

Rapport spécial

**Mise en œuvre, à la
Commission, de la révision
2014 du statut et des
mesures y afférentes – Des
économies substantielles,
mais non sans conséquences
pour le personnel**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Abréviations, sigles et acronymes	
Synthèse	I-IX
Introduction	01-09
Étendue et approche de l'audit	10-12
Observations	13-88
Le paquet 2014 se traduit par des économies substantielles pour le budget de l'UE	13-20
Des économies budgétaires supérieures aux montants convenus lors des négociations sur le CFP	14-17
Des économies budgétaires encore plus importantes à long terme	18-20
La réforme a eu des incidences diverses sur les ressources humaines	21-73
Modifications importantes de la structure des carrières	22-30
Contribution à des modalités de travail favorables à la vie de famille et équilibre entre les sexes	31-37
Des effectifs vieillissants	38-41
Davantage de personnel employé sous contrats à durée déterminée	42-46
De nouvelles méthodes de travail pour absorber les réductions de personnel dans certaines DG	47-51
Des conséquences négatives pour le personnel	52-73
Une meilleure préparation du paquet 2014 aurait pu contribuer à atténuer ses conséquences négatives	74-88
Peu d'attention accordée aux aspects non financiers	75-79
Suivi et rapports insuffisants concernant les conséquences en matière de ressources humaines	80-88
Conclusions et recommandations	89-97

Annexes

Annexe I – Impact global des mesures introduites dans le cadre du paquet 2014

Critères utilisés pour l'évaluation globale de l'impact positif et négatif des mesures introduites par la révision de 2014 du statut

Annexe II – Catégories de personnel employé à la Commission

Annexe III – Conditions d'admission pour chaque catégorie de personnel

Annexe IV – Les 45 directions générales, services et offices de la Commission ainsi que le collège

Glossaire

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Abréviations, sigles et acronymes

Abréviation	Signification
AD	Groupe de fonctions des administrateurs
AST	Groupe de fonctions des assistants
AST/SC	Groupe de fonctions des secrétaires et commis
CFP	Cadre financier pluriannuel
DG	Direction générale
EPSO	Office européen de sélection du personnel
EUROSTAT	Direction générale Eurostat – Statistiques européennes
GF	Groupe de fonctions pour les agents contractuels
PIB	Produit intérieur brut
UE	Union européenne

Synthèse

I L'Union européenne emploie environ 60 000 personnes sous différents types de contrats – permanents et à court terme – au sein de l'UE et dans des pays tiers. Leurs conditions d'emploi sont définies dans le statut des fonctionnaires et dans le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le «statut»). Près de la moitié du personnel de l'UE est employé par la Commission, qui est chargée de faire des propositions de réforme du statut. Les rémunérations du personnel de la Commission représentent un coût de 3,2 milliards d'euros par an, soit environ 2 % du budget global de l'UE.

II Lors des négociations budgétaires sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020, l'UE a adopté un paquet de mesures visant à réduire les dépenses de personnel et à améliorer la gestion des ressources humaines. Le paquet 2014 comportait un objectif de réduction de 5 % du nombre d'emplois figurant au tableau des effectifs, un gel temporaire des salaires et des pensions ainsi qu'une révision du statut.

III Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné comment la Commission a relevé le défi du double objectif consistant à réaliser des économies budgétaires et à améliorer la situation en matière de ressources humaines. Nous avons décidé de réaliser ces travaux maintenant afin de fournir à la Commission et à l'autorité budgétaire une évaluation du paquet 2014 qui pourrait s'avérer utile pour éclairer tout débat futur sur les évolutions du statut. Nos parties prenantes se sont également déclarées intéressées par les résultats qualitatifs de ce paquet.

IV L'audit a visé à évaluer l'efficacité des mesures de réforme de 2014, et a été centré sur la Commission. Nous avons examiné si les mesures prises:

- ont permis de réaliser les économies budgétaires escomptées au niveau de l'UE;
- ont contribué à améliorer la situation en matière de ressources humaines à la Commission;
- ont été globalement bien élaborées, et si leur mise en œuvre à la Commission a fait l'objet d'un suivi approprié.

V Nous avons constaté que les mesures de réduction des coûts ont généré des économies substantielles pour le budget de l'UE. Au total, les économies réalisées dans le cadre du CFP 2014-2020 devraient atteindre 4,2 milliards d'euros, dépassant les montants initialement convenus. La Commission escompte également que les économies à long terme obtenues grâce aux modifications de l'âge de départ à la retraite, de la structure des carrières et du régime de pensions entraîneront une réduction des dépenses administratives de l'UE de l'ordre de 19,2 milliards d'euros entre 2014 et 2064.

