



Attractivité de la Fonction publique européenne Rapport de la Cour des comptes

Le rapport de la Cour des comptes sur l'incidence budgétaire de la réforme du statut¹, adoptée en 2014 : les économies réalisées sont substantielles et contribuent à la baisse d'attractivité des carrières de la fonction publique européenne.

Ce document constitue une précieuse analyse de la [réforme du statut de 2014](#) sur la fonction publique européenne, car il évalue, de manière indépendante, les conséquences de ces changements sur notre administration et les risques encourus sur la capacité de faire de la Commission européenne. L'analyse ne prend pas en compte les économies réalisées dix ans auparavant à court et à long terme, lors de la réforme du statut, de 2004. Nous reviendrons à ce sujet dans un prochain article.

Le rapport se concentre sur deux types de conséquences de la réforme administrative de 2014 : budgétaires d'une part et structurelles d'autre part.

Les conséquences budgétaires de la révision du statut du 22 octobre 2013 (« réforme 2014 »)

Sur le plan budgétaire, la Cour des comptes considère que la révision du statut de 2014 va engendrer 4,2 milliards d'euro d'économies sur la période de programmation financière 2014-2020.

En 2011, la Commission a proposé d'anticiper la fin de la méthode d'adaptation des rémunérations et pensions et d'adopter une proposition de révision du statut pour introduire un nouveau mécanisme. Son approche était alors d'anticiper le souhait d'économie des Etats membres et de prendre la main, afin d'éviter de se faire imposer une réforme. En 2011, notre organisation a mis en garde le Collège sur les conséquences forcément négatives d'une ouverture du statut, en lien avec la discussion budgétaire.

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_15/SR_Staff_reform_FR.pdf

Après un premier projet circulé à l'été 2011, la Commission adopte une proposition de révision du statut, le 13 décembre 2011². Elle comporte déjà, contrairement aux promesses faites initialement, des dispositions pour augmenter l'âge de la pension et réduire les possibilités de pension anticipée³, supprimer la carrière de secrétaire fonctionnaires et les remplacer par des agents contractuels de groupe de fonction II⁴, bloquer les carrières des AST, en revenant sur le système de carrière continue adopté en 2004. La fiche financière, en annexe de la proposition de la Commission de 2011⁵, prévoit à l'époque 1,3 milliards d'euro d'économies.

Après l'échec du Conseil européen de novembre 2012 consacré au budget, le cadre des Perspectives financières pluriannuelles européennes 2014-2020 est finalement adopté, lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Le compromis final fixe à 2,5 milliards d'euros le niveau d'économie des dépenses administratives pour les institutions de l'Union, ce qui inclut les conséquences de la proposition de révision statutaire de la Commission, à laquelle 1,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires ont été ajoutées.

En plus de l'ensemble des mesures proposées par la Commission dans sa proposition en décembre 2011, il est prévu de réaliser des économies complémentaires avec les dispositions suivantes : gel des salaires des personnels de l'Union européenne, pendant deux ans et réintroduction d'une contribution sur les salaires, fixée à 6 %, ce qui représente une augmentation par rapport à celle qui s'appliquait auparavant.

Le règlement révisant le statut est finalement adopté le 22 octobre 2013 (règlement du Parlement européen et du Conseil n°1023/2013⁶). Il comporte les mesures suivantes :

- Gel de deux ans des rémunérations et des pensions;
- Réduction de 5 % des postes ;
- Allongement du temps de travail de 37h30 à 40 heures par semaine (pour compenser la réduction de 5 % des postes);
- Relèvement de l'âge de départ à la retraite (66 ans);
- Diminution du taux d'accumulation annuel des droits à pension (1,8% par an) qui découle de l'âge légal de la pension;
- Fin du système de retraite anticipée ;

² COM (2011) 890.

³ Elles seront supprimées en 2013.

⁴ La Commission y a renoncé, sous la pression des syndicats, en 2013.

⁵ COM (2011) 890, p. 58.

