, T., Patroni, A., Schindler-Daniels, A., Sachini, E., Hardill, I., Yfantopoulos, J & Keraudren, P. (2014). Achieving Impact: Socio-economic Sciences and Humanities (SSH) in

Horizon 2020.

- Baka, Andras B., and Philippe Keraudren. "19. France: Maintaining the Classical Model." *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*(1998): 383.
- Zgaga, Pavel, Poul Holm, and Philippe Keraudren. *EERA's role in Europe-now and in the near future*. Diss. Univerza v Ljubljani, Pedagoška fakulteta, 2014.
- Naziri, Despina, and Philippe Keraudren. "Quelques commentaires sur l'article de Susann Heenen-Wolff «Psychanalyse et liberté» Related Papers." *Revue Belge de Psychanalyse* 42 (2003): 85-88.
- Keraudren, Philippe. *La genèse des services administratifs d'un conseil régional: le cas de la Bretagne*. Diss. 1986.
- [Theories of Public Management : reform and their Practical Implications](#)
- [LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS](#)
- [Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979: un échec relatif](#)

Graspe n°31

La centralisation des RH à la Commission: Nécessité, mode ou panacée?

Le 4 avril 2016, la Commission avait adopté une communication "Synergies et efficacies à la Commission – De nouvelles façons de travailler" (SEC(2016) 170 final) qui commençait par constater que *"le personnel de la Commission se réduit, mais les défis de l'UE croissent"*. Le document était même allé jusqu'à reconnaître qu'il fallait *"soulager le poids reflété par le temps de travail moyen bien plus élevé que celui prévu dans le Statut"*. Et posait, une fois encore, la question de comment faire plus avec moins ?

La communication avait annoncé une recentralisation des fonctions de

- 1) ressources humaines (DG HR),
- 2) technologies de l'information et de communication (DIGIT),
- 3) de la communication (DG COMM),
- 4) de la logistique (OIB).

Ce plan avait été préparé par des groupes de Directeurs-Généralx ainsi emmenés dans un exercice de justification et de légitimation de l'exercice sans véritablement un bilan de l'exercice antérieur de la situation existante et notamment de la décentralisation des ressources pour la gestion du personnel.

Améliorer efficacité et efficacie notamment en faisant des économies

La communication d'avril 2016 proclamait son objectif d'*"améliorer l'efficacité et l'efficacie"* tout en *"tenant compte des aspirations de chacun en ce qui concerne sa carrière"*. Plus précisément, les transparents officiels de la Commission de décembre 2016 soulignaient l'impératif d'efficacité et notaient pour objectifs :

- "1) renforcer les "front lines",*
- 2) renforcer la professionnalisation,*
- 3) plus de cohérence et d'équité dans l'application des règles,*
- 4) plus d'efficacité dans les HR en évitant les doublons et en accroissant les économies d'échelle"*.

De fait, l'objectif était de réduire le personnel et/ou de le redéployer en période de disette budgétaire mais aussi de tenter de moderniser la fonction RH. Un bilan est en même temps tiré de manière pas très explicite de la décentralisation des ressources qui souligne le poids très important de ressources humaines utilisées à des tâches d'appui par rapport celles consacrées au contact avec les destinataires des fonds communautaires.

Du moins, l'objectif d'économie est affiché sans ambiguïté : la fonction RH de la Commission doit économiser 380 FTE jusque 2019, soit en éliminant des postes, soit en les redéployant vers des fonctions jugées plus utiles. Pour réaliser cet objectif, la Commission a donc décidé de réduire les fonctions RH dans les DG et de :

1) créer au niveau central à la DH HR une nouvelle direction en charge de la gestion des RH des DG et services, composée de 8 "Account Manager Centres" (AMC),

2) maintenir un lien avec ce qui reste de la fonction RH au niveau local, soit les "Business Correspondents" (BC), en général une petite équipe de 3 à 6 personnes en charge de la stratégie HR de chaque DG ou service.

Une réorganisation ambitieuse menée par la DG HR

Pour réussir ce changement de système, la DG HR a beaucoup investi dans la sélection et la mobilité des personnels des unités RH locales. Par bien des aspects, cette réorganisation majeure impliquant 450 personnes sur les 690 éligibles à travers toute la Commission, a été menée de façon exemplaire.

La DG HR s'est fortement impliquée dans la communication, la formation, les entretiens de recherche de profils avec les candidats intéressés et l'accompagnement des personnels des unités locales de RH, notamment, comme promis, pour " *tenir compte des aspirations de chacun en ce qui concerne sa carrière*". Seules 20 personnes en mobilité étaient récemment encore à la recherche d'un poste adéquat, avec l'aide renforcée de la DG HR et des autres DG impliquées, tandis que 380 étaient affectées aux AMC.

On peut estimer que cette approche de la réorganisation des fonctions HR est positive. Dans une certaine mesure, elle s'est à plusieurs reprises exprimée, en écho aux attentes de certaines organisations syndicales, sur les conditions nécessaires au succès des réorganisations, et a souligné qu'il faut non seulement

expliquer les finalités de la réorganisation mais aussi utiliser des outils d'analyse des fonctions et d'orientation du personnel afin de minimiser les coûts sociaux des changements.

Au-delà de cet exercice de mobilité interne à la fonction RH, des questions importantes sur la politique du personnel de la Commission se posent.

Le personnel de la Commission est désormais géré par des "Account Management Centers" et des "Business Correspondents"

1) Pourquoi privilégier une sémantique empruntée notamment au monde l'entreprise et du commerce? C'est particulièrement regrettable. Parler de "Account Management Center" et de "Business Correspondent" dans les RH revient à singulièrement déshumaniser le personnel. La Commission ne pouvait envoyer pire message à son personnel et l'ampleur des réactions sur l'intranet de la Commission sur ce point prouve combien la DG HR a fait fausse route à ce sujet. Sur la plate-forme d'échanges, une collègue écrit ainsi: *"The mere fact that the term used - Account Management Centre - has generated so many 'disappointingly negative comments' should ring a warning bell. How hard did DG HR think before deciding to use this term? Did it consider what reactions to it outside DG HR might be? Were alternative suggestions tossed around? Even if DG HR were now to decide to use a different term, I fear the damage has been done, in terms of the perception of a mechanistic and dehumanising approach to staff management"*. L'on se demande pourquoi la DG HR a accepté sans plus d'esprit critique de telles appellations inspirées de la consultance commerciale internationale la plus banale. Ces titres doivent être changés afin de rappeler les fonctions de service au personnel que doit aussi assurer la Commission.

Qu'a-t-on appris des précédentes réformes?

2) De quels constats cette réorganisation s'est-elle nourrie? La politique de recentralisation des fonctions RH ne s'est basée sur aucune évaluation de la politique précédente de décentralisation des fonctions HR à la Commission. Où se trouve le bilan raisonné de MAP 2000 et des réformes Kinnock qui suivirent? Rappelons la philosophie de MAP 2000 telle qu'exprimée par la Commission en son temps en 1997: *"Décentralisation, rationalisation, simplification, tels sont les mots clés du programme de modernisation de la Commission européenne, MAP 2000, approuvé aujourd'hui sur la base d'une proposition de M. Erkki Liikanen, membre de la Commission responsable du*

budget et de l'administration. MAP 2000 est une extension dans le domaine de l'administration et du personnel de l'initiative SEM 2000 (gestion saine et efficace). Ce programme comporte trois phases qui entraînent d'importantes modifications de la politique du personnel et de l'administration de la Commission et qui préparent la Commission à relever les défis à venir. L'objectif, dans le domaine de la décentralisation, est de transférer la responsabilité de l'administration centrale aux différents services en leur confiant la responsabilité de la gestion des ressources qui sont les leurs. Cela débouchera sur une meilleure prise de conscience du personnel à l'égard des coûts et renforcera l'approche fondée sur le "rapport coût-efficacité". La simplification et la rationalisation passent par une réduction des étapes administratives du processus décisionnel et par un raccourcissement des procédures"⁴⁴. Puisque MAP 2000 prônait de renforcer le "rapport coût-efficacité" à travers la décentralisation des fonctions HR, qu'est-ce qui fait que cette réforme n'a pas fonctionné et que l'on garde apparemment les mêmes objectifs en passant de la décentralisation à son contraire?

Toutes les décisions législatives de la Commission doivent être basées sur des évaluations d'impact ex-ante et inclure des évaluations ex-post, mais la Commission, en interne, n'a pas été en mesure de le faire. Elle a donc été conduite à faire l'économie de ces éléments objectifs d'information pour décider de changements majeurs en matière de RH ce qui n'est pas sans risque.

Changer pour le mieux est nécessaire, mais il importe alors de rassurer le personnel et le management que tout en faisant éventuellement plus avec moins, il y aura aussi une politique réfléchie du personnel à la Commission et pas nécessairement un appel à la disponibilité des personnels au-delà des 40 heures de service, comme c'est de plus en plus souvent le cas.

Qui fait quoi? Une répartition des fonctions encore peu claires entre les "AMC" et les "BC"

3) Quels rôles pour chacun dans le nouveau dispositif?

La répartition des fonctions entre « AMC » et « BC » n'est pas du tout claire pour l'instant. L'idée de garder une fonction RH au niveau local est bonne mais encore faut-il mieux en définir l'objet et surtout faire passer le message auprès des services concernés. Dans les transparents disponibles, les « BC »

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-369_fr.htm

"conseillent" leur DG, "se concentrent sur la stratégie RH" (comme, par exemple, dans le domaine de la formation "la détermination des besoins en RH", "les budgets", la "définition des cours (de formation) avant validation").