VI Cependant, l'impact du paquet 2014 sur la gestion des ressources humaines a été mitigé. Les modifications de la structure des carrières ont permis de mieux aligner les niveaux de rémunération et de responsabilités et de corriger les effets collatéraux de la réforme du statut de 2004. Le relèvement de l'âge de la retraite et la diminution du recrutement contribuent au vieillissement des effectifs. La Commission a davantage recours à des agents contractuels pour faire face à l'accroissement de la charge de travail et à l'amenuisement des possibilités de recrutement, quoique l'impact sur ses services varie considérablement. Enfin, des conditions de travail moins favorables ont réduit l'attractivité de l'UE en tant qu'employeur, alors que celle-ci peine déjà à attirer des effectifs suffisants en provenance d'un certain nombre d'États membres.

VII Par ailleurs, nous avons observé que la Commission n'a procédé qu'à un examen limité des conséquences probables sur la gestion des ressources humaines des mesures d'économie et des mesures non financières figurant dans le paquet 2014. Ses modalités de suivi ne lui ont pas permis de cerner les répercussions négatives de manière exhaustive ou en temps utile.

VIII Globalement, nous estimons en conclusion que le paquet 2014 a permis de réaliser les économies souhaitées et a apporté quelques améliorations modestes en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, certaines conséquences négatives pour les DG et le personnel auraient pu être évitées ou atténuées plus tôt si les mesures de réforme avaient fait l'objet d'une meilleure préparation et d'un suivi plus rigoureux.

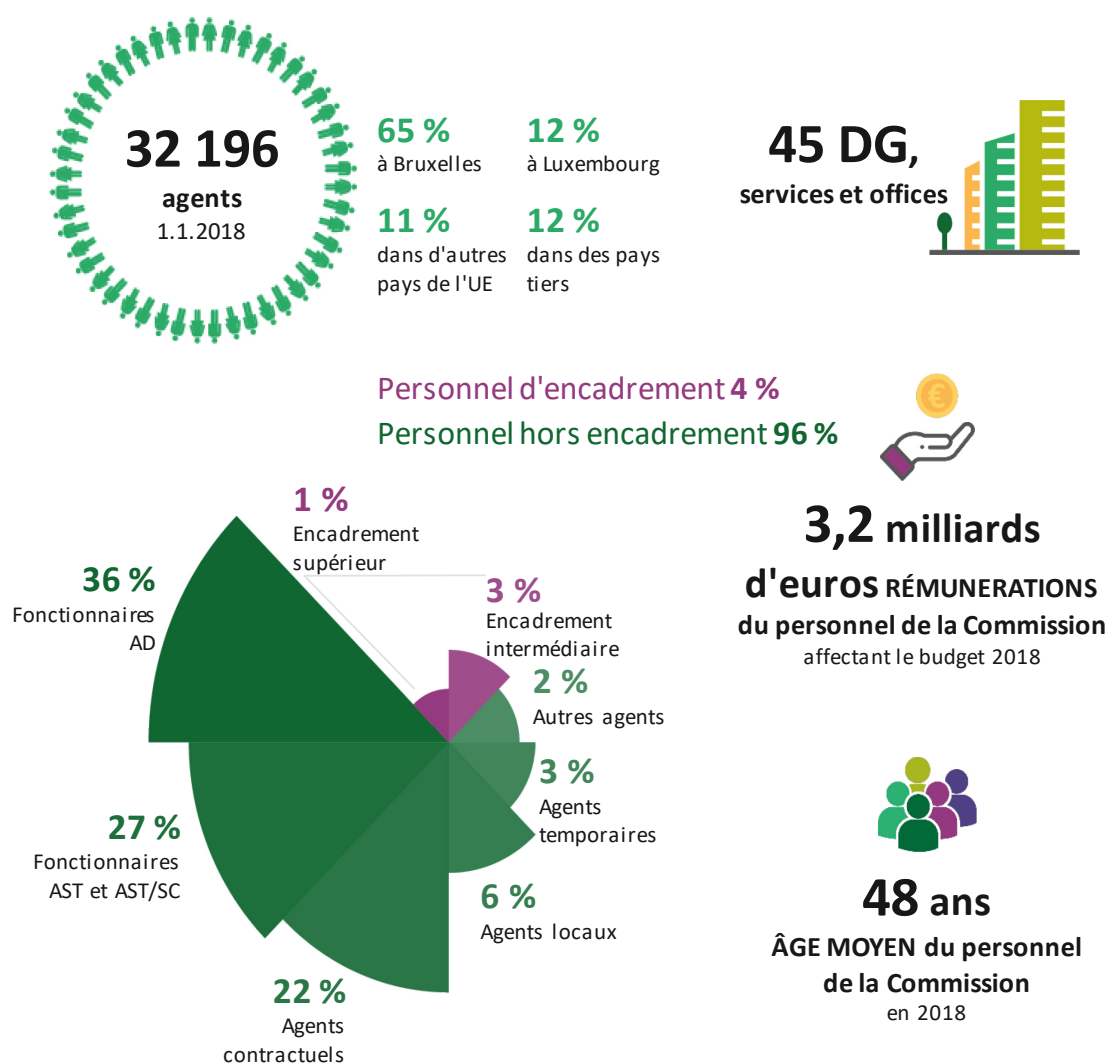
IX La Commission devra mettre à jour ses modalités de gestion de la charge de travail, de suivi des ressources humaines et d'établissement de rapports en la matière, et réaliser une évaluation préalable à tout éventuel nouveau paquet de mesures en lien avec une réforme du statut. Nous recommandons à la Commission:

- d'élaborer un plan de gestion des effectifs;
- d'améliorer son cadre de suivi et d'établissement de rapports en matière de ressources humaines;
- de procéder à une évaluation des besoins et des impacts potentiels avant toute révision ultérieure du statut.

Introduction

01 Les institutions et agences de l'UE emploient quelque 60 000 fonctionnaires et autres agents au sein de l'Union européenne et dans des pays tiers. Ce chiffre englobe environ 32 000 agents de la Commission européenne. La **figure 1** ci-dessous présente les principaux faits et chiffres concernant le personnel de la Commission en 2018¹.

Figure 1 – Le personnel de la Commission européenne en bref (en 2018)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports de la DG HR, chiffres clés en matière de ressources humaines pour 2018.

¹ De plus amples informations sur les 45 DG et services sont présentées à l'annexe IV.

02 Dans le budget 2018, les crédits affectés aux ressources humaines de la Commission représentaient 3,2 milliards² d'euros, sur un total de 5,5 milliards d'euros pour l'ensemble du personnel de l'UE.

03 Le personnel de l'UE est employé et classé en catégories par type d'emploi: les fonctionnaires, qui sont nommés et ont un emploi permanent, et les agents temporaires et contractuels³. Il existe également des agents locaux dans les délégations de l'UE situées dans des pays tiers. Les fonctionnaires et les agents temporaires relèvent de l'un des trois groupes de fonctions, à savoir administrateurs (AD), assistants (AST) et secrétaires et commis (AST/SC). Chaque groupe couvre une fourchette de grades différents: AD 5 à AD 16, AST 1 à AST 11, et AST/SC 1 à AST/SC 6.

04 Les droits, les devoirs et les responsabilités de base de l'employeur et de l'employé sont définis dans le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après dénommés conjointement le «statut»). Ces textes ont été adoptés pour la première fois en 1962. Jusqu'au début des années 2000, relativement peu de changements ont été apportés au statut, en dépit de la modification de la structure de la Commission et de la révision des conditions d'emploi dans de nombreuses autres organisations internationales et administrations publiques des États membres. Toutefois, en 2003, la Commission a proposé un certain nombre de modifications importantes et ambitieuses («la réforme de 2004») dans la perspective de l'élargissement de l'UE de 2004.

05 Une nouvelle révision du statut est entrée en vigueur en 2014. Elle devait constituer un jalon sur la voie d'une administration plus efficiente, grâce à la réalisation d'économies budgétaires et à l'amélioration de certains aspects de la gestion des ressources humaines au sein des institutions de l'UE⁴. Un objectif déclaré de cette révision était «d'optimiser la gestion des ressources humaines d'une fonction publique européenne qui se caractérise par son excellence, sa compétence, son

² Ce montant comprend les rémunérations du personnel de la Commission.

³ Voir l'annexe II pour plus de précisions - Catégories de personnel employé à la Commission.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Un budget pour la stratégie Europe 2020», COM(2011) 500 final du 29.6.2011.

indépendance, sa loyauté, son impartialité et sa stabilité, ainsi que par sa diversité culturelle et linguistique et par des conditions de recrutement attrayantes»⁵.

06 La révision de 2014 du statut s'est inscrite dans le contexte des négociations budgétaires sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. La proposition initiale⁶ de la Commission comportait un engagement de réduction du personnel qui a par la suite été intégré dans l'accord interinstitutionnel accompagnant la proposition de CFP⁷ («la réduction de 5 % des postes»). Au cours des négociations, le Conseil a présenté des mesures supplémentaires, notamment un gel des rémunérations et des pensions pendant deux ans. Aux fins du présent rapport, les réductions de personnel, le gel des rémunérations et des pensions et les modifications apportées au statut sont regroupés sous l'appellation «paquet 2014».

