

La fonction publique européenne

2^e édition
revue et augmentée

La fonction publique européenne attire. Elle offre des opportunités et des perspectives de carrière particulièrement intéressantes. Ses agents évoluent dans un environnement de travail multiculturel et multilingue, exercent des fonctions variées. L'indépendance, la transparence, l'ouverture et l'efficacité la caractérisent. Pour autant, la fonction publique européenne, dans son organisation, ses procédures de recrutement, son management, reste bien souvent méconnue.

Pour remédier à cet état de fait, l'École Nationale d'Administration publiait en 2008 une première édition de La fonction publique européenne. Dans un contexte de réformes importantes au sein de l'administration européenne, il a semblé indispensable d'adapter cet ouvrage aux évolutions actuelles.

Cette deuxième édition actualisée et enrichie de nouvelles contributions est destinée aux candidats aux concours des institutions européennes. Elle s'adresse aussi aux professionnels de l'Europe, et à tous ceux qui souhaitent comprendre les mécanismes de la fonction publique européenne et mieux appréhender ses enjeux en termes de management et d'administration.

En croisant les regards de hauts fonctionnaires européens, de juristes et d'universitaires, cet ouvrage fait appel aux spécialistes reconnus du sujet et aborde la fonction publique européenne sous un angle novateur.

Comité éditorial

François-Gilles LE THEULE, Directeur des affaires européennes de l'ÉNA et Directeur de la collection « Professionnels de l'Europe »

Julie LEPRÊTRE, Chargée des relations de l'ÉNA avec les institutions européennes

Michel MANGENOT, Maître de conférences en science politique à l'Université de Strasbourg (Groupe de sociologie politique européenne) et chargé de mission de la Présidence de l'Université pour le Pôle européen d'administration publique

Professionnels
de l'Europe



20€

La fonction publique européenne

Professionnels
de l'Europe

l'ena

l'ena

La fonction publique européenne

2^e édition
revue et augmentée



PRÉFACE

Maroš Šefčovič,

Vice-Président de la Commission européenne,

Commissaire pour les Relations interinstitutionnelles et l'Administration

SOUS LA DIRECTION DE

François-Gilles Le Theule et Julie Leprêtre

Profession
de l'Euro

CHAPITRE 3

La réforme de la gestion des ressources humaines à la Commission européenne (1978-2011)

Bertrand SORET

La réforme de la gestion de l'administration publique est un processus continu. Elle s'inscrit dans la problématique de la réforme de l'État qui a connu une accélération dans les années 1980-90 dans les pays anglo-saxons en premier lieu, puis progressivement dans la plupart des pays européens, y compris plus récemment en France en culminant avec la RGPP¹. Cet exercice réflexif des administrations sur elles-mêmes² s'est alimenté des débats sur la nouvelle gestion publique et plus largement sur la nouvelle gouvernance qui lui ont donné un regain de légitimité, même si cette problématique a suivi son propre parcours. Notre ambition est de revenir sur l'économie politique de la réforme et de la vague de changements introduits par la Commission Prodi à partir de l'année 2000, qui marquent une véritable rupture, et d'analyser à la veille de nouveaux changements l'évolution de la gestion des ressources humaines avec l'adoption en 2004 d'une version profondément remaniée du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

1. NdE: Révision Générale des Politiques Publiques.

2. P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République: la construction du « souci de soi de l'État » », *RFAP*, n°102, 2002, pp. 307-325.

ce qu'on appelle en France les « nominations à la discrétion du gouvernement » pour les très hauts fonctionnaires et que l'on retrouve d'ailleurs dès l'origine très précisément au niveau communautaire avec les spécificités des grades A1 et A2²⁵. Ces fonctionnaires sont ainsi soustraits à la procédure de recrutement par concours, mais, en contrepartie, peuvent se voir retirer leur emploi dans « l'intérêt du service » (article 50).

On trouve peu de traces du seul modèle véritablement alternatif en Europe, le modèle suédois. Ce dernier, pur système d'emploi, très ancien – forgé dès 1809 – et qui ne doit que peu aux théories du nouveau management public, semble désormais influencer les pratiques administratives communautaires, et ceci avant même la réforme Kinnock ou encore l'adhésion de la Suède en 1995: ainsi par exemple la création, dès le traité de Maastricht, du Médiateur européen dont la « jurisprudence » a eu depuis lors des effets importants. Le choix fondateur d'une fonction publique de carrière, statutaire, n'a pas été remis en cause, à la différence de plusieurs États membres. Son importante réforme, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004 au moment du grand élargissement, l'a mûri de plusieurs éléments « managériaux », diversement appréciés d'ailleurs. La révision de 2012 a remis sur la table le principe d'unicité. En effet, comme en 1972 pour les chercheurs de l'Euratom, il a été question de retirer le statut aux secrétaires mais, suite aux revendications syndicales, cet ensemble formera un troisième groupe de fonctions²⁶. La révision de 2012 revient ainsi à trois catégories type A/B/C abandonnées en 2004. Car la situation a changé. Entre-temps, plusieurs États ont « basculé » vers un système d'emploi: le Royaume-Uni²⁷ dans les années 1980, puis l'Italie au début des années 1990. Si ce choix était finalement assez logique en 1952 parmi les Six – seuls les Pays-Bas ne connaissaient pas de statut –, la règle statutaire est aujourd'hui assez largement minoritaire au sein des fonctions publiques des Vingt-Sept.