On se demande quelle peut être la "stratégie" des BC alors que l'ensemble des procédures et la responsabilité de l'application des règles est entre les mains des « AMC » ? Que va-t-il se passer avec tous les métiers spécialisés et complexes de la Commission alors que les « AMC » s'éloignent de la réalité du terrain? L'inspectrice nucléaire en poste hors-UE, la puéricultrice en poste à Luxembourg, la photographe à la DG COMM, la nouvelle politique va-t-elle leur offrir de nouvelles réponses « mieux adaptées à leurs besoins » ou au contraire doivent-elles faire leur deuil d'une politique du personnel pour leurs métiers? La mobilité entre personnels de plusieurs DG gérées par un même « AMC » fera-t-elle l'objet d'une politique particulière?

Les premiers éléments d'information, depuis le 15 février 2017, montrent que la situation est assez confuse sur les dossiers personnels, les collègues ne sachant toujours à qui s'adresser pour des renouvellements de contrats ou des mobilités notamment. La constitution des « AMC » est plus complexe qu'envisagée et leur composition ne pourra être effective que dans un certain temps. On se permettra donc de citer anonymement des échanges entre collègues sur les sites créés, du genre: "*multiple choices per se might not be so bad if that actually helps our colleagues who just moved to the new structure. What is absolutely necessary is to make sure, in such case, that HR offers maximum clarity (no acronyms like GECCO) and information completeness: if--suppose--my query does not match any of the items on the list, that would be really irritating*". Ou encore: "*A few minutes ago, I approved a new job description for a colleague arriving in the unit. I would be interested to know if anybody knows the HR validation step now takes place in AMC, or whether this is an BC responsibility*".

La professionnalisation par des "clicks" et les préoccupations sur la déshumanisation de la gestion des RH

4) Qu'en est-il de l'objectif de moderniser les RH proclamée par la Commission, notamment en "renforçant la professionnalisation"? Posée autrement, la question principale est désormais: cela ira-t-il mieux pour l'ensemble des 33 000 personnels de la Commission désormais appelés "clients"? Sur ce point la Commission joue gros. La Communication du mois d'avril soulignait d'emblée "*la qualité des services RH devra être*

au moins équivalente à celle existante". De telles promesses suscitent parfois un scepticisme parmi les collègues, ne serait-ce que parce que la qualité actuelle des services (en décembre 2016 avant la réorganisation) n'a pas été sérieusement mesurée. La DG HR parie surtout sur une gestion électronique centralisée des interfaces avec les 33 000 collègues ("you are ever only two clicks away from your new AMC" est le dernier slogan) tout en espérant maintenir un lien plus humain. Dans les réunions officielles de dialogue social, la DG HR se presse de nier que tout sera automatisé et souligne que le contact personnel sera essentiel. Cela sera-t-il possible si ce contact passe essentiellement par des AMC qui, d'une part, devront traiter plus de "clients" et d'autre part, connaîtront moins bien les réalités locales? Que dire par exemple sur la proximité des services RH aux collègues de la DGT à Bruxelles alors que leur AMC 6 se trouve à Luxembourg ?

Au-delà des bonnes intentions des réformateurs, il y va donc d'une question d'image de la Commission en interne, image qui déterminera le niveau d'adhésion et de satisfaction du personnel. Pour bien des collègues qui ont réagi récemment sur intranet, l'initiative de modernisation de la fonction RH de la Commission n'est qu'un exercice de communication et d'affichage politique. L'un d'entre eux déclare avec fatalisme: *"Since when does the Commission have a HR policy? It has perhaps a resources management but even that is doubtful. i.e. you can't modernise the delivery of something that doesn't exist. To avoid any misunderstanding: I'm not necessarily doubting the good intentions of people in this project; it will just lead to a better covering of the highway to hell".*

Il existe donc des préoccupations auxquelles il serait bon de répondre sans retard. Comment la dimension humaine de la gestion des RH va-t-elle être préservée ou renforcée si besoin est (par exemple, lors de réorganisations, pour commencer)? Disposerons-nous d'un service des RH qui suit les carrières des collègues, de leur recrutement à leur cessation de fonction en assurant une veille intelligente? La mobilité fera-t-elle partie des préoccupations des « AMC » ? Serons-nous un jour conseillés, accompagnés, inscrits dans des parcours de carrière anticipés et pensés pour garantir notre formation tout au long de la vie et le meilleur usage possible de notre expérience au profit de l'institution et des missions qui sont les nôtres en fonction de l'agenda de la Commission ?

La réforme actuelle des RH n'est-elle qu'un prélude à la mise en place d'un Office de gestion des carrières du personnel de la Commission?

Lors des rencontres de dialogue à ce sujet, il a été demandé à la Commission un suivi de la mise en œuvre et de l'impact de cette réforme sur le personnel au-delà de la mise en place des « AMC » et « BC ». Il lui a été demandé de nouveau la mise en place des outils nécessaires à une évaluation continue des objectifs de ses services qui permettront, le cas échéant, d'améliorer le dispositif.

Il sera nécessaire d'agir pour la mise en place de services orientés vers « la satisfaction du client » que souhaite la Commission et que souhaite d'abord avec raison tous les personnels. Une demande a été réitérée, faite depuis des années, en faveur de politiques plus raisonnées en termes de recrutement, de formation et de suivi des carrières en fonction des métiers et des situations, dans un souci évident non seulement de seule efficacité mais aussi de solidité organisationnelle et de solidarité entre les différentes catégories du personnel embarquées derrière les mêmes objectifs de politiques publiques européennes.

Ce qui est redouté en particulier c'est de voir que la réforme actuelle consistant à regrouper 350 collègues dans une direction de la DG HR ne soit que le prélude d'un dessein technique plus préoccupant, qui serait celui de transformer les AMC en un nouvel Office de gestion du personnel comme le PMO, l'OIB, l'OIL ou EPSO.

Est-ce là également une des traductions de la vision de l'efficacité et de la modernisation de la fonction HR que méritent les 33 000 collègues de la Commission? La question est posée.

La crise du dialogue social en Europe

Graspe n°24

Le dialogue social est inscrit dans le Traité de Lisbonne. Depuis très longtemps, la Commission européenne, dans ses politiques officielles, [soutient fortement le dialogue social](#). Historiquement d'ailleurs, l'on doit rappeler que le premier Traité européen, celui de la CECA, est un Traité à portée sociale qui encourage le dialogue social sectoriel. La philosophie politique qui porte le dialogue social au niveau européen est basée sur deux principes : d'une part, le dialogue social permet d'amoindrir les coûts des conflits sociaux, d'autre part, dans les pays où le dialogue social est intense il est corrélé à des résultats positifs tels que la qualité des emplois et la formation continue des travailleurs, ainsi que le prouvent amplement les exemples des pays nordiques.

Le dialogue social, un frein à la concurrence et au développement économique ?

Les sciences sociales et humaines ont à divers titre plutôt souligné les apports positifs du dialogue social. Il y a évidemment un argument de coût porté par les économistes : en général, sur le long terme du moins, le dialogue social apporte une stabilité et une prédictabilité favorables à l'activité économique gagnant-gagnant. Il y a donc tout intérêt à réguler le marché qui, laissé trop libre, a toutes les chances de porter à des excès⁴⁵.

Mais les sociologues, les historiens, les anthropologues, les politologues ont évidemment plutôt souligné les avantages de fora de dialogues sociaux organisés tout en reconnaissant la diversité des trajectoires nationales d'une part⁴⁶, mais aussi les

⁴⁵ La référence classique est bien entendu K. Polanyi et son maître livre publié en 1944 *The Great Transformation* dont la renommée fut tardive. Il faut dire qu'en même temps s'affirmaient d'autres tendances idéologiques dans les sciences économiques appuyées sur les travaux aussi différents que ceux de Hayek et Friedman.

⁴⁶ On pense ici aux travaux de 2001 sur la variété des capitalismes de P.A Hall et D. Soskice (depuis longtemps précédés d'ailleurs par ceux de M. Albert en France) ou à l'œuvre de G. Esping-Andersen en 1990 *The three worlds of welfare capitalism*.

limites de ces arrangements négociés *dans une ère d'homogénéisation nationale historiquement située*. De manière assez intéressante, là où les économistes ont surtout insisté sur les processus inéluctables (et selon eux, quasi systématiquement vertueux) de concurrence entre acteurs sociaux, les politologues et les sociologues ont plutôt analysé les effets pervers parfois tragiques de cette concurrence et les besoins humains d'agir collectivement et de faire référence à des conceptions de justice ou, du moins, de mesure ou d'équité.

Constat : si les marchés de biens et services se globalisent mais pas les autorités politiques ni les représentants des travailleurs, il est clair que se développe un déséquilibre dans le dialogue social. Dans une concurrence globale généralisée (ou soi-disant généralisée), le dialogue social est souvent vu comme un frein à la concurrence elle-même porteuse de vertus économiques et sociales de progrès et comme un anachronisme porteur d'inefficacité collective contraire aux intérêts mêmes des travailleurs. Tout ceci est loin d'être empiriquement vérifié mais résulte d'une puissante affirmation idéologique presque devenue pensée courante, où l'Etat est devenu le seul garant d'une paix sociale auxquels les acteurs économiques aspirent mais à laquelle il leur est économiquement inutile de contribuer.

