



Agents

# Le régime d'assurance chômage des agents de l'Union européenne<sup>1</sup>

par Fabrice ANDREONE<sup>2</sup>

Senior expert à la Commission européenne

Docteur en droit et en science politique – Président de l'Association des Français des institutions européennes (AFFCE)

*Cette contribution présente tout d'abord le cadre juridique du régime de chômage qui couvre les anciens agents de l'Union européenne, recrutés sur base d'un contrat de droit public européen, à l'exception des fonctionnaires communautaires. Ces derniers ne sont pas liés par contrat aux institutions ; mais sont nommés par l'autorité investie du pouvoir de nomination, par une décision écrite, sur un emploi budgétaire repris dans le tableau des effectifs annexé au budget général de l'Union européenne. Ce texte s'attache ensuite à analyser les conditions nécessaires pour l'ouverture des droits ainsi que le montant et la durée de l'indemnisation. On doit noter que le régime n'intervient qu'en complémentarité du régime national de l'État de résidence de l'ancien agent. Il présente également la couverture sociale, dont bénéficient les anciens agents de l'UE couverts par le régime de chômage communautaire, tant pour les allocations que pour l'assurance maladie ou la pension. Enfin, la dernière partie du texte présente l'évolution comptable du fonds depuis 1985 ; de même que les instruments qui permettent à la Commission*

**A** la différence des autres aspects de la couverture sociale des personnels de l'Union européenne (UE), le régime de chômage communautaire ne date pas de l'entrée en vigueur des premiers statuts de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA, Euratom), le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Il n'a pas non plus été arrêté dans le contexte de l'adoption du statut unique des fonctionnaires des Communautés européennes, le 29 février 1968<sup>3</sup>. En fait, l'assurance chômage a été instituée par un règlement modificatif du statut de septembre 1985<sup>4</sup>. À l'origine, il ne couvre que la catégorie des agents temporaires<sup>5</sup>. Cette création tardive est sans doute liée au fait que les institutions européennes sont, dès le départ, essentiellement composées de fonctionnaires qui, *a priori*, peuvent effectuer une carrière complète au service de l'Europe. Si, dans les années 80, les États membres et les institutions ont considéré comme nécessaire de couvrir le risque chômage, c'est en raison de l'augmentation du nombre d'agents non-fonctionnaires, notamment dans le domaine de la gestion des programmes de l'UE. Il s'agissait également d'uniformiser la couverture des anciens agents des institutions, quelles que soient les dispositions en vigueur dans l'État membre de résidence de ceux-ci. Les grands principes de fonctionnement du régime ont donc été adoptés en 1985, plus tardivement que les autres piliers de la

(1) Cet article concerne les agents de l'UE, qui relève du régime applicable aux autres agents (seconde partie du statut des fonctionnaires et agents de l'UE) sens du statut. Les fonctionnaires de l'UE ne sont pas concernés, comme on va l'aborder *Infra*.

(2) L'auteur s'exprime à titre personnel. Il n'exprime en aucun cas la position de la Commission européenne ou de l'Union européenne.

(3) Règl. CEE, Euratom, CECA n° 259/68 du Conseil, 29 févr. 1968, JOCE, n° L. 56, p. 1.

(4) *V. infra*.

(5) L'ensemble des agents temporaires qui relèvent de l'art. 2 du RAA.

protection sociale<sup>6</sup> prévus dans le statut qui remontent aux années 70.

On doit noter que, tout en conservant le cadre général défini en 1985, la révision du statut du 22 mars 2004<sup>7</sup> a fait évoluer les modalités de ce système et permis de couvrir la nouvelle catégorie d'agents créée en 2004, les agents contractuels<sup>8</sup>. Si bien que certains ont parlé de l'ancien et du nouveau régime de chômage des personnels de l'UE. Aujourd'hui, tous les anciens agents de l'UE sont couverts, selon les modalités du régime tel que modifié en 2004. On doit également souligner que la modification du régime applicable aux autres agents (RAA)<sup>9</sup> du 23 février 2009<sup>10</sup> a permis d'intégrer dans le statut les assistants parlementaires accrédités (APA)<sup>11</sup> comme agents contractuels et d'ouvrir les droits au chômage à cette nouvelle catégorie. Comme on va pouvoir le constater, ce changement n'a pas été sans impact sur l'équilibre financier du régime<sup>12</sup>.

Il importe également de remarquer que les fonctionnaires européens, au sens de la définition de l'article 1<sup>er</sup> bis § 1<sup>er</sup> du statut<sup>13</sup>, ne sont pas couverts par l'assurance chômage de l'UE. À la différence des agents qui relèvent du RAA, ils ne sont bien entendu pas soumis à la contribution qui finance le régime de chômage de l'UE<sup>14</sup>. Ainsi, un fonctionnaire révoqué, suite à une sanction disciplinaire (art. 86 et 9 § 1<sup>er</sup>, h, de l'annexe IX du statut), ou licencié pour insuffisance professionnelle<sup>15</sup> (art. 51 du statut), ou bien encore un fonctionnaire stagiaire qui n'a pas été titularisé après sa période de stage (art. 34 du statut), ne bénéficie d'aucune couverture chômage, même s'il a passé plusieurs années au service d'une institution européenne. De même, les experts nationaux détachés (END) auprès des institutions et organes de l'UE ne bénéficient pas du chômage communautaire puisque, en principe, ils retournent dans leur administration nationale d'origine à l'issue de leur affectation à Bruxelles. Ils ne contribuent pas non plus au régime. Par ailleurs, l'article 121 du RAA prévoit que l'UE assume les charges incombant à l'employeur pour le régime de sécurité sociale des agents locaux affectés auprès des délégations de l'UE dans les pays tiers, dans le contexte de la réglementation existant sur le lieu d'affectation. Cette catégorie n'est pas couverte par le régime chômage de l'UE et ne contribue, par conséquent, pas non plus au fonds de chômage de l'UE.