- Création d'un groupe de fonctions AST/SC moins bien rémunéré pour les secrétaires et les commis ;
- Limitation de l'accès aux grades de fin de carrière AST et AD⁷;
- Modifications des droits relatifs aux congés annuels et à l'indemnité de conditions de vie dans les délégations de l'UE;
- Réduction de l'indemnité de voyage annuel;
- Modifications des modalités de récupération dans le cadre de l'horaire flexible pour les grades AD/AST 9 et supérieurs;

L'ensemble de ces mesures a conduit à réaliser 4,2 milliards d'euro d'économies sur la période 2014-2020, d'après la Cour des comptes. On doit ajouter que la quasi non-adaptation des rémunérations et pensions en 2011 et 2012 (0,8% sur deux ans au lieu de 3,4% sur base des dispositions statutaires et des calculs d'Eurostat) a généré 1,2 milliards euro d'économies complémentaires. On peut d'ailleurs estimer que la perte de pouvoir d'achat, avec le gel des rémunérations entre 2011 et 2014 a coûté 12%⁸ de pouvoir d'achat à l'ensemble du personnel.

Au total, le budget de l'UE a donc réalisé 5,4 milliards euro d'économies dans le domaine de l'administration (rubrique 5 des MFF⁹) si on ajoute les 1,2 milliards d'euro du gel des rémunérations 2011 et 2012 aux économies générées par la révision du statut.

A ces chiffres, on doit ajouter les économies calculées par la Commission sur le paiement des pensions (service annuel) qui résulte de la révision des paramètres du régime (âge légal de la pension et taux annuel d'accumulation) en 2014. Il s'agit de 19,2 milliards euro entre 2020 et 2064!¹⁰

On peut noter, par ailleurs, que ces pertes pour le personnel ne seront jamais récupérées et que de nouvelles économies seront générées par ce biais, à long terme.

Au total, la stratégie affichée de la Commission n'a pas vraiment fonctionné et les Etats membres ont ainsi pu continuer leur stratégie d'affaiblissement de l'administration européenne et donc des institutions européennes.

⁷ La limitation des carrières AD n'était pas proposée par la Commission dans sa proposition.

⁸ Il s'agit d'une estimation moyenne. La plus optimiste évalue la perte à 10% et la plus pessimiste à 15%.

⁹ Rubrique 7 dans la proposition de la Commission pour de nouvelles MFF.

¹⁰ Rapport de la Commission au Conseil sur le régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, COM(2012) 37 final, Bruxelles, 7.2.2012, p. 4.

Il s'agit d'analyser maintenant les conséquences non budgétaires de cette révision du statut qui a affaibli notre administration.

Les conséquences non budgétaires sur la fonction publique européenne

Tout d'abord, la Cour des comptes s'inquiète du vieillissement (moyenne d'âge) des fonctionnaires et agents affectés dans les services de la Commission. Le recrutement est de plus en plus tardif et l'âge de la pension est sans cesse repoussé (de 60 ans avant 2004 à 66 ans en 2014), ce qui n'est d'ailleurs pas sans questionner le principe de confiance légitime des fonctionnaires et agents dans ce domaine. On peut noter que l'âge moyen des fonctionnaires en poste est de quarante-huit ans et qu'il augmente de six mois, chaque année.

Cette situation est aggravée par le fait que la réduction du personnel de 5% a eu pour conséquence de diminuer fortement les recrutements de fonctionnaires entre 2013 et aujourd'hui, ce qui n'a pas permis le renouvellement nécessaire.

La Cour des comptes souligne également une conséquence de cette seconde réforme administrative voulue par les Etats membres : il s'agit de la contractualisation toujours plus poussée de l'administration de la Commission européenne. Dans les faits, la diminution du nombre de fonctionnaires a été (partiellement) compensée par un accroissement du nombre de contractuels - afin d'atténuer la réduction des effectifs exigée par les Etats membres en 2013. Ainsi, les situations de précarité et de discrimination ont continué de croître. Les contrats à durée déterminée ont particulièrement affecté les services bruxellois de la Commission. Aujourd'hui, les services sont peuplés d'un peu moins de 8000 contractuels. Cet éclatement du système nuit bien entendu à la continuité du service et à la mémoire de notre organisation. Mais il crée des frustrations entre les collègues qui travaillent sur des dossiers similaires avec les statuts les plus variés (agents contractuels, agents temporaires, fonctionnaires pré-2004, fonctionnaires post 2004, fonctionnaires post-2014), dans le contexte d'une utilisation linéaire des ressources humaines. Cette situation nous amène à la troisième remarque du rapport de la Cour de comptes à propos du déséquilibre géographique.