Il faudrait y ajouter aussi, dans certains pays du moins, une explication politique. Le cas emblématique est celui du Royaume-Uni. L'un des objectifs politiques majeurs de Margaret Thatcher fut de rétablir l'autorité politique du gouvernement face à des syndicats qu'elle accusait d'avoir renversé deux gouvernements précédents (Heath et Callaghan). La politique thatchérienne de laminage du pouvoir syndical (et de tout ce qui pouvait être perçu comme contre-pouvoir en général, que ce fut celui de la haute fonction publique ou des autorités locales élues) a laissé des traces significatives dans l'imaginaire politique européen, celui, notamment que les syndicats étaient des pouvoirs politiques rétrogrades arc-boutés sur des privilèges indus contraires à l'intérêt collectif même des travailleurs. Qu'un syndicat puisse par nature être réputé « progressiste » et « démocratique » plutôt que « conservateur », voire « quasi-mafieux » dans leur tendance à profiter de « monopoles », devint l'exception plutôt que la règle.

Qu'en est-il aujourd'hui de la réalité sociale au-delà de ces batailles économiques, politiques et idéologiques ? Il est utile de faire le point sur le dialogue social en Europe au moment où la Commission européenne s'apprête à sortir son rapport 2014 sur la question. Accessoirement, l'on se demandera si la

Commission, qui prône le dialogue social promu par les Traités, se l'applique à elle-même.

Le sombre bilan du dialogue social en Europe

Il faut vivement recommander la lecture du document de la Commission sur le dialogue social. Ses analyses et son souci de sortir de la langue de bois néo-libérale sont remarquables. Ce document est en effet d'une rare sincérité, il détonne par rapport aux écrits de la Commission de ces dix dernières années.

Le rapport porte sur les quatre points suivants.

1. Récents développements dans le dialogue social en Europe

Le rapport rappelle qu'historiquement les effectifs des syndicats ont fortement fondu dans les dernières décennies⁴⁷ mais note (plutôt favorablement) qu'avec la crise cette tendance s'est tassée. Mais il remarque surtout que les systèmes de négociation collective continuent à reculer fortement au profit de systèmes décentralisés. Cette évolution est le résultat de la nature de plus en plus globalisée de la concurrence à laquelle il faut bien entendu ajouter l'incapacité des syndicats à devenir eux-mêmes globaux ou du moins européens⁴⁸.

Le rapport note aussi que cette décentralisation a pris des proportions inégalées depuis le début de la crise dans les pays du sud de l'Europe et en Irlande, laissant par-là entendre que l'assistance européenne à ces pays pourrait être corrélée à un affaiblissement du dialogue social.

Ce point crucial est débattu avec une franchise devenue depuis longtemps inhabituelle dans les rapports de la Commission. En termes à peine voilés, le document admet que, dans ces pays, « le système du dialogue social, du moins certains de ces éléments, étaient considérés comme une partie du problème à résoudre en réponse à la crise » (sic). Et que la Commission européenne au sein de la Troïka a donc encouragé le démantèlement des systèmes de dialogue social centralisés. De

⁴⁷ Sur ce point voir la bonne synthèse d'I. Terraz et M. Jaoul-Grammare (2012) « Diversité et évolution de la syndicalisation en Europe » dans *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economiques en Europe*, consultable à <http://www.opée.unistra.fr/spip.php?article262>.

⁴⁸ Ce qui ne signifie évidemment pas qu'il n'y a pas de syndicats européens mais ceux-ci n'ont pas la cohérence de groupes industriels et sont encore largement la représentation de syndicats nationaux très peu coordonnés.

manière on ne sait naïve ou hypocrite, le rapport se demande si « les structures collectives de dialogue social de ces pays ont été affaiblies de manière permanente, voire éliminées ». Pour autant, les risques de cette approche en termes de conflits sociaux et d'inégalités sont reconnus.

2. Evolutions dans les systèmes de négociation salariale

Selon les auteurs du rapport, la première caractéristique de notre époque est que ce sont les gouvernements (et non les institutions issues du dialogue social) qui réforment et déterminent le niveau des salaires. Ce recul du dialogue social dans ce secteur clé est clairement lié à une stabilisation ou une baisse des salaires nominaux ou réels à travers l'Union. De manière intéressante, cette baisse des salaires était plus réelle avant et pendant la crise. Plus récemment, certains pays ont lâché la bride sur les salaires et toléré des augmentations salariales. Le cas intéressant est bien entendu celui de l'Allemagne où fait rage un débat sur la nécessité de laisser augmenter les salaires pour doper la croissance et sur l'impact du nouveau salaire minimum sur la productivité et sur l'emploi.

3. Dialogue social et chômage des jeunes

La crise a encore exacerbé le chômage des jeunes qui est désormais plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population de l'Union. Si une légère amélioration est notée dans l'année qui vient de s'écouler, aucun lien causal n'est fait avec le dialogue social. Sur ce point, le rapport s'en tient à des invocations pour le dialogue social plutôt qu'à des faits. Ce qui confirme amplement l'observation souvent rappelée que les jeunes sont largement exclus du dialogue social (et donc pas seulement des clientèles syndicales mais aussi de l'analyse politique des gouvernements en place qui, comme le dit le rapport, ont la haute main sur les politiques de l'emploi).

4. Tendances du dialogue social européen

Le rapport observe que « le dialogue social européen est à la croisée des chemins ». Derrière cette phrase sibylline, il reconnaît que la crise a accentué les divergences entre partenaires sociaux, entre l'agenda libéral des employeurs d'un côté et l'agenda protectionniste des employés de l'autre.

Pour autant, une note d'optimisme est retrouvée dans les déclarations récentes des Commissaires Dombrovskis et Thyssen en faveur d'un « dialogue social... pré-requis au fonctionnement d'une économie sociale de marché en Europe et

crucial pour la compétitivité et l'équité ». Il sera donc passionnant de voir comment ces nobles déclarations parviendront à débloquent le dialogue social européen dont le rapport donne les résultats détaillés plutôt pathétiques dans une section sur la législation sociale⁴⁹.

La « restriction » du dialogue social en Europe ?

Ce rapport confirme donc amplement, mais avec une sincérité qu'on avait oubliée dans la production de Commission européenne, ce que certains auteurs avaient appelé « la restriction du dialogue social » en Europe, y compris dans le secteur public⁵⁰. Cette expression n'est que la traduction de « l'unilatéralisme » de plus en plus fort des gouvernements en matière de politique sociale. De manière assez symptomatique d'ailleurs, une récente publication phare sur l'avenir du travail en Europe ne mentionne qu'à peine le dialogue social⁵¹.

Cette situation comporte néanmoins des risques singuliers. L'exemple de la flexicurité est éloquent. Basé sur une combinaison de flexibilité des emplois et sur une sécurité à long terme soutenue en particulier par la formation et un système d'« activations », la flexicurité dans la plupart des pays est devenue surtout la flexibilité et de moins en moins la sécurité. Raison de plus pour que cette politique européenne dévoyée soit de plus en plus rejetée par les syndicats⁵².

Les conséquences de ces approches hostiles au dialogue social ne sont pas minces. Si l'avenir d'une grande partie de la jeunesse c'est la précarité, de bas salaires, des pensions misérables et une marginalisation grandissante, cela n'augure rien de bon pour l'avenir de nos sociétés ni de nos économies. Le point est d'ailleurs amplement reconnu par la Commission

⁴⁹ L'on reste rêveur lorsque l'on se souvient que l'une des premières mesures de J. Delors en 1985 fut de rassembler les partenaires sociaux à Val-Duchesse à Bruxelles afin de fixer une feuille de route du dialogue social européen. Quel Président de la Commission aurait aujourd'hui cette audace ?

⁵⁰ Voir le rapport détaillé, commandé par la Commission de S. Bach, A. Stroleny (2013) *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis*.

⁵¹ Il s'agit du produit final d'un grand projet européen, NEUJOBS, financé par le Programme-Cadre 7. Beblavý, I. Maselli, M. Veselková (2014). *Let's go to work. The future of labour in Europe*. CEPS Brussels. Voir le site à : <http://www.neujobs.eu/>.

⁵² Un bilan intéressant est établi par J. Heyes (2013) « Flexicurity in crisis : European labour market policies in a time of austerity ». *European Journal of Industrial Relations*, 19 (71). Et par H. Sarfati (2013) « Coping with the unemployment crisis in Europe ». *International Labour Review*, 152 (1).

elle-même dans d'autres publications qui soulignent l'amplification en intensité et dans le long-terme des problèmes liés aux inégalités sociales, économiques et politiques dans l'Union⁵³.

Il est donc tout fait dommage que pour des raisons exclusivement liées aux avantages économiques de certains et à des partis-pris idéologiques, les aspects pratiques positifs du dialogue social pour l'ensemble des parties concernées soient le plus souvent ignorés. C'est ce que rappellent, sur des bases de recherche empirique, les travaux de chercheurs européens dans le projet GUSTO sur les politiques sociales en période d'incertitude en Europe. Les négociations multi-employeurs contiennent mieux les « externalités négatives » apportées par la concurrence et préservent mieux la cohésion sociale⁵⁴.

Et au sein de la Commission européenne?

Comme souvent malheureusement, il y a une certaine distance, voire même une contradiction, entre la manière dont la Commission prêche une politique et celle avec laquelle elle l'applique en son sein. Devrait-on s'en étonner alors que la Commission a elle-même promu la destruction du dialogue social dans les pays européens auxquels elle a donné une assistance financière, comme la Grèce? L'on voit de ce point de vue que la Commission est suiviste, elle imite ce que font les Etats membres, voire les devance.