La présente contribution présente tout d'abord l'assurance chômage des agents de l'UE et la couverture sociale qui en découle, avant d'examiner la situation du fonds spécial de chômage

de l'allocation chômage, et enfin d'aborder le montant et la durée de ce bénéfice.

## A – La base juridique de la couverture chômage de l'Union européenne

Le régime chômage applicable aux agents temporaires de l'UE a été institué par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2799/85 du Conseil du 27 septembre 1985<sup>16</sup>. Ce texte introduit l'article 28 bis RAA dans le texte statutaire afin de fixer le cadre général de cette couverture et définir le niveau de l'allocation. À l'origine, cette disposition s'appliquait aux agents temporaires, pour une durée maximum de vingt-quatre mois. À partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, le régime a été étendu à la catégorie des agents contractuels, nouvellement créée, dans le contexte du règlement n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004<sup>17</sup>. C'est ainsi que la révision statutaire de 2004 intègre l'article 96 du RAA qui reprend, à l'identique, les dispositions de l'article 28 bis RAA applicable aux agents temporaires de l'UE. Par ailleurs, la durée de couverture maximum par le régime a été portée de vingt-quatre à trente-six mois maximum, mais une seconde limite a été ajoutée au versement de l'allocation : elle ne peut être acquise pour une période qui dépasse le tiers de la période prestée, au service des institutions de l'Union<sup>18</sup>.

(6) V., F. Andreone, Les quatre piliers du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne, RFAP 2016. 577-584.

(7) Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, encore appelée réforme du statut.

(8) L'ensemble des agents contractuels qui relèvent des art. 3 bis et 3 ter du RAA, y inclut les Assistants Parlementaires Accrédités (APA) (titre VII, art. 125 à 139 RAA).

(9) Le RAA constitue la deuxième partie du texte statutaire.

(10) Régl. CE n° 160/2009 du Conseil, 23 févr. 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents, JOUE, n° L. 55, 27 févr., p. 1.

(11) Ils étaient contractuels de droit privé national, avant la législation qui a commencé en juin 2009.

(12) V. *infra*.

(13) « Est fonctionnaire de l'Union au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution ».

(14) V. *infra*.

(15) Il a droit à une indemnité de licenciement, dont le montant s'exprime en mois de salaire (art. 51 § 6).

(16) JOCE, n° L. 265, 8 oct. 1985. 1.

(17) JOCE, n° L. 124, 27 avr., p. 1.

(18) À noter que les agents recrutés, avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, ont pu continuer à bénéficier des conditions de l'ancien régime, après cette date, à leur demande, dans le cadre des dispositions de transition. Art. 5 de l'annexe au RAA : « 1. Les anciens agents temporaires qui, au 1<sup>er</sup> mai 2004, se trouvent au chômage et bénéficient des dispositions de l'article 28 bis du présent régime qui étaient d'application avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, continuent d'en bénéficier jusqu'à la fin de leur période de chômage.

2. Les agents temporaires dont le contrat est en cours à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004 peuvent, à leur demande, bénéficier de l'article 28 bis du présent régime qui était d'application avant le 1<sup>er</sup> mai 2004. Cette demande doit être introduite au plus tard 30 jours calendrier après la date de fin du contrat d'agent temporaire ».

## I. – L'ASSURANCE CHÔMAGE DES ANCIENS AGENTS DE L'UNION EUROPÉENNE, RELEVANT DU RÉGIME APPLICABLE AUX AUTRES AGENTS

Il s'agit tout d'abord de présenter le cadre juridique qui définit ce régime, avant d'examiner les conditions qui président à l'ob-

Ces dernières dispositions (art. 28 bis RAA et 96 RAA) renvoient dans leur dixième paragraphe à une réglementation établie de commun accord (RC), par les autorités compétentes des institutions européennes<sup>19</sup>, afin de fixer les modalités d'application des dispositions d'octroi de l'allocation de chômage. Ce dernier texte a été adopté le 4 juillet 1989. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1989. On doit noter que la RC est établie, sans préjudice des dispositions des articles 28 bis § 2 et 96 § 2 du RAA qui prévoient l'adoption de dispositions spécifiques par la Commission pour leur application.

Celles-ci ont été adoptées par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 88/91 de la Commission du 13 janvier 1988<sup>20</sup> qui fixe les dispositions d'exécution de l'article 28 bis du RAA<sup>21</sup> afin de s'assurer que l'ancien agent de l'UE remplisse les obligations prévues par la législation qu'appliquent les services compétents du lieu de sa résidence, comme s'il était titulaire de prestations de chômage au titre de cette législation.

Pour terminer, on doit noter que l'allocation chômage des anciens agents de l'UE est soumise à l'impôt communautaire (art. 28 bis § 8 et 96 § 8 RAA), sur le fondement du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968<sup>22</sup>. Par conséquent, cette allocation n'est pas assujettie à l'impôt national, en vertu des dispositions de l'article 13 § 2 du protocole privilèges et immunités (PPI), annexé aux traités européens et de l'article 2, point b), du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69 du Conseil du 25 mars 1969<sup>23</sup>.

Il importe, à présent, d'examiner les conditions qui président à l'ouverture du droit à l'allocation chômage.