25. Devenus AD 14, 15 et 16 dans le Statut depuis le 1^{er} mai 2004.

26. En 1972, il a été abandonné pour les chercheurs Euratom, constituant un précédent.

27. Ainsi ce n'est pas qu'une coïncidence si David Spence, pourtant fonctionnaire à la Commission depuis plus de dix ans, mais ancien responsable de la formation européenne au *Civil Service College*, juge le statut communautaire « anachronique » dans l'ouvrage qu'il a dirigé sur la Commission (*The European Commission*, Londres, John Harper, 3^e édition, 2006, page 180).

1. Des recommandations D. Spierenburg aux initiatives E. Liikanen (1978-1999)

Les réflexions sur la gouvernance interne et la gestion des ressources humaines ont toujours été étroitement liées, même si les initiatives ont connu des sorts différents et eu pour point de départ une perte de légitimité des institutions face aux chocs externes et aux différentes crises économiques. La réforme des années 2000³ s'inscrit dans un long processus partagé par nombre d'administrations nationales. Les échecs des initiatives des années 1980-90 s'expliquent par l'absence de collusion avec des facteurs internes qui *a contrario* permirent de soutenir la dynamique du changement sous la Commission Prodi.

Un premier chantier de réforme des méthodes de travail de la Commission est lancé en 1978 par la commande d'un rapport à un groupe d'experts indépendants animé par le diplomate néerlandais Dirk Spierenburg. Les travaux sont présentés en septembre 1979⁴ et esquissent des recommandations audacieuses, tant quant à la composition du Collège qu'au mode d'allocation des ressources humaines et financières.

Le point de départ est le constat que la dégradation de l'efficacité et de l'image dans l'opinion de la Commission européenne ne peut être entièrement attribuée aux changements de l'environnement externe tels que crise de l'énergie, inflation, chômage. Les rapporteurs sont conscients également des implications des futurs élargissements sur le fonctionnement de l'institution et de l'opportunité pour remettre à plat le système que constituent les futures adhésions de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal.

Le rapport, dans sa partie sur la politique administrative, énumère des recommandations visant à fluidifier et stabiliser le déroulement des carrières considéré comme irrégulier et aléatoire. La plupart des thèmes développés dans le cadre de la réforme à partir de 2000 sont déjà présents, qu'il s'agisse du système de notation, des promotions, de la mobilité interne, de la sélection du personnel d'encadrement et des recrutements externes, y compris l'opportunité du recours à des agents temporaires. Le rapport et la problématique de la réforme sont rapidement tombés dans l'oubli, toutes les conditions n'étaient pas encore réunies pour une mise en œuvre systématique des recommandations, du moins le développement d'une réflexion plus approfondie sur ces thèmes : absence de soutien politique, poids des traditions administratives⁵.

En 1994, la Commission Delors sortante, critiquée dans sa gestion financière, à la fois par la Cour des comptes et le Parlement européen, se lance dans une autocritique et ébauche les grandes lignes d'un nouvel exercice de réflexion pour explicitement améliorer l'organisation, la programmation, l'exécution du budget, le contrôle financier et l'évaluation. Dès son investiture en janvier 1995, la Commission Santer adopte à son tour la rhétorique de la réforme et introduit, en tant que priorité dans son programme de travail, la réalisation du projet "Sound and Efficient Management"⁶ (SEM 2000). Cette initiative vise à développer la culture d'évaluation et responsabilise davantage les acteurs financiers, mais n'a pas l'ambition de s'attaquer directement à la réforme de la gestion des ressources humaines.

L'Allemagne prend l'initiative de relancer le débat sur la fonction publique européenne à Amsterdam en 1996, polémiquant sur le niveau des salaires par rapport aux administrations nationales et le fait que les pistes sur le sujet, déjà évoquées lors de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur le fonctionnement des institutions, n'aient pas été reprises. La Commission s'était jusque-là toujours gardée de mettre des propositions sur la table visant à modifier le Statut, craignant une remise en cause plus globale. En conséquence, les États membres questionnent son monopole d'initiative et demandent des discussions afin de revoir les conditions d'emploi des fonctionnaires des institutions communautaires.