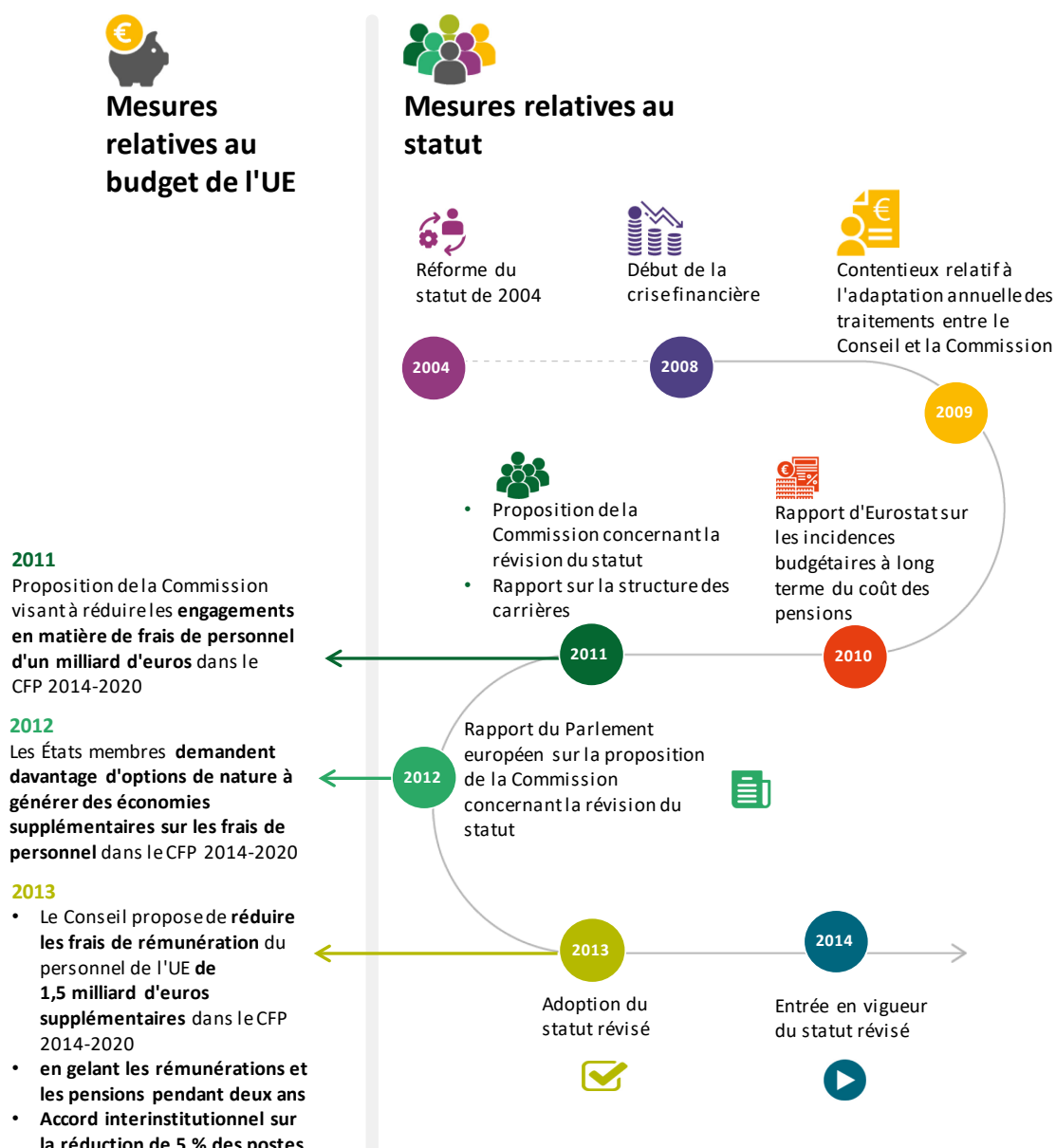
07 L'aperçu chronologique ci-dessous (voir *figure 2*) montre comment les négociations budgétaires ainsi que d'autres événements extérieurs ont été intégrés dans le processus de révision de 2014.

⁵ Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, considérant 7.

⁶ 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, Bruxelles, 13.12.2011, p. 2.

⁷ Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013, p. 1).

Figure 2 – Événements ayant eu une incidence sur la révision de 2014 du statut



Source: Cour des comptes européenne.

08 Au moment où la proposition de révision du statut a été examinée, les finances publiques des États membres subissaient la pression d'une crise économique et financière mondiale⁸. Ils étaient nombreux à avoir annoncé des mesures visant à réduire le coût de leurs administrations publiques. Ces mesures portaient essentiellement sur le gel des salaires et des embauches, l'augmentation du temps de travail, le relèvement de l'âge du départ à la retraite et les réductions de personnel.

⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15_887_en.pdf

09 Enfin, à l'issue de négociations en trilogue, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu d'apporter des modifications au statut, axées sur deux objectifs: réaliser des économies budgétaires sur le plan des dépenses administratives et améliorer la gestion des ressources humaines (voir *figure 3*).