## B – Les conditions d'ouverture du droit à l'allocation chômage de l'Union européenne

Ces conditions sont définies dans la réglementation de commun accord du 4 juillet 1989<sup>24</sup> ainsi que dans le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 88/91 de la Commission du 13 janvier 1988<sup>25</sup>. Dans ce cadre, l'ancien agent temporaire (art. 2 RAA) ou contractuel (art. 3 bis et 3 ter RAA) peut bénéficier d'une allocation chômage, si et seulement s'il remplit les conditions suivantes (art. 28 bis § 2 et 96 § 2 RAA ; art. 4 RC) :

- se trouver sans emploi après la cessation de ses fonctions. La fin de contrat ne peut être consécutive à une démission (art. 48 du statut) ou à une résiliation de contrat, pour motif disciplinaire (art. 49, 50 et 50 bis RAA). Les titulaires de pension d'ancienneté (art. 39 RAA) ou d'invalidité (art. 33 RAA) ne peuvent bien entendu pas bénéficier de cette allocation ;
- avoir accompli une durée effective de service d'au moins six mois<sup>26</sup>, dans une ou plusieurs institutions de l'UE, comme agent temporaire ou contractuel ;
- ne pas avoir maintenu le versement de ses contributions sociales dans un régime national, pendant la période d'activité auprès d'une institution ou d'un organe de l'UE (art. 112 RAA) ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service national de l'État membre de résidence. Un ancien agent

ne peut donc s'établir en dehors d'un des vingt-huit États membres de l'UE<sup>27</sup> et percevoir l'allocation chômage. Cette obligation découle de la complémentarité du régime de l'UE avec les systèmes de couverture des États membres ;

- demander la couverture sociale auprès des services nationaux compétents (chômage, risques de maladie, allocations familiales), dès la cessation du contrat communautaire ;
- attester mensuellement la régularité de son inscription comme demandeur d'emploi ;
- déclarer mensuellement les prestations sociales (allocations de chômage, allocations familiales, indemnités de maladie, indemnités de grossesse, etc.), de même nature, perçues des autorités nationales, dans une approche de complémentarité du système communautaire.

De manière plus précise, afin de bénéficier de la couverture chômage, l'ancien agent doit présenter à l'institution européenne, dont il relevait, une déclaration (Règl. n° 88/91, art. 1<sup>er</sup><sup>28</sup>), huit jours après la fin de son contrat. Il est prévu que ce document mentionne sa résidence dans un État membre de l'UE (avec son adresse) et confirme son statut de demandeur d'emploi. L'ancien agent est tenu, par ailleurs, dans un délai de trente jours après la fin de son contrat, de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services compétents<sup>29</sup> et de leur demander les prestations chômage, lorsque la législation du lieu de résidence le prévoit (Règl. n° 88/91, art. 2). Il doit également soumettre au service national d'emploi une attestation de son inscription comme demandeur d'emploi et la renvoyer au plus vite à l'institution, dont il relevait à la fin de son contrat (Règl. n° 88/91, art. 3 et 4). L'ancien agent a pour obligation de se soumettre à tous les contrôles requis par la législation de son lieu de résidence pour bénéficier de l'allocation chômage (Règl. n° 88/91, art. 5). Enfin, il est tenu, à partir du deuxième mois après la fin de son contrat, de faire remplir une attestation mensuelle, par les services d'emploi de son lieu de résidence, qui précise son statut de demandeur d'emploi, confirme le fait qu'il s'est soumis aux contrôles requis par la législation nationale et s'il a droit aux prestations chômage de son lieu de résidence<sup>30</sup> (Règl. n° 88/91, art. 6).

(19) En l'espèce, les autorités habilitées à conclure les contrats (AHCC), dans le jargon administratif communautaire, des institutions de l'UE, telles que définies à l'art. 1<sup>er</sup> ter du statut.

(20) JOCE, n° L. 11, 15 janv. 1989.

(21) Et donc de l'art. 96 du RAA, par analogie.

(22) JOCE, n° L. 56, 4 mars 1968, p. 8.

(23) JOCE, n° L. 74, 27 mars 1969, p. 1.

(24) V. *Supra*.

(25) *Ibid*.

(26) On doit noter que les périodes de congé de convenance personnelle (CCP), de congé pour service national ou de congé sans rémunération, ne peuvent être décomptées dans les six mois de service minimum qui ouvrent droit à l'allocation de chômage (art. 1<sup>er</sup> RC).

(27) 27 États membres, à partir du 30 mars 2019.

(28) V. *supra*.

(29) ACTIRIS en région Bruxelles capitale, ANPE en France, etc.

(30) Montant et durée.

Après la présentation des conditions qui encadrent l'octroi de l'allocation chômage, il est nécessaire de déterminer la méthode qui préside au calcul du montant de cette allocation et la durée pendant laquelle le droit est ouvert.

## C – Le montant et la durée de l'allocation de chômage

Depuis la révision du statut des fonctionnaires de l'UE entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, la période d'indemnisation par l'assurance chômage de l'UE correspond à un tiers de la durée du contrat, et au maximum à trois ans, à dater de la cessation de fonction. Il semble que l'objectif de ce plafonnement du bénéfice de l'allocation soit de diminuer la période d'indemnisation à la charge du régime afin de garantir l'équilibre financier du fonds de chômage. Les articles 28 bis § 3 et 96 § 3 du RAA fixent le montant de l'allocation chômage par référence au traitement de base de l'agent, au moment de la cessation de service :

- a) 60 % du traitement de base pendant une période initiale de douze mois ;
- b) 45 % du traitement de base du treizième au vingt-quatrième mois ;
- c) 30 % du traitement de base du vingt-cinquième au trente-sixième mois.