Le Commissaire Erkki Liikanen est désormais sous pression pour moderniser l'administration en général et la gestion du personnel en particulier. Sur base de travaux consensuels menés au sein de l'OCDE et d'un rapport de l'Inspection Générale des Services (IGS), la Direction Personnel et Administration lance deux initiatives successives à un an d'intervalle : Modernisation of Administration and Personnel⁷ en 1997 - MAP 2000 - et Dessiner la Commission de Demain⁸ en octobre 1997 - DECODE - qui tire les conséquences de la première en matière de réorganisation et de redéploiement du personnel. Eventuellement, les deux approches de nature différente sont réconciliées sur base de recommandations d'un groupe de consultants externes en communication, sous le label Commission de demain⁹.

MAP 2000 vise à décentraliser, simplifier et rationaliser les procédures en responsabilisant directement les décideurs au sein des services, leur octroyant

3. C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, 2004.

4. Rapport D. Spierenburg, disponible sur http://aei.pitt.edu/993/01/Spierenburg_report.pdf.

5. A. Stevens, « Une simple amélioration ou une modernisation radicale? La réforme de l'administration de la commission européenne », *RFAP*, n°105-106, 2003, pp. 81-94.

6. SEC(1995)1013/5 du 11/07/1995 & SEC(1995)1301/4 du 22/07/1995.

7. Orientations: SEC(1997)771/4 et mesures de mise en œuvre: SEC(1997)1735.

8. SEC(1997)1916.

9. SEC(1998)701.

plus d'autonomie de gestion pour l'allocation des ressources et la politique du personnel. Le projet implique la décentralisation de la gestion du personnel par le développement des Unités ressources dans tous les services afin de prendre en charge des tâches exécutées auparavant au niveau central, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines (congés, absences, recrutement personnel externe, sélection du personnel d'encadrement intermédiaire, huissiers) ou de la gestion financière, dont les frais administratifs.

Ceci a des conséquences sur la définition des missions du management qui se voit attribuer des responsabilités de gestion en plus de son rôle politique traditionnel de conception et de *leadership*. Au départ, le personnel d'encadrement n'est pas enthousiaste et ne se sent pas concerné par le débat, même si les Directeurs généraux ont été associés à la réflexion sur les mesures de mise en œuvre. Seule la perspective de bénéficier de personnel de support supplémentaire entrevue via l'exercice DECODE a rendu l'esprit de la réforme progressivement plus attractive pour les futurs gestionnaires.

Les représentants du personnel sont invités aux discussions sur les conséquences pratiques de MAP 2000, mais les négociations sont rapidement dans l'impasse, en particulier, l'administration refuse une gestion paritaire de la nomination des chefs d'unité décentralisée au niveau des Directions générales ou encore l'abandon de la décentralisation de la gestion des huissiers (personnel de catégorie D). Par ailleurs, la suspicion des organisations syndicales est exacerbée par la révélation de l'existence d'un rapport confidentiel (Rapport Caston-Smidt) commandé à des consultants externes par le Directeur général de l'administration, identifiant des pistes radicales pour la réforme du Statut. Ceci aboutit à une grève largement suivie par le personnel (30 avril 1998), fait très rare dans l'histoire sociale des institutions communautaires.

Les fonctionnaires craignent le développement du népotisme, une renationalisation *de facto* de la fonction publique via la multiplication des centres de pouvoir sous influence des fiefs nationaux, le démantèlement progressif de la fonction publique européenne par sa fragmentation et une politique poussée d'externalisation encore à venir avec l'allongement évoqué de la durée des contrats d'auxiliaires¹⁰.

Parallèlement aux discussions sur l'organisation interne et la refonte éventuelle du Statut, le climat social est tendu suite aux efforts menés pour répondre aux accusations de malversations qui avaient débuté avant même

10. Sur base document interne et d'interviews (non publiques).

la crise de 1999 et qui se traduisent par un mouvement de moralisation de la fonction publique correspondant à une culture administrative nordique incarnée par le Commissaire finlandais Erkki Liikanen et la Commissaire suédoise Anita Gradin. La rhétorique de cette dernière est mal perçue par nombre de fonctionnaires qui se sentent en position d'accusés dans une équation qui renvoie dos à dos efficacité et éthique¹¹, alors que le malaise initial est avant tout d'ordre organisationnel.

La Commission tente de calmer le jeu et de réinstaurer un dialogue avec la base en invitant David Williamson, qui vient de quitter ses fonctions de Secrétaire général, à mener une réflexion avec le personnel désorienté. Le rapport établit un certain nombre de principes concernant l'unicité du Statut, la limitation du recours au personnel externe et la définition de normes pour les conditions de rémunération et de retraite. La démission collective de la Commission Santer, le 15 mars 1999, achève de délégitimer le processus. En revanche, une partie des résultats servira de point de départ lors de la relance des négociations sous la Commission Prodi et surtout permettra de développer une méthode et de fixer les limites de ce qui pouvait être acceptable par le personnel.

