



Enquête d'opinion 2016 : il ne suffit pas de constater, il faut agir !

Les résultats décevants de l'enquête d'opinion 2016 auprès du personnel de la Commission, des Offices et des Agences Exécutives: A partir des constats, la Commission doit agir!

Les résultats de l'enquête d'opinion 2016 du personnel de la Commission ont été publiés le 18 octobre 2016 sans tambours ni trompettes. Il est vrai que malgré une présentation avantageuse faite par le consultant dans le rapport 2016, la réalité est plus compliquée et moins positive.

Même si des DG voient leur personnel être plus "engagé", de nombreux services stagnent ou régressent. Surtout, à la plupart des questions, on voit le soutien positif du personnel décliner lentement mais sûrement vers l'indifférence ou la résignation. U4U propose une analyse et des leçons à tirer de cette enquête décevante pour la Commission.

L'enquête d'opinion par et sur le personnel de la Commission (appelée « Speak Up Staff Survey 2016 – We listen, We care, We act »), vient de sortir dans une relative discrétion de la part de la Commission car les résultats restent moyens.

Il apparaît même que les principaux indicateurs, comme celui de « l'engagement du personnel », ont plutôt tendance à décliner, alors que la participation à l'enquête à travers toute la Commission a augmenté de manière significative (de 40% en 2013 à 49% en 2014 et 51% en 2016). Cette participation en hausse, qui fait que plus de 20 000 collègues se sont exprimés, est un bon signe et il faut féliciter la DG HR d'avoir étendu les périodes de consultation et d'avoir incité le personnel à participer.

Verre à moitié vide ou à moitié plein ? La présente analyse tente de rappeler les principaux résultats et de lire entre les lignes pour repérer des tendances de fond. Observons tout de même que la méthodologie de cette enquête d'opinion reste sujette à caution. D'une part, certaines questions sont floues et/ou répétitives et de nouvelles questions apparaissent sans guère de plus-value. D'autre part, les regroupements de questions dans des indicateurs composites sont parfois peu convaincants. Enfin, le rapport de 2016 ne permet pas des comparaisons faciles avec 2013 et 2014, non pas qu'il n'utilise pas certains indicateurs stables

d'une année à l'autre, mais de nouvelles données apparaissent ou disparaissent aussi d'une année à l'autre, sans explications. Ainsi, il est évident que le consultant en charge du rapport a tendance à souligner les éléments positifs de la consultation et à laisser dans l'ombre les aspects moins positifs pour la Commission, ce qui teinte malheureusement le rapport d'une réelle partialité.

1) Le taux d'engagement du personnel : des situations variées par DG/Office/Agence Exécutive

Le taux d'engagement du personnel est un indicateur composite constitué de l'agrégation des réponses à 7 questions. Les résultats montrent une baisse inquiétante de l'engagement du personnel de 70.8% en 2013 à 65.4% en 2014 et 64.3% en 2016 : c'est une perte de 7 points de pourcentage en 3 ans quoique la baisse soit surtout imposante entre 2013 et 2014 et fléchit nettement depuis deux ans.

Si l'on prend les 7 questions de l'indicateur, on constate que la question qui a le plus haut succès (84%) est celle concernant la clarté des objectifs (Q : « J'ai une bonne compréhension de ce que l'on attend de moi au travail ») tandis que celle qui recueille le moindre score (40%) est celle qui concerne le développement professionnel par la hiérarchie (Q : « mon responsable hiérarchique m'aide à identifier ma formation et mes besoins de carrière »). On retrouve déjà là ce qui va apparaître tout au long de l'enquête : une critique en creux ou parfois forte de la hiérarchie aux niveaux chefs d'unité mais aussi directeurs et directeurs généraux.

Evidemment, le palmarès par DG retient l'attention. Outre le cas classique de l'EPSC composé de quelques agents temporaires triés sur le volet et peu suspects d'être critiques du système (confirmant en cela les résultats de l'ex-BEPA en 2013 et 2014), les DG dont le personnel est le plus engagé sont : 1) SRD-MOVE-ENER (75%), 2) SCIC (74%), 3) FISMA (73%). A l'autre bout, la lanterne rouge est 1) L'Agence Exécutive Consommateur, Alimentation, Agriculture à Luxembourg (CHAFFEA) with 55%, 2) OLAF (56%), suivi de 3) NEAR et DEVCO (58%) et 4) PMO, OIL et ENER (59%).