Le statut prévoit une limite inférieure et supérieure pour cette allocation. Le plafonnement supérieur ne s'applique qu'à partir du septième mois de prestation alors que le minimum s'applique immédiatement, ce qui n'était pas le cas avant la révision du statut entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004 (art. 28 bis § 4 et 96 § 4 RAA). Ces limites sont différentes pour les agents temporaires (art. 28 bis § 4 RAA <sup>31</sup>) et pour les agents contractuels (art. 96 § 4 RAA <sup>32</sup>). Par dérogation à l'article 96 § 3 du RAA, l'article 136 § 1<sup>er</sup> du RAA fixe des limites différentes pour les APA <sup>33</sup>. On doit remarquer qu'elles sont mises à jour annuellement, dans le cadre de la procédure d'actualisation prévue à l'article 65 du statut.

On doit également noter que le calcul de l'allocation chômage se fait en trentièmes des sommes précitées pour les jours à indemniser (art. 27 RAA et art. 16 de l'annexe VII du statut). Les bénéficiaires sont payés en euros, le 15 de chaque mois.

Cette allocation et les droits qui en découlent ne sont pas affectés du coefficient correcteur de l'État membre dans lequel l'intéressé justifie avoir son domicile (art. 28 bis § 6 et 96 § 6 RAA), à la différence de la situation qui a prévalu jusqu'au 30 avril 2004.

Après avoir examiné le dispositif d'indemnisation prévu par le régime de chômage de l'UE, il importe de continuer cette recherche par la présentation des droits qui découlent de la couverture chômage.

## II. – LA COUVERTURE SOCIALE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLOCATION CHÔMAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Il s'agit d'examiner tout d'abord les différentes allocations liées au régime de chômage, puis la liquidation des droits des agents, à l'expiration de leur contrat.

### A – Les différentes allocations, liées au régime de chômage de l'Union européenne

On a pu opérer une distinction entre la couverture maladie, d'une part, et les autres allocations et indemnités, prévues dans le statut, d'autre part.

#### 1. La couverture maladie communautaire

Les bénéficiaires du régime de chômage de l'UE sont couverts par le régime commun d'assurance maladie de l'UE (RCAM) <sup>34</sup>, conformément à l'article 72 du statut. Toutefois, le régime communautaire d'assurance maladie intervient comme une assurance complémentaire pour le bénéficiaire de l'allocation chômage. L'intéressé doit introduire, au préalable, ses demandes de remboursement dans le régime général de son État de résidence. En cas de refus d'affiliation par un régime national, le régime communautaire intervient alors à titre primaire.

À la différence des fonctionnaires et agents en activité ou pensionnés, on doit aussi noter que l'UE ne prélève pas la contribution au RCAM sur l'allocation chômage des anciens agents (art. 28 bis § 5, al. 3, et art. 96 § 5, al. 3, RAA). Le financement de l'assurance maladie <sup>35</sup>, pour cette catégorie, est imputé au fonds de chômage, pendant toute la période où l'allocataire est couvert par le régime de chômage de l'UE. Par conséquent, elle est financée par les contributions chômage des agents actifs.

Il importe d'aborder les dispositions qui encadrent le versement des autres allocations et indemnités prévues dans le statut, aux bénéficiaires du régime de chômage de l'UE.

(31) Actualisation 2017 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, JOUE C-429 du 24 déc. 2017. 12 (pt 10.1).

(32) Actualisation 2017 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, JOUE C-429 du 24 déc. 2017. 13 (pt 13.1).

(33) Actualisation 2017 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, JOUE C-429 du 24 déc. 2017. 13 (pt 13.3).

(34) V., F. Andreone, Les quatre piliers du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne, préc.

(35) Cotisation employeur et employé.

## 2. Les autres allocations et indemnités prévues dans le statut

Les bénéficiaires du régime communautaire de chômage ont également droit aux allocations familiales communautaires (allocation pour enfants à charge, allocation de foyer et allocation scolaire), en complémentarité des dispositifs de l'État membre du lieu de résidence (art. 67 du statut et art. 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de l'annexe VII du statut). Ainsi, toute allocation de même nature doit être demandée au niveau national et déclarée au niveau de l'UE. Elle vient en déduction des allocations européennes, en cas de différence de niveau (art. 28 bis § 5 et 96 § 5 RAA ; art. 8 RC).

En revanche, les anciens agents ne peuvent continuer à percevoir l'indemnité de dépaysement et/ou d'expatriation (art. 69 et annexe VII du statut), l'allocation de naissance (art. 74 du statut), ni d'aucune autre indemnité liée à la nature des fonctions exercées, à l'instar de l'indemnité de *management* (art. 44 § 2 du statut), puisqu'ils ne sont plus en activité.

Après l'examen de la couverture sociale des bénéficiaires de l'allocation chômage communautaire, notre papier aborde la problématique de la liquidation des droits des anciens agents, à l'expiration de leur contrat.

### B – La liquidation des droits des anciens agents de l'Union européenne, au moment de la cessation de leur service

Pour présenter cet aspect, il y a lieu de s'intéresser, tout d'abord, à la liquidation des droits à pension des agents, à l'expiration de leur contrat, puis à la liquidation des autres droits acquis pendant la période d'activité.

#### 1. La liquidation des droits à pension, accumulés pendant la période d'activité

Cette liquidation est prise en charge par le régime des pensions communautaire et par conséquent par le budget de l'UE, dans le contexte du service annuel des pensions.

Les contributions pensions de l'agent et de l'employeur (29,4 % du traitement de base<sup>36</sup>), accumulées pendant sa période d'activité (art. 83 du statut), lui sont restituées, actualisées, à la fin de son contrat. *De facto*, il existe deux manières de liquider les droits à pension de l'ancien agent, sur base de l'âge et du nombre d'années effectuées au service de l'UE.

Soit l'agent, dont le contrat prend fin, a atteint l'âge légal de la pension communautaire, fixé à 66 ans pour tous les agents recrutés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (art. 52 § 1<sup>er</sup>, a, du statut) et effectué au moins dix années de service ; il a alors droit au versement d'une pension de l'UE, selon les conditions définies dans le statut (art. 83, 83 bis et annexe XII du statut).