2. Agenda 2000 et catharsis de la démission de la Commission Santer (1999)

En toile de fond des discussions sur l'efficacité des services et des préoccupations morales incarnées par le personnel politique *scandinave*, se trouve la nouvelle manifestation de l'accroissement de la pression budgétaire à la veille d'un élargissement majeur. Dans le cadre d'Agenda 2000¹², les négociations sur les perspectives financières au cours de la période 2000-2006 aboutissent en mai 1999 à un accord interinstitutionnel qui n'autorise au titre d'une *gestion responsable et efficace des finances communautaires* qu'une croissance très faible de la Rubrique V qui regroupe les dépenses administratives. Avec ce plafond budgétaire, l'élargissement n'est pas gérable à organisation constante, la réforme administrative doit être approfondie de manière urgente.

11. D. Georgakakis, « La démission de la Commission européenne: scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) », *Cultures et Conflits*, n°38-39, automne 2002.

12. Préparé en 1997 et qui a fait l'objet d'un accord politique à Berlin le 26 mars 1999: *Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large* (volume I) et *Le défi de l'élargissement* (volume II), Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997, nos de catalogue CB-CO-97-379-FR-C et CB-CO-97-380-FR-C.

L'accroissement des tâches de la Commission ne s'est pas accompagné d'une réflexion permettant une progression linéaire de ses ressources. Il en résulte une accumulation des déséquilibres par rapport aux attentes extérieures. La multiplication des Bureaux d'Assistance Technique (BAT), du personnel « sous-marin », à savoir non statutaire, et la créativité budgétaire vis-à-vis du règlement financier (« mini-budgets » permettant d'utiliser des budgets opérationnels pour financer des dépenses de fonctionnement) en sont la conséquence directe et un des catalyseurs de la crise. L'institution ne dispose pas d'instruments de gestion pour faire correspondre exercice des compétences et ressources, ce qui l'handicape non seulement dans son fonctionnement et sa capacité de communication externe, mais ne lui permet pas non plus de négocier avec l'autorité budgétaire.

Aux contraintes économiques et managériales, s'ajoute le défi politique de regagner la confiance des citoyens qui se détournent des institutions lors des élections de juin 1999 après les accusations de malversation portées à l'encontre de la gestion de la Commission Santer, qui finit par démissionner¹³. La déstabilisation des services résultant du décrochage entre le personnel politique et les services, exacerbé par les flottements de la réforme administrative¹⁴, l'introduction maladroite d'une nouvelle culture de gestion identifiée par les syndicats comme étant d'origine *ultralibérale* (et accessoirement *anglo-saxonne*) et la multiplication des initiatives sont à apprécier plus comme agents pathogènes que simple syndrome de la crise.

La voie de sortie est tracée par le Comité d'experts indépendants (CEI) créé sur demande du Parlement européen en échange d'un vote négatif sur la motion de censure et qui produit deux rapports en 1999. Le premier¹⁵ précipite la démission de la Commission Santer en faisant l'analyse des dysfonctionnements identifiés dans la gestion de certains programmes, l'autre¹⁶ énumère 90 recommandations pour remédier aux défaillances précédemment identifiées.

Le chapitre 6 du deuxième rapport fait largement part aux théories du *New Public Management (NPM)* : l'administration publique européenne doit justifier sa raison d'être et l'exercice de ses compétences en faisant preuve de l'efficacité et de la qualité des services qu'elle est tenue de rendre aux

13. A. Stevens, « La chute de la Commission Santer », *Revue nouvelle*, n°5-6, mai-juin 2003, pp. 90-100.

14. À noter que le Secrétaire général n'a pas été en mesure de jouer son rôle à la fois de modérateur et de garde-fou, d'où la recommandation 83 du second rapport du CEI mentionné ci-dessous.

15. http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/sages/1_en.pdf.

16. http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/sages/2_en.pdf.

citoyens et aux contribuables¹⁷. Les partisans d'une réforme radicale ont clairement influencé la rédaction des recommandations que la majorité était prête à accepter face à l'ampleur de la crise et surtout à la surprise engendrée par la prise de conscience de l'impact des revendications corporatistes qui avaient freiné les changements.

Les concepts de bonne administration, de prévalence des processus sur la substance s'imposent et en premier lieu dans le débat sur le rôle et l'organisation de la Commission. Des modèles s'offrent à la réflexion et l'attention se focalise immédiatement sur la révision du régime statutaire et les fondamentaux de la politique du personnel : valorisation des mérites et évaluation/promotion, insuffisance professionnelle, formation, mobilité, responsabilisation et décentralisation, déroulement des carrières, séparation des tâches et fonctions pour l'encadrement, le personnel externe (non fonctionnaire), l'organisation des concours de sélection et la nomination des « hauts fonctionnaires », éthique, *whistleblowing*.