On constatera aussi le fort décrochage de JUST (de 71% à 62% entre 2014 et 2016), de MARE (de 73% à 67%), d'ENV (de 71% à 66%), d'ECHO (de 68% à 61%), de l'OIB (de 65% à 60%), de NEAR (ex ELARG, de 66% à 58%),

À l'opposé, parmi les bons résultats, notons le petit service du SRD-MOVE-ENER (de 65% à 75% entre 2014 et 2016), l'OP (de 62% à 69%), la HR (de 65% à 68%), la REGIO (de 66% à 69%), de la REA (de 64% à 67%), de l'EAC (de 60% à 64%) et de l'INEA (de 63% à 68%).

Il convient d'observer également la continuation des mauvais scores parmi les Offices et parmi de grosses DG telles la RTD, CNECT et DEVCO.

Il semble donc évident, à lire ces résultats, qu'il n'y a pas de fatalité et que des politiques appropriées peuvent avoir un effet positif sur l'engagement du personnel de la Commission.

Enfin, le rapport apporte deux autres enseignements intéressants. D'une part, classiquement, il constate que l'engagement baisse avec les années : les nouveaux venus sont plus enthousiastes que les anciens. Toutefois, il observe aussi à juste titre que « la Commission doit s'interroger sur la « cassure » qui opère après quelques années de service, l'engagement baissant alors significativement » (page 15). D'autre part, le rapport note que si l'engagement des fonctionnaires est autour de la moyenne (de l'ordre de 65%), celui des agents contractuels est de seulement 61% : un problème évident lorsque l'on sait que le gel des postes permanents est durable et que le recours accru aux agents contractuels risque de durer.

2) Baisse de la satisfaction, incertitude sur l'avenir et faible légitimité de la hiérarchie

Le rapport s'interroge aussi sur les « facteurs » de l'engagement et analyse trois principaux groupes de facteurs composites : la hiérarchie (qui influe sur 48% de l'engagement), les responsabilités individuelles (20%) et le travail en équipe (15%, le reste représentant 17% autour de 4 différents facteurs). Il est donc évident que la hiérarchie pèse pour près de la moitié de l'engagement du personnel : or, le rapport constate une certaine faiblesse en ce domaine, notant le soutien insuffisant de la hiérarchie pour motiver le personnel et développer ses compétences.

En ce qui concerne la Commission comme lieu de travail, le rapport est plutôt positif, constatant par exemple que 75% des personnes consultées « ont un sentiment de fierté en faisant leur travail » (comparé à 80% il y a trois ans). Mais aux questions concernant l'allocation efficace des ressources, le soutien est plus tiède : seuls 28% des personnes consultées estiment que « les ressources humaines correspondent au travail à faire » et 49% ne sont pas d'accord avec cette proposition. Les commentaires libres laissent à penser que la qualité et l'implication de la hiérarchie dans la politique de ressources humaines sont loin d'être optimales.

De façon intéressante, certaines des questions sur le bien-être au travail ont des scores plus positifs en 2016 qu'en 2014 (mais moins qu'en 2013). Néanmoins, de profonds changements apparaissent. Si le pourcentage total de ceux qui sont en général d'accord avec la question « l'atmosphère de travail est agréable », reste stable (de 75% en 2013 à 72% en 2016), on assiste cependant à un affaïssement très sensible de ceux qui sont d'accord (de 49% à 37% entre 2013 et 2016) et un accroissement correspondant de ceux qui « sont légèrement d'accord » (« slightly agree ») (de 26% à 35%). En d'autres termes, en trois ans, plus ou moins 10% des consultés sont moins convaincus du caractère « agréable » de la Commission comme lieu de travail. Cette tendance est très claire dans toutes les questions posées. Ainsi, pour la question « J'ai un bon équilibre entre ma vie professionnelle et ma vie privée », ceux qui sont d'accord passent de 40% à 28 %, ceux qui sont « légèrement d'accord », passent de 26 à 29% et ceux qui ne sont pas d'accord ou pas beaucoup d'accord passent de 23% à 27%. La base de l'accord sur la Commission comme lieu agréable de travail s'effrite lentement mais sûrement. On le voit d'ailleurs à la question cruciale « Je sens que la Commission s'occupe de mon bien-être » où les réponses favorables (« d'accord » et « légèrement d'accord ») baissent de 49% à 35 % entre 2013 et 2016, tandis que les réponses défavorables (« pas d'accord », « pas beaucoup d'accord ») passent de 30% à 38%.