Figure 3 – Le paquet 2014 comportait des mesures visant à économiser de l'argent et à améliorer la gestion des ressources humaines



Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

10 Nous avons examiné si les mesures prises:

- a) ont permis de réaliser les économies budgétaires escomptées au niveau de l'UE;
- b) ont contribué à améliorer la situation en matière de ressources humaines à la Commission;
- c) ont été élaborées sur des bases solides, et si leur mise en œuvre à la Commission a fait l'objet d'un suivi.

11 Nous avons couvert les résultats à court terme (jusqu'à 2020) et à long terme (jusqu'à 2064) du paquet 2014 ainsi que certains des effets de la réforme de 2004, le cas échéant. Nous nous sommes concentrés sur la situation en matière de ressources humaines au sein de la Commission, qui représente la part la plus importante du budget des rémunérations du personnel des institutions de l'UE (58 %) et des emplois disponibles (53 %). Nous estimons que la nature des changements introduits est similaire dans les autres institutions de l'UE. L'examen des incidences financières des mesures, telles que l'externalisation de certaines activités administratives, prises par la Commission pour compenser les réductions de personnel, sortait du cadre de notre audit. Nous n'avons pas non plus évalué la mise en œuvre, par la Commission, de stratégies de gestion des ressources humaines relatives aux aptitudes et aux compétences de son personnel.

12 Nos travaux d'audit ont comporté:

- a) un examen des rapports élaborés par la Commission conformément aux obligations prévues par le statut, ainsi que des rapports financiers et opérationnels dans le domaine des ressources humaines, et notamment les rapports annuels d'activité et les plans de gestion, le rapport sur l'équivalence des structures des carrières⁹, les rapports d'Eurostat de 2011 à 2016 sur la viabilité du

⁹ Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'équivalence entre l'ancienne et la nouvelle structure des carrières, COM(2011) 171 final.

régime de pensions et le rapport sur l'équilibre géographique dans les institutions de l'UE¹⁰;

- b) une analyse des statistiques relatives aux ressources humaines, des documents budgétaires et des enquêtes auprès du personnel pour la période 2012-2018;
- c) des entretiens avec des agents issus:
 - i) de cinq directions générales opérationnelles de la Commission (les DG SANTE, FISMA, DEVCO, DGT et HOME), lesquelles ont été confrontées au changement absolu le plus important en termes de nombre d'emplois inscrits au tableau des effectifs réellement utilisés entre 2012 et 2017;
 - ii) de la DG JRC, direction implantée sur de multiples sites et dont la répartition géographique du personnel est la plus diverse;
 - iii) des DG HR, BUDG et EUROSTAT;
 - iv) des délégations syndicales du personnel.
- d) une analyse de rapports élaborés par des experts externes, des universitaires et l'OCDE concernant l'évolution de la main d'œuvre et des conditions d'emploi en Europe.

¹⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et de l'article 12 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (Équilibre géographique), COM(2018) 377 final.

Observations

Le paquet 2014 se traduit par des économies substantielles pour le budget de l'UE

13 Nous avons examiné comment le paquet 2014 a été pris en considération pour déterminer les plafonds du CFP 2014-2020 pour les dépenses administratives, et si les mesures avaient permis de réaliser les économies escomptées.

Des économies budgétaires supérieures aux montants convenus lors des négociations sur le CFP

14 Dans sa proposition de révision du statut de 2011, la Commission a estimé que les modifications du statut et une réduction globale de 5 % du personnel se traduiraient par des économies budgétaires de près d'un milliard d'euros. En 2013, la proposition de la Commission a donné lieu à une réduction juridiquement contraignante de 5 % de l'ensemble des emplois¹¹. Le Conseil a par la suite proposé un gel des rémunérations et des pensions de deux ans pour la période 2013-2014 afin de générer 1,5 milliard d'euros d'économies budgétaires supplémentaires. Les économies, d'un montant total de 2,5 milliards d'euros, ont été déduites de la proposition initiale de la Commission pour le CFP 2014-2020, réduisant ainsi le plafond des frais de personnel pour cette période.

15 Outre la réduction du plafond du CFP, les autorités législatives ont décidé de limiter l'accès aux grades AD de fin de carrière afin de dégager un montant supplémentaire de 0,2 milliard d'euros d'économies. En conséquence, la révision de 2014 du statut a permis de réaliser, sur la période couverte par le CFP 2014-2020, des économies sur les rémunérations et les pensions estimées à quelque 2,7 milliards d'euros, soit 6 % du budget administratif de 45,6 milliards d'euros consacré aux rémunérations et pensions.

¹¹ Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013, p. 1).