3. La Commission Prodi : le divorce gouvernance - réforme administrative (2000)

La Commission Prodi possède désormais une feuille de route qui ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre, seuls la méthode et les détails seront susceptibles de faire la différence. Il s'agit du point de non-retour pour cet aspect de la réforme du fonctionnement des institutions, ce qui n'est pas le cas pour le reste de la problématique et de la nouvelle gouvernance en général qui a pour vocation la rénovation des relations avec le citoyen.

Le courant issu de la Cellule de prospective des années Delors arrive à s'imposer dans le débat institutionnel en suggérant une stratégie répondant aux rapports du CEI. Les services produisent en 2001 un livre blanc sur la gouvernance¹⁸, cristallisant des mesures concrètes à mettre en œuvre pour conforter la nouvelle Commission dans la ligne tracée par le Parlement européen et le Conseil dans la foulée de la nomination du nouveau Président¹⁹.

Neil Kinnock, en tant que Vice-président, rescapé de la Commission Santer, a pour unique mandat le succès de la réforme administrative et incarne plus

17. Op. cité, 6.1.5, p. 201.

18. COM(2001)428.

19. NdE : Et l'effort sur la gouvernance de l'Union sera poursuivi par les travaux de la convention européenne (2002-2003), présidée par Valéry Giscard d'Estaing, et qui donneront naissance au Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

que tout autre la filière NPM au sens où le *new labour* qu'il a contribué à développer l'entend. De ce point de vue, l'approche n'est pas très différente de la conception qu'Al Gore a formulée au début des années 1980 aux USA dans un contexte constitutionnel très différent, si ce n'est que les aspects contractualisation et dévolution à des agences²⁰ n'ont trouvé qu'un écho limité en Europe continentale. En revanche, les thèmes « éthique »²¹ et dans une moindre mesure « transparence » sous-tendent tous les discours de la nouvelle Commission, quitte à privilégier la *redevabilité administrative* sur la *redevabilité démocratique*²². Ces développements politiques renforcèrent à la fois l'obligation de résultat dans le domaine de la réforme administrative, mais également libérèrent les énergies pour cette fois-ci se concentrer sur ce seul objectif. Dans un souci de re-légitimation des institutions sans remettre à plat la gouvernance, les aspects communication dépasseront parfois la substance et la réalité du terrain.

Le 18 janvier 2000, la Commission publie un document de consultation à l'intérieur de l'institution²³ pour approfondir la réflexion sur la notion de service, donner une orientation politique et améliorer le management, responsabiliser le personnel. Efficacité et d'une manière plus générale efficacité, responsabilité, service, transparence sont les maîtres mots pour passer en revue le fonctionnement interne avec une attention particulière pour la gestion des ressources humaines : recrutement, formation, politique de carrière, respect de la diversité, politique sociale, encadrement, rémunérations et pensions, incitations, règles internes de gestion, recours à du personnel externe et de recherche. Le 14 février 2000, le Conseil européen d'Helsinki appuie la démarche.

Trois axes orientent la réforme interne : a) la fixation des priorités et l'affectation des ressources à travers le développement de la planification stratégique, b) l'organisation financière avec une révision en profondeur du règlement financier et une décentralisation poussée au niveau des unités opérationnelles, et c) l'évolution de la gestion des ressources humaines qui implique une réforme du Statut. La feuille de route est fixée dans la partie II du livre blanc sur la réforme²⁴ publié le 5 avril 2000.

20. Travaux de la Cellule de prospective, G. Majone, « Crisis and Credibility », in Michelle Everson, Giandomenico Majone, Les Metcalfe, Adriaan Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, pp.281/283, Rapport commandé par la Commission européenne en 1999, <http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/>.

21. M. Cini, *From Integration to Integrity: Administrative Ethics and Reform in the European Commission*, Manchester University Press, 2008, 240 p.

22. R. Audria, « New Public Management et Transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel », Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2004.

23. CG3(2000)1/17.

24. COM(2000)200.

4. La réforme administrative et sa mise en œuvre : calendrier et résultats dans le domaine de la gestion des ressources humaines (2000-2004)

La mise en œuvre de la réforme s'est faite en deux phases, faisant la distinction entre les nouvelles *modalités d'exécution* et les *modifications du Statut*. La première phase fut plus aisée tant au point de vue de la procédure qui n'implique pas un changement de réglementation, que de par les enjeux plus limités qui ne concernent dans un premier temps que la Commission européenne : procédures de recrutement, formation, mobilité interne, encadrement, insuffisance professionnelle, dénonciation des actes répréhensibles (même si la réforme du Statut reviendra sur cet aspect), procédures disciplinaires, évaluation et promotion, réforme du système de médiation, infrastructures sociales.

Toutes ces mesures ont fait l'objet, comme la réforme du Statut, de concertations avec les représentants du personnel et leur mise en œuvre s'est étalée dans le temps. Le lien et la logique sont assurés par la recherche d'une meilleure fluidité dans les processus d'amélioration coût-efficacité et une volonté de décentraliser autant que possible la gestion afin de responsabiliser tous les acteurs.