En ce qui concerne l'appréciation des personnes consultées sur leur propre travail, « la satisfaction avec le contenu et les tâches du travail » restent à des niveaux assez bas. Seulement 24% des sondés « sont d'accord » avec cette assertion, alors que 51 sont seulement « légèrement d'accord ». Même si seulement 11% des personnes consultées ne sont pas d'accord ou pas beaucoup d'accord avec cette assertion, il n'en demeure pas moins que la satisfaction au travail la Commission reste mesurée. Comme dans le domaine précédent, l'effritement du soutien positif est impressionnant : à chaque question sur la qualité du travail personnel, la baisse de ceux qui sont d'accord est d'environ de 10 points de pourcentage entre 2013 et 2016 tandis qu'augmente d'autant la proportion de ceux qui sont « légèrement d'accord ». Cette tendance à une baisse de l'engagement est repérable à chaque question du panel. Ainsi, par exemple, à la question « je sens que mon opinion est valorisée », ils ne sont que 61% à répondre favorablement en 2016 (« d'accord » et « légèrement d'accord ») contre 73% en 2013, mais surtout le nombre de personnes qui « sont d'accord » passe de 44% à 30% tandis que ceux qui ne sont « pas d'accord » ou « pas beaucoup d'accord » passe de 14 à 21%. Impressionnante encore est la méfiance vis-à-vis d'une hiérarchie qui ne favorise pas le développement professionnel, soit parce qu'il y a trop de travail et pas de temps de formation, soit parce que cette hiérarchie est apparemment peu compétente dans le domaine ou intéressée.

Qu'en est-il de l'impression du personnel de la Commission sur son avenir ? Le rapport note sobrement que « c'est un domaine avec de très bas scores, la majorité du personnel de la Commission ne se sent pas optimiste sur son avenir professionnel. Le rapport inclut la plus grande baisse des scores : « je me sens capable de gérer mes choix de carrière et déterminer mon propre développement de carrière » (- 9 points de pourcentage) » (page 58). Toutefois alors que les fonctionnaires restent encore plutôt positifs en ce domaine, ce sont les agents contractuels, notamment GF IV, qui restent les plus pessimistes. Voilà un message clair à la Commission : ce n'est pas parce que la majorité des agents contractuels est à durée déterminée qu'il ne faut pas leur donner un espoir de carrière et/ou de développement professionnel. Malheureusement, la négociation actuelle sur les agents contractuels à durée déterminée ignore largement cette réalité.

Les treize questions sur la hiérarchie au niveau des chefs d'unité apportent une image de stabilité entre 2013 et 2016. Grosso modo, les chefs d'unité reçoivent un soutien positif de 50% à 60% de leur personnel selon les questions, mais avec environ 22% à 37% qui « sont d'accord » alors que 28% à 33% sont seulement « légèrement d'accord ». Voilà qui pose un problème majeur à la Commission car la légitimité des chefs d'unité semble plutôt fragile. De ce point de vue, les dernières DGE sur les chefs d'unité ne remettent pas en cause l'hégémonie du Directeur Général dans la nomination des chefs d'unité, hégémonie qui mène souvent à des nominations contestables car elles sont exclusivement liées à des considérations politiques et/ou personnelles et aucunement à des raisons de capacité à gérer le personnel : ainsi l'habitude selon laquelle les assistants de directeurs généraux ou les membres de cabinet deviennent chefs d'unité alors qu'ils n'ont aucune expérience de gestion du personnel reste hautement sujette à caution parmi le personnel.

Les sentiments du personnel sur la haute hiérarchie varient peu mais là encore restent mitigés. Ils sont la moitié à penser que la haute hiérarchie donne des indications claires tandis qu'un autre quart reste convaincu du contraire, et un autre quart indifférent. Un tiers du personnel est même en désaccord avec les assertions selon lesquelles « la haute hiérarchie montre qu'écouter le personnel est important » et « la haute hiérarchie pratique la communication dans les deux sens ». Dans la plupart des questions, c'est plus ou moins 40% du personnel qui soutiennent la haute hiérarchie, avec entre 2013 et 2016 un effritement de ceux qui sont « d'accord » envers ceux qui sont seulement « légèrement d'accord ».

Enfin, la réponse à l'ultime question montre que 26% du personnel consulté sont « très satisfaits de travailler à la Commission » alors que 43% sont « satisfaits de travailler à la Commission », soit un total de 69%. Certes une image positive mais certainement pas l'image très positive que voudrait incarner une administration exemplaire qui inspire son personnel.

En d'autres termes, il y a une certaine banalisation de la Commission mais surtout un personnel qui s'interroge de plus en plus sur les missions et pratiques de l'institution. A cet égard, l'effritement réel de la catégorie de ceux qui « sont d'accord » vers ceux qui « sont légèrement d'accord » marque une tendance de fond qui trahit le doute grandissant du personnel sur la capacité de la Commission à mener, inspirer et gérer son personnel. On est loin ici des clichés de la Commission européenne comme administration d'élite peuplée de personnels dévoués à la cause européenne.

3) Quelles leçons tirer de cette enquête ?