Il y a donc une désillusion certaine des acteurs dans ce domaine et le sentiment que l'on est voué à rester dans l'impasse. La dernière réforme du Statut a montré comment un instrument a priori utile était finalement mal ou peu utilisé, au point que les syndicats ont dû faire recours contre certaines parties de cette réforme pour manque de dialogue social. Le diagnostic est donc grave.

En effet, l'accord sur le dialogue social au sein de la Commission reste en-dessous des espérances, notamment parce qu'il est utilisé de façon limitative par l'ensemble de ceux qui y prennent part. D'un côté, le Commissaire en charge des affaires du personnel et les représentants de l'administration n'arrivent pas à faire du dialogue social un vrai forum d'échanges

⁵³ A paraître (2015) *Towards an ever closer Union of peoples in Europe? Assessing the impacts of socio-economic inequalities*. (sous la responsabilité de la DG RTD).

⁵⁴ P. Marginson, M. Keune, D. Bohle (2014). « Negotiating the effects of uncertainty? The governance capacity of collective bargaining under pressure ». *Transfer*, 20 (1).

structurés par un agenda et des débats sur des politiques à long terme. D'un autre côté, les représentants du personnel n'y trouvent le plus souvent qu'une occasion de critiquer l'administration ou d'adopter des postures radicales. Ceci conforte donc tous nos collègues, très nombreux, qui pensent que les syndicats ne servent à rien et sont impuissants à et même incapables de défendre le personnel. Le dialogue reste souvent inefficace et inaudible, ce qui fait de lui une sorte de pratique quasi-élitiste plutôt éloignée des préoccupations du personnel. Enfin, ce dialogue social se déroule surtout en période de réforme du Statut, ce qui en fait un instrument de crise qui pousse malheureusement davantage à la confrontation qu'au dialogue.

Il est remarquable qu'en dehors des réformes statutaires, le dialogue social reste peu utilisé, comme si l'administration n'avait rien à discuter et que la politique du personnel n'était pas une politique mais une simple affaire de gestion. Pour ne pas peindre une image fautive, il faut toutefois reconnaître que le dialogue social moins "politique", celui basé dans des comités paritaires en charge de divers problèmes sectoriels, fonctionne bien mieux: pour ne donner qu'un exemple à nos collègues, le récent exercice de promotion a donné lieu à de multiples rencontres positives et utiles entre les Directeurs Généraux et les représentants du personnel.

Peut-on sortir de l'impasse? Il convient de revenir à fonction première du dialogue social, celle qui consiste à donner de la compréhension et du sens à l'ensemble des membres d'une organisation complexe, comme l'est la Commission. L'on doit en effet réaliser qu'une organisation complexe divisée entre 80 services, répartie entre plusieurs Etats membres et présente à travers le monde et employant un nombre impressionnant de nationalités, et surtout soumise à des changements importants depuis 2000, a plutôt intérêt 1) à expliquer le changement au personnel; 2) à donner du sens collectif à l'institution.

Plus précisément, le dialogue social :

- Permet d'identifier des problèmes et de définir de nouvelles règles pratiques pour les résoudre (par exemple sur le temps de travail, sur la mobilité du personnel, etc.);
- Permet d'identifier des problèmes en faisant remonter aussi les problématiques de la base au lieu de voir les problématiques imposées exclusivement du haut en fonction d'agendas politiques ;

- Permet d'éviter les dérives arbitraires du pouvoir. Par exemple, la Commission a-t-elle intérêt à faire des exercices de promotion sans le dialogue social promu par les comités paritaires?
- Permet surtout de faire participer un grand nombre de membres de l'organisation à l'adoption de nouvelles décisions, ce qui, évidemment, offre l'occasion d'une appropriation meilleure des changements par les acteurs. Il ne faut surtout pas sous-estimer les capacités des femmes et des hommes dans les organisations à vouloir être aussi les acteurs de leur vie professionnelle et plutôt que de refuser de reconnaître ou de contourner cette évidence, il s'agit d'en faire un atout pour le changement.

Il convient donc de sortir de l'impasse actuelle et de redéfinir le cadre d'un dialogue social pertinent en fonction des points suivants :

- La mode de la consultation directe ne doit pas remettre en cause la nécessité des syndicats comme force d'intermédiation. Au-delà de ses qualités, la consultation directe isole les membres du personnel, privilégie le court-termisme et peut être facilement manipulée alors que l'intermédiation professionnelle défend bien mieux les intérêts collectifs à long terme.
- Mais il faut alors redéfinir les compétences des acteurs du dialogue social : qui sont les mieux à même de prendre la parole pour exprimer de façon concrète les problématiques de l'organisation ? Ceci implique de professionnaliser les représentants du personnel et de leur donner les moyens de leur action, et non de tenter de réduire leur capacités à agir. La même réflexion s'impose au niveau de l'administration.
- Il faut organiser le dialogue social. Des actes préparatoires (études fouillées, consultation du personnel ou enquêtes structurées par exemple) sont nécessaires. Il faut donner du temps au dialogue social mais aussi le structurer en fonction d'un agenda précis. Il faut enfin doter le dialogue social d'instruments d'évaluation des mesures prises afin d'éviter les effets de mode et l'opportunisme politique et de construire des politiques solides de long terme dont les tenants et les aboutissants sont partagés par les acteurs du dialogue social.

- Il faut engager le personnel dans des débats structurés sur les éléments importants de son travail et communiquer régulièrement avec lui pour qu'il sache concrètement ce qu'est le dialogue social et quelle est sa finalité.
- Il faut savoir adapter les structures du dialogue social aux conditions. A la Commission, organisation particulièrement complexe, il est impensable que le dialogue social puisse être réduit à un seul niveau central entre la DG HR et les syndicats. Le dialogue social doit être partout où il fait sens, partout où des problèmes particuliers doivent être réglés par un dialogue spécifique. De ce point de vue, le dialogue social au niveau des DG et services notamment, doit enfin être promu à la Commission.

A lire aussi :

[Dialogue social Européen : 30 ans d'expérience et de progrès, pour quel avenir ?](#) par Jean Lapeyre

Looking away from the obvious?

Reorganisations of DGs as a dangerous non phenomenon

There is very large but unheeded phenomenon at the Commission which every year concerns many colleagues and many DGs: reorganisations⁵⁵. The Human Resources reports of the Commission since 2008 recall that:

- In 2008, DG ADMIN was restructured in order to create DIGIT;
- In 2009, DG AGRI, MARE, SANCO and JLS underwent a major reorganization;
- In 2010, the Commission split DG ENER from DG TREN and DG CLIMA from DG ENV;
- In 2011, 12 DGs underwent large reorganizations (BUDG, DEVCO, ECFIN, ELARG, ESTAT, JRC, MARKT, MOVE, OPOCE, SANCO, SCIC, SG)
- In 2012, 11 other DGs followed the same fate (AGRI, DGT, DEVCO, EAC, ECFIN, EMPL, ENTR, OLAF, REGIO, OPOCE, INFSO which became CNECT).
- In 2012 and 2013, several DGs (AGRI, CNECT, EAC, ENER, ENTR, ENV, MARE, MOVE, RTD and SANCO) modified their structure in order to prepare for the delegation of tasks to executive agencies.

In other words, permanent restructuring has become a key feature of the Commission and of the life of its staff. One is likely to directly or indirectly restructured every four years or so, which means that it can be assessed that every year around 8000 staff of the European Commission are indirectly affected and around 4000 directly affected by various forms or reorganisations.

However, although DG HR states that "reorganisations are supported by guidelines and benchmarks" (HR Report, 2014, p. 26), there is in fact no clear internal rule and actual practice to address such an important phenomenon. The rules of procedure of the Commission of December 2000 following the shock of the resignation of the *Santer Commission* do not say anything

⁵⁵ This article speaks of reorganisations, i.e. of changes within the same DG implying a mobility of staff at all levels (management and non-management), while restructurations imply two DGs who split or are reunited. Mobility exercises of management people because of "rotation" every five years are not considered although their consequences can be very detrimental to the capacities of the Commission in an equal or worse way than reorganizations if the distribution of competences among staff is not well taken into account.

about reorganization. DG HR has issued no guidance or rules regarding these reorganizations and contents itself with the “rule”, i.e. the outcome of such reorganizations, in other words, an official flowchart which respects the number of management positions granted by the budget of the Commission and controlled by DG BUDG. Neither is there any kind of evaluation of the reorganizations while we now know that "reorganisations create disorganisations" and have tremendous costs in terms of removals and additional coordination efforts. There is thus very limited internal knowledge at DG HR on these phenomena despite a number of potential tools being at hand such as the Annual Management Plan, the Annual Activity Report (and even the ABB/ABM tools that were in place but seem to have been forgotten because of their sophistication).

Of course this sparks two immediate consequences.

The first one is that, as usual, the Commission is much more able at preaching a philosophy outside than at implementing the same philosophy inside. We all know that the Commission preaches:

- Social dialogue and that it is a key point of Europe 2020⁵⁶. But then it reforms the Staff regulations with insufficient consultation of its own staff who is then obliged to bring the Commission to the Courts for not respecting the Charter of Fundamental right enshrined in the Lisbon Treaty.
- Good practices in the area of industrial restructurations across Europe⁵⁷ while at the same time it has no rule for internal restructurations.
- Simplification and the cutting of red tape within the Single Market⁵⁸ although this has slowed down for some years. The Commission has adopted only very small simplifications of its internal procedures because it is still obsessed by the ghost of the Santer resignation which then triggered a fury of procedures.
- Innovation in the public sector because “the key results show that the public sector in Europe innovates but it faces still a number of obstacles. The involvement of managers and employees makes process innovations in the public sector more

⁵⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>

⁵⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=103&langId=en>

⁵⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/simplification/index_en.htm#maincontentSec1

likely”⁵⁹. However, applying the same recipes to itself seems more a distant objective⁶⁰.