Parmi les principales innovations, figure la création de l'Office interinstitutionnel EPSO (*European Personnel Selection Office*)²⁵ chargé de l'organisation des concours et de l'établissement des listes de lauréats. En dehors des économies d'échelle à réaliser en vue de l'élargissement, la mise en place d'EPSO a été l'occasion de mettre en œuvre les meilleures pratiques en matière de sélection de personnel et de faire évoluer les techniques, de standardiser les procédures, de planifier les concours qui deviennent systématiquement interinstitutionnels (en dehors de quelques exceptions pour des domaines très spécialisés), d'accélérer le processus et d'introduire des tests sur support informatique.

Les autres mesures peuvent être résumées ainsi :

- de nouvelles lignes directrices sont adoptées pour l'évaluation du personnel avec la mise en place à partir de 2003 d'un nouveau système d'évaluation des fonctionnaires basé sur le Rapport d'Évolution de Carrière (REC), qui perdurera jusqu'en 2012 ;
- des mesures encadrent la sélection et la nomination du personnel d'encadrement intermédiaire et supérieur ;
- les dispositions applicables aux Experts nationaux détachés sont révisées ;
- des lignes directrices sont édictées sur la mobilité interne ;
- la formation continue fait l'objet d'une refonte²⁶.

25. Décision 2002/621 CE du 27/07/2002.

26. Cette refonte aboutit notamment à la création de l'École européenne d'Administration, ou encore à ce que l'amélioration des compétences par la formation soit intégrée dans l'évaluation des fonctionnaires, avec des objectifs annuels personnels à atteindre.

La voie *modification du Statut* fut plus longue, ne serait-ce que parce que les négociations avec les représentants du personnel se sont avérées difficiles, malgré les efforts déployés lors de l'élaboration du rapport Williamson. Les documents de travail et propositions de projets législatifs sont élaborés d'octobre 2000 à février 2001 en recourant le cas échéant à des experts externes. Le personnel a l'impression que le Vice-président N. Kinnock veut faire passer sa réforme en force à travers une campagne de médiatisation active et menace à plusieurs reprises de lancer un mouvement de grève. Se basant sur l'expérience de la Commission précédente et dans un souci d'associer également les autres institutions, un groupe paritaire de négociation fut mis en place, présidé par l'ancien Secrétaire général du Conseil, Niels Ersboll.

Les syndicats se sont divisés sur l'attitude à avoir, mais les organisations majoritaires ont décidé d'adopter une attitude constructive en échange d'une réelle possibilité d'influencer le résultat final²⁷. Les « acquis » du rapport Williamson sont maintenus tant en ce qui concerne l'unicité du Statut, que le refus des incitations financières. De même, la linéarisation des carrières s'arrête à la création de deux catégories. Malgré cela, le personnel reste inquiet jusqu'à la fin des négociations quant à la création des agents contractuels (type de contrat) et sur les conditions de rémunération, y compris la cotisation pour les retraites et la méthode d'ajustement annuelle. Le maintien des conditions d'emploi pour le personnel en place, l'organisation d'une période de transition (Annexe XIII du Statut révisé) et la définition de taux moyens de promotion par grade sont les principaux éléments du compromis pour accepter un allongement des carrières et des niveaux de recrutement plus bas.

Le Collège adopte les propositions de modification du Statut fin 2001. Elles sont transmises au Comité interinstitutionnel du Statut qui les examine jusqu'en mars. Le Comité du Statut rend son avis le 09 avril 2002 et le texte finalisé est transmis au Conseil le 24 avril 2002²⁸ et au Parlement (procédure de consultation), ainsi qu'aux autres institutions pour avis. En raison des fortes divergences entre les quinze États membres, un accord politique (majorité qualifiée) n'est trouvé que le 19 mai 2003 à l'issue d'un véritable bras de fer au cours duquel chaque délégation arrachera quelques concessions supplémentaires²⁹. La proposition modifiée de la Commission

27. D. Georgakakis, *L'institutionnalisation de la fonction publique européenne*, VII Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

28. COM(2002) 213 final - 2002/0100 (CNS).

29. Comme par exemple l'obligation de la démonstration de la connaissance d'une troisième langue avant la première promotion, obtenue par la France pour le maintien du français et reprise à l'article 45.2 du Statut.

est adoptée le 18 novembre 2003³⁰ et le Conseil adopte le nouveau Statut le 22 mars 2004³¹.