Soit il ne remplit pas l'une des deux conditions qui permettent de bénéficier d'une pension communautaire : dans ce cas, le statut prévoit que l'agent ayant travaillé plus d'un an au service

des institutions a droit au transfert, vers un régime national, des cotisations pensions accumulées pendant sa période d'emploi au sein des institutions communautaires, augmentées de la part de l'employeur (« *transfer-out* »).

Par dérogation à cette règle générale du *transfer-out*, l'agent peut recevoir une allocation de départ, constituée par la somme de ses cotisations et de celles à la charge de l'employeur, actualisée et soumise à l'impôt communautaire, sur la base du taux appliqué sur le dernier salaire. Seul l'agent qui a été au service de l'UE moins d'un an peut choisir cette possibilité, à la condition qu'il n'ait pas transféré ses droits accumulés dans un régime national vers le régime communautaire (« *transfer-in* »). Sinon, il a également la possibilité d'opter pour l'application de la procédure de droit de « *transfer-out* ».

Il existe deux autres situations spécifiques pour lesquelles le statut permet à l'agent de percevoir une allocation de départ, à la cessation de son activité, au lieu de bénéficier d'un transfert des droits vers un régime national. C'est tout d'abord le cas de l'agent qui, ayant effectué au moins un an de service, a continué à cotiser personnellement dans un régime public ou privé national pendant son service auprès de l'UE, en vue de la constitution ou du maintien de ses droits à la pension (art. 12 § 2 de l'annexe VIII du statut et art. 12 § 1 b, de l'annexe VIII du statut). C'est également le cas pour l'agent temporaire<sup>37</sup> qui, ayant effectué au moins un an de service, a demandé à l'institution d'effectuer les versements qu'il est tenu de faire pour la constitution ou le maintien de ses droits à la pension dans son pays d'origine (art. 42 RAA). Dans cette dernière situation, les versements effectués auprès d'une caisse nationale de pensions, par le régime communautaire, seront déduits de l'allocation de départ.

On doit aussi aborder les autres droits des agents en fin de contrat, à liquider, au moment de la cessation du service.

#### 2. La liquidation des autres droits, au moment de la cessation d'activité de l'agent

Outre la liquidation des droits à pension, l'agent, dont le contrat prend fin, a droit au remboursement des frais de déménagement entre son lieu d'affectation et son lieu d'origine, ainsi que les frais de voyage pour lui-même et les personnes à sa charge, dans les conditions définies par le statut (art. 7, 8 et 9 de l'annexe VII du statut). Il a également droit à une indemnité de réinstallation, s'il s'installe à plus de 70 km de son lieu d'affectation (art. 6 de l'annexe VII du statut).

L'agent qui n'a pas épuisé son congé annuel au moment de la cessation de ses fonctions, pour des raisons non imputables aux nécessités du service, a également droit au remboursement des jours de congé annuel non pris (art. 4 de l'annexe V du statut).

(36) Taux applicable à compter du 1<sup>er</sup> juill. 2017.

(37) À l'exclusion des agents contractuels.

À la fin de son contrat, l'ancien agent continue de pouvoir scolariser ses enfants à l'École européenne (EE) ; toutefois, il doit prendre à sa charge le minerval et les frais de transport pour chacun de ses enfants. Il ne peut plus bénéficier du service des crèches et garderies des institutions européennes, à compter de la fin de son contrat.

Après avoir présenté la couverture sociale des anciens agents, au moment de la cessation du service ; ce papier examine plus précisément les aspects financiers et comptables du fonds de chômage de l'UE.

### III. – LE FONDS DE CHÔMAGE DE L'UE

Le RAA<sup>38</sup> prévoit que le fonds de chômage des agents de l'UE est commun à toutes les institutions, organes et agences de l'UE. Le texte dispose que la gestion de ce fonds est assurée par la Commission européenne à qui il confie la responsabilité de l'ordonnancement de toutes les dépenses découlant de l'application des dispositions prévues dans les articles 28 bis et 96 du RAA. On peut observer que cette situation est similaire à celle du régime maladie (RCAM), géré par la Commission pour le compte de toutes les institutions.

Le fonds de chômage des anciens agents de l'UE utilise deux instruments de gestion : un compte hors budget pour l'encaissement des recettes et le paiement des allocations chômage et plusieurs comptes à terme hors budget, afin de placer les surplus cumulés sur le compte courant.

Notre texte aborde les recettes, les dépenses et l'équilibre du fonds de chômage de l'UE.

#### A – Les recettes du fonds de chômage

À l'instar du fonds de pension ou du régime maladie des personnels de l'UE, le fonds de chômage de l'UE est financé pour 1/3 par les contributions de l'employé et pour 2/3 par celles qui incombent à l'employeur, l'Union européenne (art. 28 bis § 7 et 96 § 7 RAA). L'agent en activité contribue pour 0,81 % de son traitement de base<sup>39</sup>, après un abattement forfaitaire. La contribution chômage est prélevée et déduite mensuellement du traitement de l'intéressé pour être versée au fonds de chômage. L'institution de rattachement de l'agent verse deux fois le montant payé par celui-ci au fonds de chômage. Par conséquent, la contribution totale pour l'assurance chômage (part employé et employeur cumulée) est de 2,43 % du traitement de base mensuel de l'agent en activité, après application de l'abattement forfaitaire. On doit remarquer que le niveau de contribution au régime a été doublé par rapport à la situation qui prévalait avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, avec une contribution totale de 1,2 % du traitement de base (0,4 % du traitement de base, à la charge de l'agent ; et 0,8 % à la charge de l'employeur), afin d'assurer la solidité des recettes et la viabilité du fonds.