La volonté des Etats membres de diminuer fortement les rémunérations et pensions des fonctionnaires de l'UE et l'absence de stratégie des différentes Commissions, depuis la présidence Santer, ont conduit, en effet, à un déséquilibre géographique qui est d'ailleurs constaté dans un rapport de la Commission européenne, qui fera l'objet d'une analyse dans le prochain numéro du Link. La rupture du parallélisme du pouvoir d'achat de la fonction publique européenne par rapport aux fonctions publiques

nationales, avec quatre ans de gel des rémunérations, a été aggravée par le blocage des carrières AD et AST, ouvertes en 2004, et par l'augmentation du temps hebdomadaire de travail. Ainsi, dix nationalités EU15 sont en déficit (D, FR, NL, AT, IE, S, DK, FI, AT, L) par rapport au taux définis par la Commission; alors que les ressortissants de la plupart des Etats EU13 sont en excès. Ainsi les Etats membres les plus hostiles à l'administration européenne se retrouvent pris à leur propre piège. Est-il soutenable à moyen et long terme que les services de la Commission soient uniquement composés d'un nombre limité d'Etats membres ?

Le document de la Cour des comptes remarque également la perte d'attractivité des carrières européennes. Ainsi, les déséquilibres géographiques mentionnés précédemment existent également pour les candidats et les lauréats des concours externes. Cet aspect amène à la question plus générale de l'attractivité des carrières européennes par rapport aux organisations internationales, aux diplomates des Etats membres et aux expatriés du privé. Le projet de rapport de la Commission sur cette question¹¹, reconnaît implicitement cette situation. Toutefois, elle propose comme solution des concours par langues. Peut-on sérieusement prétendre que des concours par langues vont résoudre la question de l'attractivité, après deux réformes qui ont tiré l'ensemble du système vers le bas ?

Enfin, la Cour considère que la Commission est de moins en moins perçue comme une organisation qui se soucie du bien-être de son personnel. On le savait déjà sur base des *staff survey* qui, au fil du temps, montrent un personnel de plus en plus mécontent et une absence de réponse de l'institution sur l'ensemble des difficultés de son personnel, notamment celles liés à l'offre pédagogique destinée à leurs enfants.

En guise de conclusion

Aujourd'hui, on peut évaluer les effets négatifs des deux réformes sur l'administration communautaire. Nous reviendrons prochainement sur la première, adoptée en 2004. La seconde a été adoptée dans un souci d'économie budgétaire, sous la pression des Etats membres, sur proposition d'un Collège qui n'a pas su résister notamment à la remise en cause de certaines contreparties obtenues par le personnel lors des négociations de la précédente réforme.

Aujourd'hui, un organe communautaire indépendant, la Cour des comptes, dresse un constat plutôt négatif de la réforme administrative de 2014, sans compter les effets de celle de 2004. En 2011, U4U a appelé la Commission à ne pas proposer de réforme

¹¹ Il n'a pas été formellement adopté par le Collège.

et, en tout cas, à ne pas se précipiter pour proposer d'elle-même des réductions budgétaires. Nous n'avons pas hélas été entendu.

Dans le contexte des MFF, U4U invite la nouvelle Commission et le Commissaire Hahn, à tenir compte l'expérience de 2014. Toute proposition de révision du statut se traduira, on le sait déjà, par une diminution du paquet existant pour toutes les catégories de personnel.

On sait déjà que les Etats membres n'ont aucune intention de rééquilibrer les droits entre les catégories et que le seul objectif qui les anime est de réaliser des économies budgétaires !

L'autre piège que doit éviter le nouveau Collège est de lier les MFF et la révision du statut, comme en 2013 ! Il s'agit d'un engrenage mortifère.

16/10/2019