Les principales innovations concernent :

- les carrières et leur structure avec la réduction à deux catégories ;
- la création des agents contractuels dans le Régime applicable aux autres agents (RAA) et qui remplacent les auxiliaires. Deux types sont à distinguer :
a) Article 3 bis : agents ayant pour vocation à éventuellement bénéficier de contrats à durée indéterminée au sein des agences, des délégations extérieures, des bureaux de représentation, des offices administratifs ou encore dans toutes les institutions, mais appartenant au Groupe de fonction I (anciennement huissiers, pour des tâches manuelles ou d'appui administratif) et b) Article 3 ter pour des tâches dans un emploi non couvert par le tableau des effectifs et pour une durée maximale de trois ans ;
- les modifications du Statut s'emploient à mieux concilier vie privée et vie professionnelle en allongeant les congés maternité, introduisant des congés de paternité, offrant des possibilités élargies de recours au temps partiel ou en introduisant des congés parentaux. Le nouveau Statut entend également renforcer les droits des couples (y compris de même sexe en dehors du mariage traditionnel) ;
- les normes éthiques et les conflits d'intérêts sont mieux définis, notamment en ce qui concerne la dénonciation des irrégularités ou des dysfonctionnements³².

Pendant cette période, la pression des représentants du personnel est constante, souvent sous forme de menace de grève, et les fonctionnaires restent très mobilisés jusqu'à l'adoption du paquet final. L'administration a pu user de cet argument pour arracher un compromis au Conseil, même si *in fine* elle doit céder à la pression du législateur sur les salaires en acceptant la reconduction d'une contribution temporaire rebaptisée prélèvement spécial³³.

5. New Public Management (NPM) et l'actualité sans cesse renouvelée du changement (2004-2011)

La longue gestation, depuis le rapport Spierenburg de 1979 jusqu'en 2004, s'explique par le choc des cultures internes et le flottement politique qui

30. COM/2003/0721 final - CNS 2002/0100.

31. Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le Statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le Régime applicable aux autres agents de ces Communautés - *Journal officiel* n° L 124 du 27/04/2004 p. 0001 - 0118.

32. Articles 22 bis et 22 ter du Statut.

33. Article 66 bis du statut.

a entouré l'intégration européenne à la fin des années 1990. La réforme administrative correspond à l'archétype développé par Pollitt et Bouckaert³⁴ et se trouve être le résultat d'une combinaison de facteurs : de la pression économique de l'élargissement, en passant par une crise politique, sur fond de percolation de théories de management issues du secteur privé et introduites via le développement d'une tradition administrative associée aux pays du Nord, mais qui s'impose dans tous les pays membres de l'OCDE³⁵. L'introduction de la planification stratégique, le renforcement du contrôle interne et la décentralisation des circuits financiers s'inscrivent à part entière dans cette démarche.

La transposition dans les règles de gestion des ressources humaines, quant à elle, demeure hybride, même si dans une très large mesure l'expérience peut être qualifiée de positive. Elle est le résultat pragmatique *ad hoc* d'un compromis politique, qui a souvent privilégié la forme sur le fond. Les objectifs de fluidification des carrières et le mouvement général de décentralisation ont été menés à terme. De même, d'un point de vue budgétaire, la réforme du Statut de 2004 a permis de gérer l'élargissement sans augmentation démesurée des coûts administratifs, grâce à la nouvelle structure de carrière et les niveaux de recrutement, mais également le recours aux agents contractuels.

Il n'y a pas eu de bilan formel, mais les débats actuels poussent à une réflexion sur de nouvelles pistes d'ajustements possibles, sachant que l'obligation de résultats est encore plus d'actualité en période de doutes et de crise économique. Tous les aspects NPM n'ont pas été explorés et la réforme administrative reste très en deçà de ce qui a pu se passer au Royaume-Uni avec la contractualisation de la sphère publique et la multiplication des agences :

- en matière de sélection et de recrutement, le système a été rendu plus efficace par la création d'EPSO, en particulier pour la sélection du personnel d'encadrement pour lequel une véritable modernisation a été entamée et une refonte des concours introduite en 2010, axés désormais plus sur les compétences et non plus les connaissances. Ceci reflète la tendance plus générale de requalification du personnel, avec les questions que cela soulève³⁶. Toutefois, toutes les pistes de réforme du processus de sélection et de recrutement n'ont sans doute pas encore été explorées ;
- de même, en ce qui concerne les carrières, le système actuel constitue une avancée vers des principes NPM, mais reste assez proche du modèle

bureaucratique classique, avec précisément le maintien d'un système de carrière et pas de contractualisation systématique ;

- les transformations plus radicales, par contre, ont eu lieu dans le domaine de l'évaluation et de la formation³⁷, où d'ailleurs le processus de réforme se poursuit avec d'ores et déjà une révision du système introduite en 2008 (pour l'exercice 2009) et une refonte plus radicale en 2012.

L'autorité budgétaire a maintenu ses pressions à l'occasion de chaque nouvelle demande d'augmentation des ressources. Sur la période 2004-2009, les augmentations de personnel furent satisfaites par le recrutement de ressortissants des nouveaux pays membres, dont le nombre devait atteindre une masse critique afin de satisfaire aux critères minimaux d'équilibre géographique. Par contre, les États membres sont toujours prêts à critiquer le coût de la fonction publique européenne et, la période d'élargissement s'éloignant, relancent périodiquement le débat sur les effectifs et les rémunérations. Depuis l'été 2007, les initiatives se multiplient pour faire « faire des économies » : dans un renversement d'opinion, la croissance liée aux élargissements ne semble plus totalement justifiée aux yeux de l'autorité budgétaire.