Le silence relatif dans lequel sont sortis les résultats de cette enquête laisse penser qu'il n'y aura pas d'initiative centrale pour remédier aux problèmes constatés. La réaction est plutôt de demander à chaque DG de trouver les solutions locales aux problèmes de motivation. Voilà qui pose un problème politique car il est évident, comme suggéré plus bas, que cette enquête mérite un suivi politique au niveau de la DG HR. Mais c'est aussi un problème d'action car l'on sait trop bien qu'au niveau local, les Directeurs Généraux ont eux aussi tendance à passer le dossier aux Directeurs qui eux-mêmes s'adressent aux chefs d'unité pour remotiver les troupes. On a vu que cela a souvent échoué par le passé. Les tentatives maladroites de participation du personnel des unités aux solutions alors que le problème est mal posé et/ou à des causes ailleurs, alors que la légitimité de la hiérarchie ne peut jamais être questionnée, renforcent le malaise. On a ainsi vu des Directeurs organiser des « away days » en catastrophe, pousser les unités à faire des petits déjeuners communs ou demander à quelques personnes de suggérer des améliorations du travail dans des rapports vite enterrés. Il s'agit là le plus souvent de « gesticulations » dont le personnel n'est pas dupe, d'où la grande inertie constatée.

Il existe même un risque que les résultats non catastrophiques de 2016 par rapport à 2014 renforcent l'impression des hiérarchies au sein de la Commission que, en dépit de tout, le personnel est « résilient » : pourquoi faudrait-il alors changer une politique du personnel qui est, sinon soutenue, du moins tolérée et pas ouvertement critiquée ? Ceci serait fort dommage alors que certaines DG ont fait la preuve que l'engagement et la motivation du personnel pouvaient

croître entre deux enquêtes. Il n'y a pas de fatalité, il y a de nombreux exemples de succès dont il faut apprendre.

U4U estime dès lors que les mesures suivantes doivent être prises pour améliorer le rapport issu de l'enquête d'opinion et son utilisation pour une meilleure politique du personnel de la Commission :

- 1) La préparation du rapport sur les résultats de l'enquête d'opinion devrait être élargie aux représentants du personnel dans le cadre d'un dialogue social qui permette d'établir des diagnostics communs.
- 2) Le rapport devrait comprendre une section sur les différentes catégories de personnel (AST/SC, AST, AD, AC, AT, END) afin de mieux diagnostiquer les problèmes spécifiques à certaines carrières.
- 3) Le rapport devrait comprendre une annexe fournie d'analyse DG par DG afin de compléter le diagnostic global par des diagnostics locaux appropriés (une réorganisation mal réussie par exemple peut affecter très négativement l'enquête d'opinions). Contrairement à ce qui est pratiqué aujourd'hui, les résultats détaillés de l'enquête doivent être mis à disposition du personnel dans leurs DG respectives afin qu'ils soient complètement informés.
- 4) La baisse prononcée des effectifs a certainement un poids important dans les résultats décevants de l'enquête d'opinion. Il convient donc de mettre un terme à cette politique de réduction des effectifs dans les plus brefs délais et de revoir les missions des DG, offices et agences exécutive en appliquant des priorités négatives à définir de façon concertée en intégrant autant que possible les suggestions concrètes du personnel.
- 5) La faiblesse relative du soutien du personnel à la hiérarchie laisse penser que l'utilisation systématique d'outils d'évaluation à 360° pour les chefs d'unité, les Directeurs et les Directeurs Généraux, permettrait dans de nombreux cas de prévenir des difficultés, voire d'empêcher ou d'amoinrir les effets négatifs de situations dommageables. Il convient d'utiliser intelligemment ces outils dans l'intérêt collectif des services.
- 6) L'amélioration de l'engagement du personnel devrait faire systématiquement partie des objectifs des Directions Générales dans leur Plan de Gestion Annuel et devrait faire l'objet de plans précis à mettre en œuvre par les nouveaux « Business Correspondents » dans chaque DG.
- 7) La politique de « gestion des talents » doit être revue et adaptée pour répondre plus clairement aux attentes du personnel. Il convient notamment de revoir la politique de mobilité au sein de la Commission en identifiant les métiers et compétences transférables, notamment pour certaines catégories (les AST, les 55 + par exemple) en privilégiant le volontariat, et de mieux former les chefs d'unité existants et futurs à la gestion du personnel.

Tout semble indiquer que la balle est laissée aux Directeurs Généraux dont la responsabilité est désormais, dans une course entre DG, d'améliorer le bien-être de leur personnel et d'augmenter le nombre d'opinions positives. Si tel est le cas, afin d'éviter une concurrence stérile et des

politiques artificielles et mal coordonnées, il serait également souhaitable que la DG HR les accompagne dans leurs analyses et actions et donne aussi un champ ouvert à un dialogue social favorable à des solutions collectives et transparentes de long terme au niveau de chaque DG/Office/Agence exécutive et à travers la Commission.

18/01/2017