Le montant des contributions versées par les institutions (part employeur et employé) est inscrit sur un compte spécial hors budget intitulé « fonds spécial de chômage » (art. 28 bis § 7 et 96 § 7 RAA ; art. 11 RC) Le statut prend également le soin de définir quand les institutions doivent verser leur contribution au fonds de chômage, à savoir, au plus tard, huit jours après le paiement des rémunérations des agents, soit vers le 23 du mois courant.

Il convient de présenter les dépenses qui incombent à ce dispositif.

#### B – Les dépenses du fonds de chômage

Le paiement de l'allocation chômage et de l'ensemble des allocations familiales (allocation de foyer, allocation pour enfants à charge et allocations scolaires), déduction faite de toutes les prestations sociales perçues au niveau national aux bénéficiaires du régime, est imputé sur le fonds spécial de chômage (art. 10 § 1<sup>er</sup> RC).

Ce fonds est également débité mensuellement, en faveur du compte spécial hors budget « régime commun d'assurance maladie des Communautés », d'un montant correspondant à la somme des contributions employeur et employé (5,1 %) au régime maladie, calculé à partir du traitement de base de l'agent, pris en considération pour la liquidation de la dernière rémunération servie à l'intéressé, avant la fin de son contrat. Cette contribution est versée aussi longtemps que l'agent bénéficie de l'allocation chômage (art. 10 § 2 RC).

Après avoir présenté les recettes et les dépenses du fonds de chômage, on doit examiner l'évolution de l'équilibre financier de l'assurance chômage communautaire.

#### C – L'équilibre du fonds de chômage

Il est prévu que la Commission présente un rapport sur l'état financier du régime (art. 28 bis § 11 et 96 § 11 RAA) afin de vérifier l'équilibre du fonds et d'adapter les contributions, si nécessaire. À ce jour, la Commission a produit trois rapports sur l'évolution du fonds spécial de chômage. Le premier présente la période 1985-2005 ; le second traite des années 2006-2008 et le dernier couvre 2009 à 2015. Outre l'évolution des comptes, il importe de présenter les instruments qui permettent à l'exécutif européen d'assurer l'équilibre prévu par le statut, à moyen et long terme.

##### 1. L'évolution du fonds entre 1985 et 2015

###### a) Le premier régime du fonds de chômage (1985-2004)<sup>40</sup>

Entre 1985 et 1989, les dépenses du fonds s'élèvent, en moyenne à 600 000 € par an. Elles triplent, en moyenne, pour s'établir à

(38) Art. 28 bis § 7 et 96 § 7 RAA.

(39) La contribution de l'employé était fixée à 0,4 % du traitement de base avant le 1<sup>er</sup> mai 2004.

(40) V. note page suivante.

1,7 M€, entre 1990 et 1994, et augmentent encore légèrement entre 1995 et 1999 pour se fixer, en moyenne, à 2,2 M€ par an. La période entre 2000 et 2004 se caractérise par un niveau moyen de dépense de 4,2 M€. On peut donc constater que les dépenses du régime ont été multipliées par sept en vingt ans, ce qui correspond à une augmentation du nombre d'agents au sein des institutions européennes.

Entre 1985 et 1994, les recettes ont largement couvert les dépenses et dégagé un excédent (y inclus les intérêts) de 500 000 €, par an, en moyenne. Il est porté à 1 M, par an, entre 1995 et 1999. En revanche, le fonds connaît un léger déficit de 450 000 €, en moyenne, entre 2000 et 2004 <sup>41</sup>, pour dégager un excédent d'un peu plus de 900 000 €, en 2005. L'excédent cumulé du fonds spécial de chômage est d'un peu plus de 9,2 M€ en 2005 ; ce qui correspond à 18,4 mois de fonctionnement par rapport aux dépenses de cette même année.

On peut donc conclure que les contributions ont largement permis de couvrir les prestations chômage, malgré un léger déficit moyen sur les cinq dernières années. Dès 2005, il est clair que la révision du statut du 22 mars 2004, créant le statut d'agent contractuel et l'adoption de nouvelles conditions d'indemnisation des agents, aura des répercussions sur le fonds. Toutefois, le rapport de la Commission considère que le nouveau régime, adopté en 2004, devrait atteindre son rythme de croisière en 2007/2008. Il souligne également que la fin des contrats d'agents contractuels recrutés massivement en 2004 et 2005 (trois ans de contrat maximum, v. dispositions de l'art. 88 RAA dans sa version de 2004 <sup>42</sup>) et l'arrivée d'une nouvelle Commission en 2004 (renouvellement des agents temporaires affectés auprès des cabinets des Commissaires) introduisent des incertitudes quant aux évolutions futures.

Si la situation du fonds jusqu'à 2004 semble largement favorable, on doit se pencher sur la période de transition qui commence cette année-là pour déterminer les effets de la révision statutaire de 2004 sur les comptes de l'assurance chômage.

#### *b) La phase de transition entre l'ancien et le nouveau régime, suite à la révision du statut du 22 mars 2004 (2005-2008) <sup>43</sup>*

Suite à la révision du texte statutaire entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, les nouvelles règles d'indemnisation des bénéficiaires et la création du statut de contractuel ont affecté le niveau de contribution au fonds, la population couverte ainsi que les critères d'éligibilité pour l'ouverture des droits. Ainsi, on peut considérer que le fonds de chômage est entré de manière graduelle dans la pleine application des dispositions statutaires adoptées en 2004 (nouveau régime de chômage), marquée par l'accroissement du nombre de bénéficiaires potentiels.