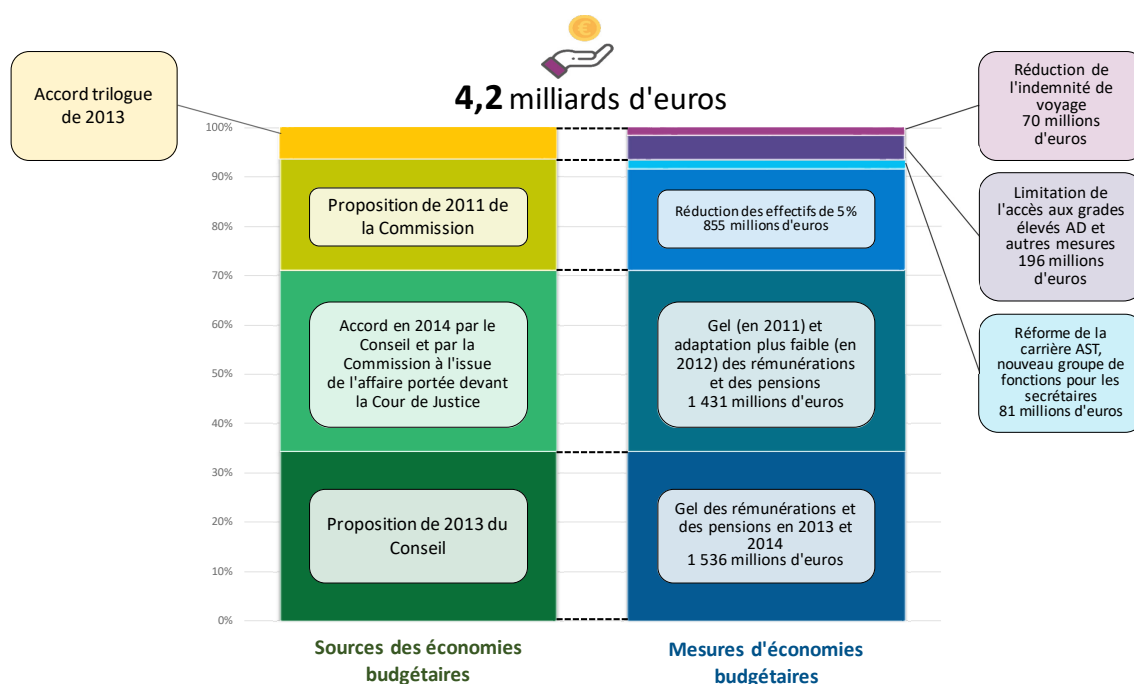
16 Les négociations budgétaires concernant les dépenses administratives ont été centrées sur les économies à court et à moyen terme, jusqu'à la fin du CFP. Outre les économies liées au paquet 2014, un montant supplémentaire estimé à 1,4 milliard d'euros a été économisé en raison de la non-application, en 2011¹² et 2012¹³, de la méthode d'ajustement des rémunérations et des pensions conformément à des ajustements équivalents dans un groupe d'États membres de référence.

17 Globalement, l'incidence budgétaire directe des économies en matière de rémunérations et de pensions sur le CFP 2014-2020 devrait être de l'ordre de 4,2 milliards d'euros, soit plus que ce qui était prévu. Les gels (en 2011, 2013 et 2014) et l'adaptation plus faible (en 2012) des rémunérations et des pensions représentent la plus grande partie des économies réalisées. La *figure 4* montre l'ensemble des économies budgétaires, par source et par type de mesures.

¹² Affaire C-63/12 de la CJUE, Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2013. Le Conseil avait refusé d'adopter la proposition d'augmentation des salaires et des pensions du personnel de l'UE, estimant que la crise économique qui sévissait alors constituait une détérioration sérieuse et soudaine de la situation économique et sociale au sein de l'Union, ce qui justifiait la suspension de la méthode d'ajustement. La Cour de justice avait conclu que les justifications avancées par le Conseil étaient suffisantes pour étayer sa décision de ne pas adopter l'actualisation proposée.

¹³ À la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire C-63/12, la Commission a présenté en décembre 2013 une nouvelle proposition d'augmentation de 0,9 % en 2011 et de 0,9 % pour 2012. Les négociations en trilogue ont mené à l'adoption des règlements (UE) nos 422/2014 et 423/2014, fixant l'adaptation des rémunérations et des pensions à 0 % et 0,8 % pour 2011 et 2012, respectivement.

Figure 4 – Les mesures relatives aux rémunérations et aux pensions ont généré les économies les plus importantes dans le CFP 2014-2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents transmis par la DG BUDG et la DG HR, aux prix de 2011.

Des économies budgétaires encore plus importantes à long terme

18 Une grande partie des économies à long terme au niveau des dépenses administratives proviendront de la baisse des dépenses en matière de pensions. Le paquet 2014 a introduit plusieurs mesures qui entraîneront, directement et indirectement, une diminution des dépenses de pensions à long terme au cours des 30 à 50 prochaines années (voir [tableau 1](#) pour plus de précisions).