The second one is that reorganisations are left to the DGs themselves, i.e. with very few exceptions, to people with too few competences in large reorganisations. DH HR applies no standards for reorganisations which are left to Directors General. Who are Director-Generals? They are often women and men appointed more for political motives than for their HR competencies and who have often little knowledge of large organizations. Having made their career sometimes in small size cabinets or in completely different organisational settings, they also largely depend on national political wills and are too often simply unaware of the processes and consequences of a restructuration in their services. Director of resources and Heads of Unit for staff in the DGs ? They are always appointed by the Director General her/himself, in general for “*le service rendu*”, i.e. their capacity to serve the Director General and his/her political wishes for short-term purposes and basically for the control of middle management positions (the appointment of “yes women/men”).

Nearly none of them has sufficient knowledge about human resources management and they usually learn on the spot, if they wish, if they can, if they are allowed. The Kinnock reforms, all ambiguous they sometimes were, had opened the door to HR professionalism, including career guidance and rules of mobility that were useful in cases of reorganisation: that promise went quickly away and after 14 years one has to admit that knowledge on reorganisations at the Commission is very limited.

The problem is compounded by the fact that the Commission has been weakened by the last staff cuts. For instance, the decisions to cut 5% of staff is applied across the board without a serious analysis of needs per DGs; the decision to move 255 jobs in 2013 in favour of several DGs (like ECFIN, MARKT, TRADE) was not justified in any convincing manner. There is also a lack of clear thought on what the turn towards “policy DGs” means; there may be thoughts on this but clearly important reorganisations are taking place while these thoughts are not yet ripe. This also means that decisions are taken top

⁵⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm

⁶⁰ On the scientific debate on innovation in the public sector, see Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn (editors) (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Governance and Public Management Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

down with little if any regard given to bottom up knowledge on organisations.

According to classical text books on human resources, when you prepare a reorganisation you are supposed to look at a) the new policy and management objectives, b) the existing competences of old or new staff; c) the extra competences that are needed for meeting the new objectives (translated into training), d) the constraints on mobility due to practical and/or professional circumstances and e) whether the management is equipped to build a team spirit to go through the ordeal of the reorganisation. Translated in more empirical terms by the OECD for instance, it means that: “spending cuts to operational expenses may be more effective when managers are given flexibility to decide how to apply them across the portfolio, because they may have a better idea than decision makers removed from daily operations where inefficiencies exist. In addition, involving workers or their representatives in developing restructuring plans can build buy-in and reduce the reform’s negative effects on morale. While unions are often involved in negotiating remuneration, OECD data indicate that they are less involved in workforce restructuring plans”⁶¹. None of this exists in a precise manner at the Commission.

Reorganisations are left to local inspiration and local inspirations are often rather short of resources and conservative and do not care about the five conditions above. Even worse, a simple thing like the “chambre d’écoute” (listening to staff) is never a basic condition in reorganisations. Look at what happened recently in:

- DG RTD. In late 2013 a reorganisation affected several Directorates of DG RTD, more or less 400 people. Although there was an experience of “chambre d’écoute”⁶² in DG RTD to which the Director General had participated, the latter decided that there would not be any “chambre d’écoute” but “free market”, i.e. heads of unit felt encouraged to poach freely while units suffering staff cuts tried to save their core business and competent staff and sell their “liabilities”. In this no rule game, nobody could question why Unit A lost x posts while Unit Y won z posts. Even senior staff got threatened with forced mobility and had to ask help from the same Director General who had triggered all this mobility. In this situation, the Director of Resources and the Head of Unit for staff matters had little power to steer this reorganisation effectively. A “Chambre

⁶¹ OECD (2011). *Government at a glance 2011*. Paris : OECD, p. 50.

⁶² Staff Representation has a delegate in this forum

d'écoute" was eventually set up but at a very late stage when much damage had already been done. As a result, a few individual cases of mobility are still left without solution more than 4 months after the reorganization.

- And in the Research Executive Agency (REA) which is dependent upon DG RTD. The Agency is apparently doing better than the mother DG since it organized a "chambre d'écoute". Despite the real concerns of the staff about initial forced moves, at least a "Chambre d'écoute" was set up in due time and managed to meet all staff worried with the moves and find reasonable solutions for most of the staff and for the Agency.

At any rate, in both cases, there is little evidence that due attention has been given to the broader policy needs and ensuing skills and competences that DGs or services or agencies should have. In other words, although the reorganisations are supposed to meet new policy functions, it does not seem that there exists a more systematic approach on what these needs are and how they can be met by an intelligent mobility of staff based on skills, competences and career prospects. These are no doubt very complex exercises but the Commission seems very far from having such a more rational professional approach. Reorganisations are more often inspired by budgetary or even quasi-ideological purposes than by policy purposes. Existing testimonies rather point to a loss of competences and "memory" in key areas and therefore to the weakening of the policymaking capacities of the Commission.

It is therefore not surprising that over the years the Commission has become more of a classical bureaucracy living on the respect of the rule rather than on policy incisiveness. Commission staff are no longer European visionaries with a good understanding of their political environment but simple executants left with a mandate to live by the rule with little knowledge of the context they act in (i.e. the classical criticism of the "Eurocrat", a regulator with no experience of ground realities).

This same evolution may also explain why such reorganisations are decided top-down without taking into account staff knowledge. If staff is more and more considered as "interchangeable" and "procedural" by the outside world, it must also be considered so internally.

A rather disturbing example of this piecemeal approach is the hiving off of project management to executive agencies. A working group of Directors-Generals issued in 2012 a report on the necessity to hive off budget management to agencies (the

report is not available publicly). The impression is that the only motive behind this decision is to make economies since contractual agents in executive agencies are much cheaper than officials and contractual agents in the Commission. That inspiration and conclusion even remain to be confirmed in a few years' time since the high number of recruitments in executive agencies may ultimately mean much less economy than planned.

More importantly, the ensuing consequence of this delegation to executive agencies is that you also need to reorganise the "parent DGs" in the Commission and make them concentrate on their core policy-making business. What is this core policymaking business for the DGs is a question still often without obvious answers whereas the executive Agencies are already growing bigger and clearly know their objectives: run the programmes and the budgets associated with them. Either these DGs can take a more regulatory role but that is not evident given Treaty and other political constraints: can DGs like MOVE, RTD and CNECT become quickly strong providers of European regulation? How will research itself become a policy now that funding programmes are hived off? Or they have to keep a policymaking capacity of some kind whereas they have lost much of their budget to these Agencies. As the old say in politics goes, "power where money is" and it is thus very likely that by surrendering their budgets, these DGs have also surrendered their policymaking capacity, which puts at stake the very existence of these DGs and of the power of initiative of the Commission in the medium-term in these areas. This is true in particular for DG RTD which, without budget and programmes to manage, is likely to find itself like a modern king in contemporary democracies: all the attributes of power seemingly but none of them in reality. This would in fact confirm most of the national experiences. In the field of research in many countries for instance, the fashion over the last few years has been to hive off the management of projects to agencies. The consequence is without doubt: the money has gone to the research agencies and the power to decide as well, therefore do not expect Ministries of Research to be able to set a research policy since they have now very little knowledge of research realities.

What is remarkable is that all this important reorganisation takes place in a sort of apparent vacuum, with little internal public debate within the Commission. Only Directors General are involved and their conclusions are not even publicly known, hence their starting point is not even publicly known and has become rather ambiguous. Of course there is talk of consulting the staff, learning what they think but apart from satisfaction

surveys which are not linked to reorganisation decisions, exchange with the staff is not the rule. This all the more intriguing that one key lesson of administrative reform and reorganisation is that change is resisted unless there is some kind of buy-in by the staff⁶³.

In this context, it is rather intriguing to see that at the same time that the Commission hives off projects management to executive agencies, it also restructures DG DEV and AIDCO in a single policymaking and project management organisation, DG EuropeAid. The website⁶⁴ of EuropeAid precisely states :

“EuropeAid is a new Directorate–General (DG) responsible for designing EU development policies and delivering aid through programmes and projects across the world. It incorporates the former Development and Europeaid DGs. Having one DG will simplify communication in the development field by acting as a "one stop shop" – providing a single contact point for stakeholders inside and outside the EU to deal with”.

So what is true for DG CNCET or DG MOVE is not true for DG DEVCO? Same problem, opposite solutions ?