On a pu constater que les recettes du fonds ont presque doublé entre 2005 et 2008, passant de 6,6 M€ à 12 M€. Elles ont augmenté fortement en 2006 et plus graduellement en 2007, en raison de la montée en puissance du nombre d'agents contractuels, au sein des institutions et des agences de l'UE. En revanche, il existe un décalage, dans le temps, avec les dépenses qui ont augmenté à partir de 2007. En effet, le recrutement

d'agents contractuels sur la période 2004-2007 s'est traduit par une augmentation des recettes, sans effet immédiat sur les dépenses, alors que les premières fins de contrats et l'ouverture des droits au chômage ont provoqué une forte augmentation des dépenses, à compter de 2007. Par conséquent, le surplus annuel du fonds de chômage est passé de 750 000 € en 2005 à 3,4 M€ en 2006 et 2,3 M€ en 2007, lequel s'est ensuite traduit par un léger déficit de 330 000 € en 2008. Enfin, la réserve du fonds est passée de 9,2 M€, en 2005, à 16,1 M€, en 2008, ce qui équivaut à seize mois de fonctionnement par rapport aux dépenses de 2008.

Dans son rapport sur la période de 2005-2008, la Commission considère que le fonds de chômage n'est pas encore en vitesse de croisière, notamment eu égard au nombre de bénéficiaires qui pourrait croître dans le futur.

Après la période de transition des années 2004-2008, il importe d'étudier l'évolution du fonds entre 2009 et 2015, sur base de la mise en œuvre de la politique du personnel des institutions.

#### *c) 2009-2015 : une période marquée par le déficit du fonds et la réduction de la réserve <sup>44</sup>*

Les recettes du fonds ont continué à augmenter de manière régulière entre 2009 et 2015, passant de 13,4 M€ à 21,7 M€, contre seulement 11,2 M€ en 2008 et 6,7 M€ en 2005.

En parallèle, on peut remarquer que l'augmentation des dépenses a été encore plus forte que celle des recettes. On est passé de 17,2 M€, en 2009, à 24 M€, en 2015. Par conséquent, ces années ont été marquées par un déficit du régime qui s'est élevé à 4,3 M€ en 2009, pour diminuer à 1 M€ en 2013 <sup>45</sup>, et repartir à la hausse en 2014 (4,8 M€) et 2015 (3 M€). Cette situa-

(40) Rapport 1985-2005 sur la situation financière du régime d'assurance chômage communautaire en faveur des anciens agents temporaires ou contractuels se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une institution des Communautés européennes (v. articles 28 bis et 96 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes – RAA), COM(2007) 4, 16 janv. 2007.

(41) Il s'agit d'une moyenne. Il a dégagé un léger excédent en 2002 et 2003, mais des déficits d'environ un million € en 2000, 2001 et 2004, pour revenir à un excédent en 2005.

(42) La révision du statut du 22 octobre 2013 a modifié cette disposition et portée la durée maximum statutaire des agents contractuels relevant de l'art. 3 ter du RAA à six ans.

(43) Rapport 2006-2008 sur la situation financière du régime communautaire d'assurance contre le chômage en faveur des anciens agents temporaires et agents contractuels se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une institution de l'Union européenne, COM(2010) 449, 31 août 2010.

(44) Rapport 2009-2015 sur la situation financière du régime d'assurance contre le chômage en faveur des anciens agents temporaires ou contractuels et des assistants parlementaires accrédités se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une institution de l'Union européenne, COM(2016) 754, 5 déc. 2016.

(45) À noter que la réduction significative du déficit en 2012 est due à une recette exceptionnelle en provenance de l'agence EUIPO ayant remboursé un montant de 1,2 M€, suite à la réintégration d'une vingtaine d'agents en application d'une décision de justice.

tion s'explique par plusieurs facteurs. De manière générale, le nombre d'allocataires a augmenté de 9 % sur la période 2009-2015. Plus précisément, on doit mentionner que l'intégration des APA dans le RAA, sous le statut d'agents contractuels, par la révision du statut du 23 février 2009<sup>46</sup>, n'a été accompagnée d'aucune modification des paramètres fondamentaux du fonds de chômage. Ce changement a fait peser une charge supplémentaire sur le fonds, notamment après les élections de juin 2014. À partir de cette date, 600 assistants parlementaires et 200 agents temporaires des groupes politiques ont bénéficié de l'ouverture de leurs droits au chômage communautaire. La Commission estime d'ailleurs que la balance nette entre contributions, versées à cette catégorie, et bénéfiques, sur la période 2011-2015, est déficitaire d'environ 11,40 M€. Par ailleurs, l'allocation moyenne des anciens agents a globalement augmenté de manière importante, en particulier en 2014 et 2015 (+23 % entre 2009 et 2015). En outre, la durée d'indemnisation par le fonds de chômage a augmenté de 45 %; passant de 6,9 mois, en 2009, à 10 mois, en 2015. À l'inverse, la modification de l'article 88 du RAA, dans le contexte de la révision du statut du 22 octobre 2013<sup>47</sup>, ayant porté la durée maximum des contrats des agents contractuels des institutions de trois à six ans, a eu pour conséquence de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage, du moins jusqu'à fin 2017. Ce changement, s'il a eu un effet positif dans l'immédiat, n'a pas inversé la tendance déficitaire et ne fait que reporter le problème de l'ouverture des droits à chômage des anciens agents contractuels, notamment de la Commission, à l'échéance 2017-2018.

La conséquence de cette situation est la réduction de la réserve qui est passé de 16,1 M, en 2008 à un peu plus de 2 M, en 2015, ce qui correspond à seulement trois mois de fonctionnement de l'assurance chômage, contre seize mois en 2008.

Dans ce contexte, il est par conséquent nécessaire de s'interroger sur les évolutions et les perspectives du fonds de chômage, au-delà de 2015, en référence aux évolutions de la gestion du personnel des institutions et organes de l'UE.