Tableau 1 – Mesures directes et indirectes figurant dans le paquet 2014 et visant à réduire les dépenses à long terme en matière de pensions

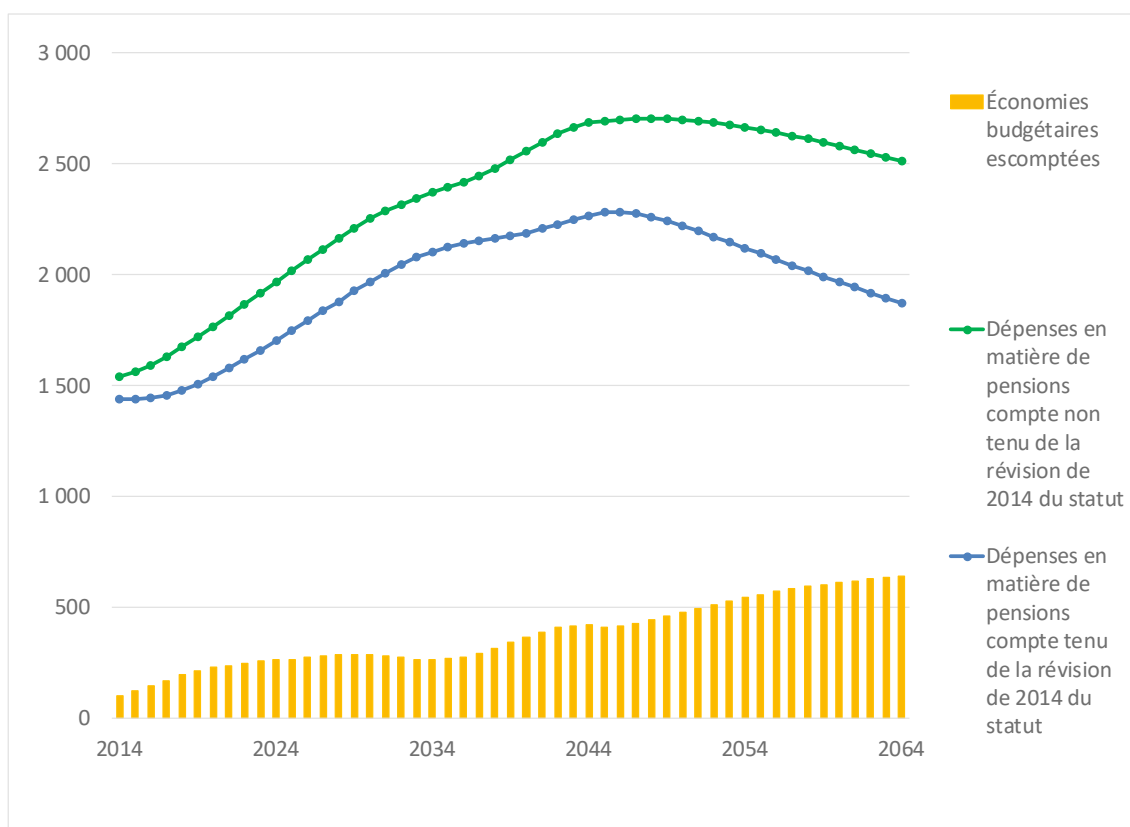
Mesures ayant un impact direct	Principales mesures ayant un impact indirect
<ul style="list-style-type: none"> - Relèvement de l'âge de la retraite de 63 à 66 ans, avec des mesures transitoires pour le personnel recruté avant 2014 - Taux d'accumulation annuel fixé à 1,8 % pour le personnel recruté après le 1^{er} janvier 2014, à 1,9 % pour le personnel recruté entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013 et à 2,0 % pour le personnel recruté avant le 1^{er} mai 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Gel des rémunérations et des pensions en 2013 et 2014 - Réduction de 5 % du nombre d'emplois prévus au tableau des effectifs - Création du nouveau groupe de fonctions AST/SC et changements dans la structure des carrières AST et AD, avec une limitation de l'accès aux plus hauts grades (AST 10 et 11, AD 13 et 14)

Source: Cour des comptes européenne.

19 Les économies sur les pensions seront plus substantielles après 2020. Pour ce qui est des 50 prochaines années, elles s'élèveraient, selon les estimations, à 19,2 milliards d'euros en 2064, ce montant venant s'ajouter aux 24,8 milliards d'euros qui devraient être générés par la réforme de 2004 au cours de la période 2004-2059¹⁴. À l'heure actuelle, les dépenses en matière de pensions augmentent toujours. Toutefois, le personnel partant à la retraite est remplacé par du personnel engagé dans des conditions moins favorables introduites par les réformes consécutives du statut. Par conséquent, les dépenses budgétaires à long terme devraient diminuer d'environ 30 % d'ici 2059 par rapport à la situation hypothétique où le paquet 2014 n'aurait pas été mis en œuvre (voir la [figure 5](#) pour plus de détails).