Since the new mantra is that any organization needs to be flexible in order to meet changing needs, the Commission HR policy should cater for such permanent situations. In our view, the policy of the Commission should include the following aspects:

- There should be a deeper analysis of the priorities of the Commission and of the ensuing political and policy needs,

⁶³ This is a classical lesson from sociology, organisation theory on cultures of organisations and even business studies: people will resist even simple changes because they need to keep a sufficient level of professional or human input even in a “simple” bureaucratic activity. Such a lesson is even shared now by specialist in innovations in the public sector: ‘Innovations in public services are often spread through open, collaborative networks, and between organizations, services and institutional fields’ (Hartley, 2008, ‘The innovation landscape for public service organizations’, pp197-216 in J.Hartley; C.Donaldson; C.Skelcher and M.Wallace *Managing to improve public services*, Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 209). Of course, what happens at the Commission is also what happens elsewhere in the labour market where as many distinguished authors like R. Sennett, R. Boyer and R. Castel have long analysed, various forms of imposed “individualism” have flourished and weakened the resistance of the workers. As G. Deleuze observed we have passed from a society of discipline to a society of control (G. Deleuze (1990. “Post-scriptum sur les sociétés de contrôle”. *L’autre journal*.

http://infokiosques.net/imprimersans2.php3?id_article=214).

⁶⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm

which means the identification of skills and competences to meet these needs. It would give priority to functional analysis so that the needs are met by a coherent flowchart rather than the other way round. This should be the remit of the SG together with DG HR and in full cooperation with the concerned DGs.

- There should be a unit in DG HR dealing with restructurations, i.e. 1) giving advice to DGs, 2) monitoring the implementation of the restructurations from the beginning to the end, 3) assessing their impact and 4) evaluating the phenomenon of restructuration within the Commission and 5) reporting back to DGs about how to handle restructurations. In other words, this central DG HR unit would have to spread a positive culture of reorganizations in conformity with the EU policy in cases of industrial restructurations as cited above.

- It is essential to mobilise much more the stock of knowledge of the staff in terms of improving the organisation. While many HR people tend to believe that staff are conservative in their preferences, there is in fact among the staff a rather robust will to change, to move and adapt which should be much better used. It means that tools for the collection of such knowledge through small groups of non-hierarchical staff for instance, could be set up to discuss specific work and organisation issues prior to any significant reorganisation.

- There should always be a “Chambre d’écoute” even for minor reorganizations. Any Chambre d’écoute takes time but it is clear that top-down reorganisations without a minimum of attention to staff concerns is doomed to take more time. The composition of the “Chambre d’écoute” is important and should include heads of unit from the DG, one Head of Unit from another DG and one representative of DG HR central unit on reorganizations. The “Chambre d’écoute” should also think in terms of “career management” and try to organise mobility during reorganisations as an opportunity for career enhancement.

- A knowledge base for reorganizations must be built in each DG. It should include at least a better knowledge on 1) existing staff competences, 2) future competences of staff for the DG, 3) a balanced distribution of staff (“la dotation”), 4) career paths adapted to the DG, 5) the management of transition periods.

GRASPE believes that the non-management of such an important phenomenon like restructurations which affect so much staff every year is a terrible waste of resources, a potential weakening of the Commission and a negative signal given to the staff.

It is a waste of resources. Many higher management people in the Commission preach that “staff is our most important resource” but do not put their faith in practice. In line with DG HR official policy, GRASPE is in favour of an efficient management of staff. This implies that the high management at the Commission must be more competent in reorganisations and that priority should be given to policy analysis and matching policy needs with actual competences.

It is a potential weakening of the Commission because reorganisations may significantly reduce the power of initiative of the Commission and its policymaking capacities. The current move to “agencitification” must be monitored closely because as is evident from the national experiences, policymaking tends to go together with budget transfers to the so called “implementing” agencies. Radical shifts in policymaking away from the Commission should therefore be feared and well analysed before any decision is firmly taken.

It is a negative signal given to the staff. Good leaders cannot always ask for “blood and tears” (or as some Directors General keep saying without consciousness: “you should feel privileged”, the cryptic message being “you are a lucky lot and thus you should shut up”), they have to show equal care. Equal care again means a sufficient mechanism to deal locally with the causes and consequences of reorganisations and to learn lessons from them.

Valoriser les hommes et les femmes !

Vers un changement de paradigme dans la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines au sein des institutions : le capital humain comme une ressource à valoriser et non seul un coût à ajuster

Graspe n°18

L'essoufflement du projet communautaire, combiné au sentiment d'une valorisation déficiente des ressources humaines, est à l'origine d'un désarroi et d'un malaise réels, dont témoignent par exemple les taux excessifs de candidatures sur des vacances internes. Ce sentiment, palpable, affecte également l'efficacité des institutions, sous-optimale eu égard aux compétences individuelles des agents publics employés.

Cette situation nourrit en retour des critiques virulentes, exacerbées tant par la situation économique et budgétaire que par l'actuelle apathie politique de l'Union, avec des positions crispées autour de la seule question salariale, dans une logique punitive largement superficielle, sinon simpliste. Il importe pourtant de prendre la distance qui s'impose en revenant aux fondements qui sous-tendent l'objet même de la fonction publique communautaire : doter les institutions d'une ressource humaine d'excellence et pérenne, représentant équitablement la diversité des Etats membres et à même de porter le projet communautaire au service de ses citoyens. Cette dernière dimension, politique et intrinsèque au pouvoir d'initiative conféré par les Traités fondateurs, la différencie de la plupart des fonctions publiques nationales.

Cette excellence impose le devoir de la performance, trop souvent négligé. Pour chaque fonctionnaire en premier lieu, par son engagement intact, plutôt qu'en s'abritant maladroitement derrière des droits qui ne seront jamais acquis. Mais aussi pour l'institution, en attirant les ressources nécessaires à l'exercice de ses missions et en valorisant au mieux cette compétence tout au long d'une carrière.

Pour autant, par une politique de recrutement insuffisamment corrélée aux besoins objectifs et une capacité discutable à maintenir, motiver et promouvoir l'expertise disponible, par une logique budgétaire et bureaucratique, les institutions s'exposent à une critique valide quant à l'efficacité de leur gestion.

Une politique rénovée des ressources humaines s'impose donc et sa mise en œuvre peut tout à fait s'opérer à cadre budgétaire constant, voire consolidé.

La présente note propose à cet effet des pistes pratiques, susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des institutions, nonobstant leurs spécificités, ainsi qu'à toutes les catégories de personnel.

Contexte général

Une bonne politique de gestion des ressources humaines viserait à procurer aux institutions les compétences nécessaires à l'exécution de leurs missions. En outre, dans un souci évident de légitimité démocratique et politique, une représentation nationale équilibrée est nécessaire.

Cet objectif doit sous-tendre les deux piliers de cette politique :

Le recrutement initial, soumis à deux contraintes :

- une attractivité suffisante pour attirer les profils de compétence nécessaires. Cela sous-entend en particulier que les institutions soient capables d'évaluer au mieux et de façon proactive leurs besoins, c'est-à-dire les missions qui leur incomberont, y compris sur des politiques émergentes. A cet égard, en sus d'un recrutement routinier, le recours à un plan stratégique pluriannuel permettrait aux institutions de réfléchir à leurs besoins à moyen terme, en même temps qu'il permettrait aux candidats potentiels et aux centres de préparation d'anticiper cette demande;
- un équilibre entre un recrutement contractuel, sur des durées éventuellement plus courtes, rendu nécessaire par la flexibilité imposée par la recherche de profils ciblés que des recrutements par concours ne sauraient procurer de façon efficiente et un recrutement par voie de concours, qui devra représenter une proportion majoritaire, dans un souci d'indépendance, de stabilité et de garantie de l'indispensable loyauté et déontologie communautaire qui siéent aux institutions.

La gestion active et prévisionnelle des emplois et des compétences ensuite, visant à développer, fidéliser et optimiser les compétences initialement recrutées et répondant à cet effet à plusieurs défis :

- une politique de formation continue efficace et proactive;

- un suivi actif des compétences et expertises développées à l'intérieur des institutions et de celles identifiées lors du recrutement initial, afin de permettre une allocation optimale des ressources humaines;
- une valorisation des personnels visant à garantir un niveau élevé et continu d'engagement. Cet objectif suppose de mobiliser plusieurs leviers :
 - un mécanisme d'évaluation efficace et juste;
 - une offre stimulante et dynamique de carrières;
 - des perspectives de promotion et d'évolution attractives.

Il importe en conséquence, plutôt que de se focaliser sur les seules questions statutaires et salariales, de promouvoir un cadre cohérent et holistique de la politique de ressources humaines, seule garante d'une réelle efficience.

Pour autant, une réflexion quant à la capacité de l'actuel statut à contribuer aux objectifs susmentionnés s'imposera naturellement. En particulier, il conviendra d'évaluer en quoi il permet effectivement un recrutement efficace des compétences nécessaires, considérant notamment l'expérience professionnelle antérieure des candidats recrutés, dans le souci concomitant d'un équilibre de nationalité.

En outre, la politique rénovée devra garantir une capacité à opérer des recrutements équilibrés, quant aux conditions d'expérience initiale. En effet, la pratique observée ces dernières années, recourant très majoritairement à des recrutements sans exigence d'expérience préalable, sur des grades de début de carrière aura engendré trois conséquences fortement préjudiciables pour les institutions:

- une massification des concours, suscitant des coûts de gestion importants et, arithmétiquement, une sélectivité très importante et par là-même empreinte d'une certaine artificialité affectant en retour son efficacité;
- une incapacité à attirer des profils plus "senior", ayant développé une expérience variée et valorisante, en même temps que des réseaux utiles. Ces derniers peuvent être rebutés par le manque d'attractivité des conditions offertes, insuffisamment compétitives sur un marché où leur expertise et leur expérience sont plus justement valorisées. Ils souffrent en outre d'une concurrence inhibitrice avec les profils étudiants positionnés sur les concours généraux, qui bénéficient d'une prime académique

– et d'une disponibilité à la préparation des épreuves à l'origine d'un réel avantage comparatif;

- *In fine*, ces deux phénomènes conduisent à rajeunir la pyramide des âges des institutions, tout en la privant des compétences et de l'expertise de candidats plus expérimentés.