#### d) Les perspectives du fonds de chômage, au-delà de 2015

En décembre 2016, la Commission a adopté le rapport qui couvre la période 2009-2015. Pour 2016, l'exécutif européen estime que le fonds pourrait redevenir excédentaire, avec la forte diminution du nombre d'anciens assistants parlementaires bénéficiaires de l'allocation chômage, alors que l'effet de l'allongement de la durée maximum des contrats d'agents contractuels continue à se faire sentir. Ce double effet pourrait permettre de reconstituer partiellement la réserve, en 2016 et 2017. Toutefois, le rapport de la Commission considère que la situation reste très incertaine, à moyen terme, en raison de l'augmentation de l'allocation moyenne; de l'accroissement prévisible du nombre d'agents contractuels en fin de contrat, après six ans, à partir de 2017; de l'augmentation continue des agents temporaires des agences de l'UE qui bénéficient de la couverture chômage; et d'un nouveau pic prévisible de dépenses, lié à la fin de la législature du Parlement européen, à partir de juin 2019.

Devant cette situation inédite, la Commission a décidé de créer un groupe de travail pour assurer un suivi régulier de la situation financière du régime. Par ailleurs, elle envisage d'utiliser la possibilité, offerte par le statut, d'adapter le niveau de contribution au fonds de chômage. Elle propose un accroissement de 0,1 % de la contribution des agents, ce qui fait un total de 0,3 %, avec la part de l'employeur<sup>48</sup>. L'exécutif communautaire estime que cette mesure permettrait d'assurer l'équilibre du fonds à moyen terme, conformément aux dispositions statutaires.

Pour terminer, on doit présenter les instruments qui peuvent être utilisés par la Commission et les institutions pour s'assurer de l'équilibre budgétaire du fonds de chômage.

## 2. Les instruments qui permettent d'adapter les paramètres du régime de chômage, afin de garantir l'équilibre du fonds

En premier lieu, il est possible de relever le niveau de contribution (employeur et employé), en cas de déséquilibre (art. 28 bis 11 et 96 § 11 RAA). La Commission décide alors, par voie d'acte délégué, conformément aux articles 111 et 112 du statut. La procédure des actes délégués (art. 290 TFUE) permet à l'exécutif européen de modifier le taux de contribution au régime (art. 28 bis § 7 et 96 § 7 RAA), sans l'adoption d'un acte de l'autorité législative. À la différence de l'article 72 § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du statut qui fixe un plafond de contribution de 2 % maximum du traitement de base de l'agent<sup>49</sup>, pour financer le régime maladie, les articles 28 bis et 96 du RAA ne prescrivent aucune limite au pouvoir d'adaptation du niveau de la contribution, attribué par le statut à la Commission. Il s'agit d'ailleurs de la solution qui est préconisée par l'exécutif communautaire dans le rapport adopté en décembre 2016, sur le bilan financier du fonds de chômage 2009-2016. Cette approche est relativement simple à mettre en œuvre et n'implique pas le passage par la procédure législative ordinaire qui peut s'avérer très lourde dans les domaines techniques.

En dehors du niveau de contribution, la Commission et l'autorité législative peuvent modifier les autres paramètres du régime de chômage de l'UE (durée de l'indemnisation, limitation par rapport à un pourcentage de la durée de contrat, droits aux allocations familiales communautaires, prise en charge de la contribution maladie, etc.), en révisant le texte statutaire, par le

(46) V. *supra*.

(47) Règl. UE, Euratom n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil, 22 oct. 2013, JOUE, n° L. 287, 29 oct., p. 15.

(48) Elle passerait ainsi de 2,43 % à 2,73 % du traitement de base.

(49) En dessous de ce plafond, la contribution est fixée par l'art. 3 de la RC relative à la couverture du risque maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> déc. 2005. Elle est aujourd'hui de 5,1 % du traitement de base de l'agent, dont 1/3 à la charge de celui-ci. Le niveau peut être revu par la modification de la RC, par le commun accord des institutions telles que définies dans le statut.



biais de la procédure législative ordinaire (art. 336 TFUE). Cette procédure est nettement plus lourde que le recours aux actes délégués, prévus par les articles 111 et 112 du statut. Elle n'a donc logiquement pas été retenue dans le dernier rapport de la Commission sur le bilan financier du fonds de chômage, pour remédier aux déséquilibres constatés.

Avec ces deux instruments, la Commission et le législateur ont les moyens d'agir concrètement pour rétablir l'équilibre financier et reconstituer la réserve du fonds, si nécessaire.

Le régime chômage de l'UE a accompagné la précarisation de la fonction publique européenne, en particulier, depuis 2004, et le fort accroissement du nombre de contractuels, au sein des services de la Commission et des agences européennes.

Si le régime de prestations semble satisfaisant, la pérennité du fonds passe, toutefois, par l'équilibre des comptes et la recons-

titution d'une réserve financière. Dans son dernier rapport, la Commission propose d'adapter très légèrement le niveau des contributions, afin de faire face à l'accroissement de l'ouverture des droits au chômage, sans pour autant envisager de reconsidérer les paramètres du système et le niveau de prestation.

Par ailleurs, afin de maintenir le fonds en équilibre, il pourrait être envisageable de définir un mécanisme qui permettrait une adaptation annuelle automatique du taux de contribution (part employeur et employé), liée aux performances du fonds l'année précédente, à l'instar du système annuel d'adaptation annuel du taux de contribution au régime de pension qui permet de maintenir l'équilibre actuariel du régime. En cas de déséquilibre persistant et important, la Commission et l'autorité législative pourraient toujours revoir les paramètres fondamentaux du régime. 