Les dernières modifications du Statut actées sont circonstancielles et ne dénotent pas de volonté de refondre les principes de base. Depuis 2009, les assistants parlementaires peuvent désormais être recrutés en tant qu'agents contractuels³⁸. Par ailleurs, la création du nouveau Service européen pour l'action extérieure a nécessité quelques ajustements afin notamment de considérer, pour l'application du Statut, le SEAE comme institution, ce qu'il n'est pas au sens des Traités³⁹.

La proposition de règlement de 2011 modifiant le Statut⁴⁰ prévoit des aménagements motivés par la volonté d'une majorité d'États membres de faire baisser la masse salariale, essentiellement par réduction des effectifs globaux, l'allongement du temps de travail, et le reclassement de la carrière des secrétaires⁴¹. Les négociations sont d'ailleurs menées en parallèle avec les discussions sur les perspectives financières, alors que la crise de la dette souveraine aboutit dans certains pays à des compressions de la fonction publique et le cas échéant des réductions de salaires des fonctionnaires nationaux.

34. C. Pollitt and G. Bouckaert, op. cit., Chapter 2.

35. Voir les travaux menés dans le cadre de SIGMA et financés par l'Union européenne dans le cadre du programme PHAR : « Principes européens d'administration publique », Document SIGMA, n°27, Octobre 2000.

36. Didier Georgakakis, « Do skills kill? », *RFAP*, n°133, pp. 61-80, 2010/1.

37. Voir discussion plus détaillée dans : C. Knill and T. Balint, « The Reform of Human Resource management in the European Commission and in the OECD », IBEI Working papers, Barcelona, 2008/13.

38. Voir article de F. Andreone, « Le nouveau statut des assistants parlementaires dans l'Union européenne », *Études européennes*, ISSN 2116-1917, 01/2010.

39. Règlement (UE, Euratom) n°1080/2010 du Parlement européen et du Conseil et Règlement (UE, Euratom) n°1081/2010 du 24 novembre 2010, JOUE L311.

40. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Statut des fonctionnaires et le Régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, COM(2011) 890 final (13/12/2011).

41. NdE : Cf. Chapitre 4 de cet ouvrage, « La révision statutaire de 2011-2012 ».

Les circonstances économiques dicteront de nouvelles réformes. Du point de vue de la gouvernance, la poursuite de l'efficacité et de l'efficience continueront à être à l'ordre du jour et connaîtront peut-être, dans quelques années, un regain d'intérêt grâce aux apports du Traité de Lisbonne sur l'administration européenne qui se doit d'être « ouverte, efficace et indépendante »⁴².

42. Article 298 de la version consolidée du Traité TFUE.

CHAPITRE 4

La révision statutaire de 2011-2012

Christian LEVASSEUR et Christian ROQUES

1. Les origines de la révision statutaire

Le 13 décembre 2011, la Commission a adopté une proposition de règlement¹ du Parlement et du Conseil visant à amender le Statut des fonctionnaires de l'Union (ci-après « le Statut ») ainsi que le Régime applicable aux autres agents. Avant de décrire la révision proposée, il convient d'en comprendre les origines afin d'en saisir pleinement la portée. Comme c'est souvent le cas, les prémisses de la révision actuelle sont à trouver dans les fondements mêmes de la réforme précédente de 2004 qui, si elle a considérablement modernisé le Statut, méritait cependant de trouver un prolongement dans un nombre restreint de domaines. Le reste n'a été que l'élément déclencheur du processus : la multiplication des actes atypiques par le Conseil (en vertu de l'article 241 TFUE), le rapport d'Eurostat sur le coût des pensions ou le rapport sur l'équivalence des carrières, de même que la crise de l'adaptation des salaires et des pensions en 2009 dont nous venons de subir l'écho malencontreux fin 2011.

Cet exposé ne s'étendra sciemment pas sur le lien entre révision statutaire et contingence économique, car s'il est certain que les aléas de cette révision sont étroitement imbriqués avec les fluctuations économiques et sociales que connaît l'Union européenne, il est tout aussi vrai que le service public européen ne saurait se construire sur les contingences du moment, aussi dures qu'elles puissent sembler, au risque d'hypothéquer le futur même de celui-ci. Cela dit, la révision statutaire proposée n'ignore pas non plus ce contexte et propose une économie supplémentaire à celle de 2004 d'1 milliard d'euros d'ici à 2020 et puis ensuite, à long terme, de près d'1 milliard d'euros annuels.

¹ COM (2011) 890 final.