Cette situation est potentiellement porteuse des germes d'une dérive bureaucratique, réflexe sociologique de personnels n'ayant pas bénéficié d'expérience probante, dans le secteur privé ou les administrations des Etats membres, tout en contribuant à une érosion de ses compétences. L'affaiblissement induit de la fonction publique communautaire a – et aura – des conséquences immédiates sur sa capacité à effectuer au mieux ses missions (qu'il s'agisse par exemple des asymétries d'expertise lors de négociations avec les Etats membres ou des organisations et pays tiers) et nuira finalement à la crédibilité de la construction communautaire.

Propositions pour une gestion active des emplois et des compétences

Formation continue

L'offre actuelle de formation professionnelle est relativement diversifiée mais de qualité hétérogène, principalement tournée sur des aspects de nature administrative, technique et de langues.

Une politique de formation plus ciblée et plus experte pourrait mieux contribuer à développer une expertise dans certains domaines d'excellence critiques pour le fonctionnement des institutions, ou mettre à jour des expertises acquises durant les années de service dans les institutions ou préalablement au recrutement.

Sur des sujets complexes, mais critiques, la faible mobilisation des ressources internes existantes et leurs possibles carences requièrent de recourir à des interventions extérieures, suscitant des coûts de gestion et des délais préjudiciables, en même temps que de potentiels conflits d'intérêts, parfois dans des situations de dépendance telles qu'elles altèrent l'indépendance de jugement et la légitimité et l'efficacité des décisions.

Pratiquement, cette offre de formation, ciblée et articulée de façon anticipative avec la politique de gestion active des compétences et des carrières, pourrait être optimisée par un rôle renforcé dévolu à l'Ecole Européenne de l'Administration.

Il s'agit d'encadrer et de rationaliser l'action des unités *ressources humaines* des différentes directions générales, visant à rationaliser l'identification des besoins de formation et mutualiser l'offre. Cet encadrement s'inscrirait logiquement dans la planification stratégique des besoins à moyen terme, qui gouvernerait en même temps les recrutements et les grandes orientations de formation. Plutôt que de créer un organe dédié à cette fonction, une solution possible consisterait alors à élargir les missions de l'Ecole.

Cette approche permettrait en outre de rationaliser – et donc réduire- les coûts d'externalisation. Des partenariats avec des centres de formations publics et des universités au sein des Etats membres pourraient être développés à ce titre.

Afin d'ancrer ces compétences techniques dans la matrice de la construction et des politiques communautaires, des formations pourraient également être animées par chaque direction générale, visant à transmettre une mémoire – et une vision – des politiques concernées. Ces formations, paradoxalement développées par des organismes extérieurs aux institutions mais quasiment absentes à l'intérieur de celles-ci, seraient accessibles aux membres d'autres directions générales. Elles contribueraient alors également à fluidifier la mobilité interne, suscitant de l'intérêt pour d'autres fonctions, tout en crédibilisant les actes de candidatures correspondants.

Suivi et gestion des compétences

Un certain nombre d'initiatives sont envisageables, étroitement intriquées, afin d'accompagner et valoriser les carrières, dont certaines ont déjà été – timidement – amorcées :

Identification et suivi des profils à haut potentiel

A l'instar des démarches engagées par de nombreuses grandes entreprises et administrations, une identification des profils à haut potentiel pourrait être engagée. Cela permettrait aux services compétents des institutions de mener une veille active quant à leurs futurs cadres. Il s'agit d'assurer que ces compétences soient effectivement détectées et valorisées, dans un souci de performance des institutions, autant que pour maintenir intacte la motivation et l'engagement des personnels concernés.

Logiquement, le système d'évaluation devrait pouvoir contribuer à identifier ces profils, sous réserve d'une application correcte des principes sous-jacents. Celui-ci, corrélé éventuellement avec

des entretiens avec la hiérarchie des agents concernés pourrait représenter un des vecteurs de promotion de fichier de profils.

Fichier partagé des profils

La généralisation du partage des CVs, accompagnés de fiches synthétiques des profils, pourrait être généralisé et ainsi fournir un outil performant au service des directions chargées du recrutement et de la DRH, notamment dans la perspective d'une valorisation de la promotion interne.

L'initiative de mise en commun des CVs semble peu suivie jusqu'à présent, faute d'une crédibilisation de la démarche, les agents anticipant sa faible utilisation par les services compétents.

"Réfèrent" carrière

La nomination d'un référent, au sein par exemple de la DG HR, chargé de conseiller les agents quant aux orientations de carrière ou aux opportunités de postes, pourrait également être systématisée.

Là encore, le changement de paradigme relatif à la gestion des carrières induit par l'ensemble des mesures proposées et notamment la valorisation de la mobilité interne ou la promotion de carrières hors management, rendra utile et plus crédible cette forme de tutorat.

Valorisation des personnels

Mobilité interne

La mobilité interne, entre directions générales mais aussi entre institutions, revêt pratiquement une certaine rigidité. Celle-ci résulte du conservatisme de certaines directions et des contraintes, internalisées par le comportement des agents, quant aux déroulements des carrières, s'agissant notamment des perspectives d'accès aux postes d'encadrement.

Cette situation génère plusieurs types de difficultés :

- Une sous-optimisation de la gestion des compétences, des directions générales se privant ainsi de l'expertise développée dans d'autres directions ou préalablement à l'entrée dans les institutions;

- Un fonctionnement endogamique des directions générales, source d'une frustration croissante, avec des effets stérilisants quant à la motivation et l'efficacité des agents, pouvant jusqu'à générer des tensions et conflits internes.

Une méthode simple pour remédier à cette situation consisterait à imposer, dans le flux annuel de changements de postes gérés par chaque direction générale, un quota minimum et contraignant de recrutements externes à la direction générale.

Cette solution présenterait en outre l'avantage de contribuer à forger des comportements vertueux quant à une politique d'identification et de valorisation des compétences, transversale aux directions générales voire aux institutions. En effet, les services recruteurs seraient pratiquement incités à recourir de façon plus effective au fichier commun des profils et à partager avec leurs homologues d'autres directions.

Évaluation et promotion

La motivation des personnels suppose une reconnaissance objective de leur travail et de leur performance, axé sur le devoir d'excellence que justifient tant la mission particulière au service de la construction communautaire et les conditions statutaires.

A cet effet, l'efficacité du système d'évaluation repose sur un triple impératif de transparence, d'équité – et non d'égalité - et de justice. Cela signifie en particulier de sanctionner objectivement les mérites, offrant des perspectives de carrières adaptées et des promotions corrélées à la performance.

Malheureusement, les contingences budgétaires liées aux exercices de promotion ont pu conduire à polluer celui de l'évaluation, en conduisant les évaluateurs à sous-estimer les mérites de leurs équipes pour éviter d'avoir à les rémunérer, avec des effets dévastateurs sur le moral des individus.

Les politiques d'évaluation et de promotion répondent effectivement à des logiques pas toujours systématiquement congruentes. Cependant, la crédibilité du mécanisme d'évaluation, comme vecteur de motivation et de performance, suppose aussi de pouvoir rétribuer cette dernière, y inclus par le recours à des promotions et impose en conséquence une certaine cohérence.

A défaut, le risque d'une démotivation des personnels est important, rejetant un exercice d'évaluation dès lors perçu comme inutile, bureaucratique et arbitraire.

Valorisation des carrières

L'accès aux postes d'encadrement est actuellement perçu comme l'avènement naturel d'une carrière au sein des institutions et conditionne souvent les stratégies individuelles afférentes.

Cependant, cette situation, conjuguée à la relative pénurie de postes, suscite de nombreuses frustrations et valorise de façon sous-optimale les compétences :

- La construction d'une stratégie d'accès à des postes d'encadrement renforce l'immobilisme interne, puisqu'une majorité de premiers postes d'encadrement est souvent attribuée à des candidats internes, en faisant précéder cet avènement de plusieurs affectations dans la même direction, afin de consolider leurs réseaux et assoir leur reconnaissance;
- Elle conduit à confier des postes de management à des personnels qui ont certainement eu des mérites indéniables comme administrateurs mais dont les compétences de gestion dans le meilleur des cas restent à démontrer, avec de lourdes conséquences sur l'efficacité des unités et services concernés.

Il s'agirait donc de construire des carrières valorisantes, alternatives à l'accès aux postes d'encadrement. Une voie à explorer serait par exemple la promotion de carrières de spécialistes, renforçant l'expertise de la Commission dans certains secteurs critiques. Ce cheminement pourrait être valorisé de plusieurs façons, comme par exemple :

- La création d'une filière de techniciens avec des possibilités réelles de promotion, qui aurait en outre le mérite de renforcer l'attractivité des métiers communautaires concernés lors des recrutements externes organisés à l'endroit de certains profils très spécialisés (et donc expérimentés. Cette idée, déjà plusieurs fois évoquée lors des discussions sur la réforme et la carrière, n'a cependant jamais été concrétisée;
- La création de postes de conseillers techniques, valorisés dans leur mode de fonctionnement (contribution aux initiatives politiques, participations à des groupes à haut niveau, internes et extérieurs aux institutions,...)

Cette catégorisation de personnels devrait alors être reconnue par le statut de la fonction publique européenne.

Concours passerelles

Un recours encadré – et transparent – à des concours internes "passerelles", sans affecter le principe d'une fonction publique de carrière, permettrait une reconnaissance et une accélération des carrières, donnant ainsi l'occasion aux personnels recrutés à des grades inférieurs à leur qualification et compétence objectives de recouvrer des responsabilités plus conformes à leurs potentiels.

Ces concours permettraient de corriger les frustrations engendrées par la dernière révision statutaire, privant de nombreux profils méritant d'un déroulement de carrière conforme à leur potentiel et dotant symétriquement les institutions d'une expertise et d'un capital humain actuellement dévalorisé.

Dans cet esprit, l'accès à ces concours devrait être étendu aux employés précaires, qui représentent aussi un gisement d'expertise et d'expérience incorrectement exploité.

Accès aux postes d'encadrement

Les difficultés d'accès aux postes d'encadrement, préalablement soulignées, sont exacerbées par deux facteurs :

- Un excès de candidats potentiels, à l'origine de "goulets d'étranglement" quant à l'accès à ces fonctions. Cette situation est encouragée par la pratique actuelle qui ne valorise les carrières que par l'accès à ces postes, servant dès lors de mode de rétribution des agents.
- En outre, la recherche d'un équilibre entre nationalités, voire entre sexes, si elle participe d'un nécessaire compromis politique, se révèle souvent inefficace et injuste, qu'il s'agisse de la nomination de personnels incorrectement calibrées ou à un gonflement artificiel des organigrammes (syndrome "armée mexicaine");
- Un effet "cliquet" qui voit très souvent le maintien pérenne dans des postes d'encadrement de personnels manifestement inaptes à assumer de telles fonctions, conduisant alors à de graves dysfonctionnements dans les services.

Afin d'éviter les difficultés attachées au second point, l'introduction d'une plus grande discipline dans l'accès aux postes d'encadrement – et au maintien à ceux-ci - devrait être considérée. Par exemple, la nomination à un poste de chef d'unité devrait être obligatoirement précédée d'un poste

d'adjoint, pendant une durée minimale à déterminer. L'objectif serait en particulier d'évaluer les compétences de gestion et d'encadrement, de façon systématique et objective.

Dans l'hypothèse d'une évaluation non probante, l'accès aux postes de chef d'unité serait alors évité, en faveur d'une réorientation sur des postes d'exécution classiques voire sur les profils de spécialistes susmentionnés, lorsque le profil s'y prêterait.

Gérer l'équation budgétaire

In fine, l'efficacité et la performance des institutions reposent sur la qualité de leur capital humain, malheureusement souvent considéré comme un seul coût budgétaire et dès lors sujet à des arbitrages simplistes.

Pour autant, la contrainte financière, objective, ne saurait être ignorée. Les propositions formulées s'inscrivent pleinement dans cet objectif d'efficience, visant à renforcer l'efficacité et donc la légitimité des institutions, à coût budgétaire constant, voire réduit.

A cet égard, une révision d'ensemble des structures des institutions pourrait être engagée, dans un souci de rationalisation des moyens. L'optimisation des structures, y compris des implantations, le recours plus systématisé aux téléconférences et autres moyens de communication ou la recherche et l'élimination des redondances dans les moyens et les missions représentant autant de leviers d'économie.

La rationalisation de l'utilisation des ressources humaines en représente une autre, qui n'exclurait pas des réductions de personnels, lorsque l'adéquation entre les missions effectuées, la charge de travail objective induite et les effectifs afférents ne serait pas avérée.

Contributeurs

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

| | | |
|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Michel AGLIETTA | Olivier DUPUIS | Andrea MAIRATE |
| Philippe AIGRAIN | Isabelle DURANT | Dana MANESCU |
| Stéphane ANDRÉ | Guillaume DUVAL | Derek MARTIN |
| Pieyre-A ANGLADE | Josephina ENFEDAQUE | Philippe MARTIN |
| Fabrice ANDREONE | Wolfgang ENTMAYR | Margarida MARQUES |
| Michel ANDRIEU | Johanna ERUST | Bernard MARX |
| Claudio ARANZADI | Tomas GARCIA | Frédéric MAURO |
| Thomas ARNOLD | AZCARATE | Claire McCAMPBILL |
| Jean-Pierre BOBICHON | Fernando GARCIA | Manuel MEDINA |
| Jacques BABOT | FERREIRO | ORTEGE |
| Jean-Michel BAER | Ramon FLECHA | Olivier MERLE |
| Angelo BAGLIO | Céline FRANK | Francisco MOLERA |
| Clémentine BALDON | Philippe FREMEAUX | APARICIO |
| Bernard BARTHALAY | Bernhard FRIESS | George MONBIOT |
| Nora BEDNARSKI | Fernando FRUTUOSO DE | Elena MONTANI |
| Gwenn BELBEOCH | MELO | Benoît NADLER |
| Gilles BERTRAND | Sandrine GAETE | Kalypso NICOLAÏDIS |
| Olivier BODIN | Didier | Koen NOMDEN |
| Thimios BOKIAS | GEORGAKAKIS | Kevin O'CONNOR |
| Laurent BONTOUX | Isabel GONZALEZ | Anna OLSSON |
| Anastassios BOUGAS | FORTES | Béatrice ORNSTEDT |
| Didier BOUTEILLER | Sandro GOZI | Dimitrios |
| Kostas BOTOPOULOS | Alain GRANDJEAN | PAPADIMOULIS |
| Olivier BRUNET | Mireille GRUBERT | Naphsica |
| Francisco | Daphne | PAPANICOLAOU |
| CABALLERO SANZ | HALIKIOPOULOU | Jaime PEREZ VIDAL |
| Yves CAELEN | Dimitris HATZISTRATIS | Ines PERIN |
| Bernard CAISSO | Anders HINGEL | Victoria PEUVRELLE |
| Pierre CALAME | Thomas HENOKL | Paolo PONZANO |
| Pino CALO | Michel HUSSON | Jacques PRADE |
| Antonio CAMPINOS | Franco IANNIELLO | Mathew PYE |
| Paraskevas CARACOSTAS | Sylvie JACOBS | Jean-Louis QUERMONNE |
| Brian CARTY | Jimmy JAMAR | Antoine QUERO MUSSOT |
| Rui CAVALEIRO | Olivier JEHIN | Jacques René RABIER |
| AZEVEDO | Philippe KERAUDREN | Francesca RATTI |
| Claude CHENE | Georgios KASTRINOS | Megan RICHARDS |
| Paul CLAIRET | Nikolaos KASTRINOS | Michel RICHONNIER |
| Michel CLASSENS | Guillaume KLOSSA | Nicolas SABATIER |
| Paul COLLOWALD | Gert-Jan KOOPMAN | Guillaume SACRISTE |
| Philip CORDERY | Frédéric KRENC | Manuel SANCHIS i |
| Georges DASSIS | Marie LAGARRIGUE | MARCO |
| Pierre DEFRAIGNE | Alain LAMASSOURE | Francesco SARACENO |
| Jacques DELORS | Philippe LAMBERTS | Bettina SCHMIDBAUER- |
| Maria Eduarda DE | Eneko LANDABURU | MOGENSEN |
| MACEDO | Notis LEBESSIS | Monika SCHROEDER |
| Bertrand DELPEUCH | Roberto LENTI | Ludwig SCHUBERT |
| Tremeur DENIGOT | Jean-Charles LEYGUES | Simon SCHUNZ |
| Isabelle DEMADE | Julie LEPRETRE | Burkart SELLIN |
| Jean-Luc DEMARTY | Joël LE QUÉMENT | Martin SELMAYR |
| Yves DEVELLENES | Angela LIBERATORE | Giovanni SERGIO |
| Lewis DIJKSTRA | Alain LIBEROS | Anne SERIZIER |
| John DOYLE | Jose Manuel LOPEZ | Elli SFYROERAS |
| Jean-François DREVET | CEJUDO | Vlassios SFYROERAS |
| Marie DUFRASNE | Beatrice LUCARONI | Kim SLAMA |
| Myriam DUMORTIER | Patrick LUSSON | Georges SPYROU |
| Yves DUMONT | Robert MADELIN | Piero SOAVE |

Marta SOLER-GALLART
Bertrand SORET
Jean-Paul SOYER
Harald STIEBER
Simon SCHUNZ
Katerina TERLIXIDOU
Béatrice THOMAS
Isabelle THOMAS
Johanna TOUZEL
Loukas TSOUKALIS
Edouard TURKISCH
Alexandre VACHER

Roger
VANCAMPENHOUT
Philippe VAN PARIJS
Alexis VAN SOLANGE
Sofia VASILOPOULOU
Jean-Marc VENINEAUX
Nathalie VERCRUYSSSE
Catherine VIEILLEDENT-
MONFORT
Jerôme VIGNON
Georges VLANDAS
Sylvie VLANDAS

Timotheé VLANDAS
David WALKER
Henri WEBER
Agnieszka
WIDŁASZEWSKA
Charles WILLIAM
Karin
ZAUNBERGER

Soutenez notre action !

Le GRASPE est un groupe de bénévoles, qui, depuis 2000, fait vivre cette revue et organise régulièrement des conférences et des rencontres.

Nous avons des coûts (impression, site web, organisation des événements...). Vous pouvez nous aider par une contribution annuelle (montant indicatif : 40 €) à verser sur le compte de GRAACE AISBL (IBAN : **BE20 0017 6787 9156** ; BIC : GEBABEBB).

Nous vous en remercions par avance !