¹⁴ Voir le 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.

Figure 5 – Économies budgétaires escomptées dans les dépenses en matière de pensions (en millions d'euros)



Source: Document de travail des services de la Commission, étude d'Eurostat sur les incidences budgétaires à long terme du coût des pensions, SWD(2016) 268 final, Bruxelles, 28.7.2016, p. 19.

20 L'effet cumulé des changements apportés en 2004 et 2014 aux règles en matière de rémunérations et de pensions, y compris la suspension durant deux ans de l'adaptation des salaires figurant dans le paquet 2014, devrait donc générer des économies substantielles, bien au delà de la perspective de l'actuel CFP. La *figure 6* présente des estimations pour le CFP 2014–2020 et au delà.

Figure 6 – Estimation des économies sur les rémunérations et les pensions du personnel liées aux réformes successives

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020		2059	2064
Réforme du statut de 2004	Économies sur les rémunérations et les pensions du personnel 8 milliards d'euros (prix de 2011)											
				Économies sur les pensions 24,8 milliards d'euros (prix de 2008)								
Révision de 2014 du statut						Économies sur les rémunérations et les pensions du personnel 2,7 milliards d'euros (prix de 2011)						
						Économies sur les pensions 19,2 milliards d'euros (prix de 2014)						
Adaptation plus faible en 2011 et 2012						Économies sur les rémunérations et les pensions du personnel 1,4 milliard d'euros (prix de 2011)						

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents transmis par la DG BUDG et la DG HR.

La réforme a eu des incidences diverses sur les ressources humaines

21 Le paquet 2014 a eu une incidence sur un certain nombre d'aspects importants des ressources humaines à la Commission. Nous avons examiné les effets des mesures d'amélioration dans le domaine des ressources humaines sur la répartition du personnel par groupes de fonctions et grades (structure des carrières), l'équilibre hommes-femmes, la pyramide des âges, le nombre d'agents contractuels, les effectifs des DG et des services et l'attractivité des conditions d'emploi.

Modifications importantes de la structure des carrières

22 La réforme de 2004 a apporté un changement majeur dans la structure des carrières du personnel de la Commission. Elle a fusionné les catégories assistants, secrétaires et commis en un groupe de fonctions général des assistants (AST) et créé une progression de carrière plus linéaire.

23 Ces modifications ont eu des effets collatéraux qui ont déconnecté la rémunération et le grade du niveau de responsabilités¹⁵. Elles ont également abaissé le salaire de départ pour les administrateurs adjoints¹⁶ et augmenté le potentiel de revenus des secrétaires et commis à long terme. Plus spécifiquement, les principales conséquences ont été les suivantes:

- les administrateurs adjoints gagnaient moins sous le nouveau système que sous l'ancien (3 % de moins pour le personnel recruté au grade AD 5, et 11 % de moins pour le personnel recruté au grade AD 6);
- les secrétaires et les commis nouvellement recrutés gagnaient plus sous le nouveau système que sous l'ancien (en moyenne, 16 % de plus qu'avant 2004);
- certains agents de la Commission gagnaient plus, en mai 2009, que leur directeur général, bien qu'il s'agisse là du plus haut poste à responsabilité;
- un chef d'unité pouvait gagner moins que d'autres fonctionnaires sous sa responsabilité, y compris les secrétaires et les commis.

24 Le paquet 2014 visait à remédier à certaines de ces situations en créant un groupe de fonctions AST/SC pour les secrétaires et les commis et en gelant l'avancement de grade dans les groupes de fonctions AST et AD.

25 Le nouveau groupe de fonctions AST/SC avait pour but d'améliorer le lien entre grade et responsabilités. Toutefois, le remplacement de tous les secrétaires et commis relevant actuellement du groupe de fonctions AST par du personnel AST/SC prendra beaucoup de temps. Compte tenu de la structure actuelle de cette population, l'effet collatéral involontaire de la réforme de 2004 en ce qui concerne les secrétaires et les commis devrait être totalement corrigé dans les années 2040.

26 Les mesures de réforme de 2014 ont également bloqué l'avancement dans les grades au niveau AST 9 et AD 12. La promotion au delà du grade AST 9 est subordonnée à une candidature à un emploi d'assistant confirmé, celle au delà du grade AD 12 requiert de postuler à un emploi d'expert confirmé ou à un poste d'encadrement, sachant que peu de postes sont disponibles. Le blocage des carrières s'applique au personnel en place et a concerné près de deux tiers des agents AST et AD

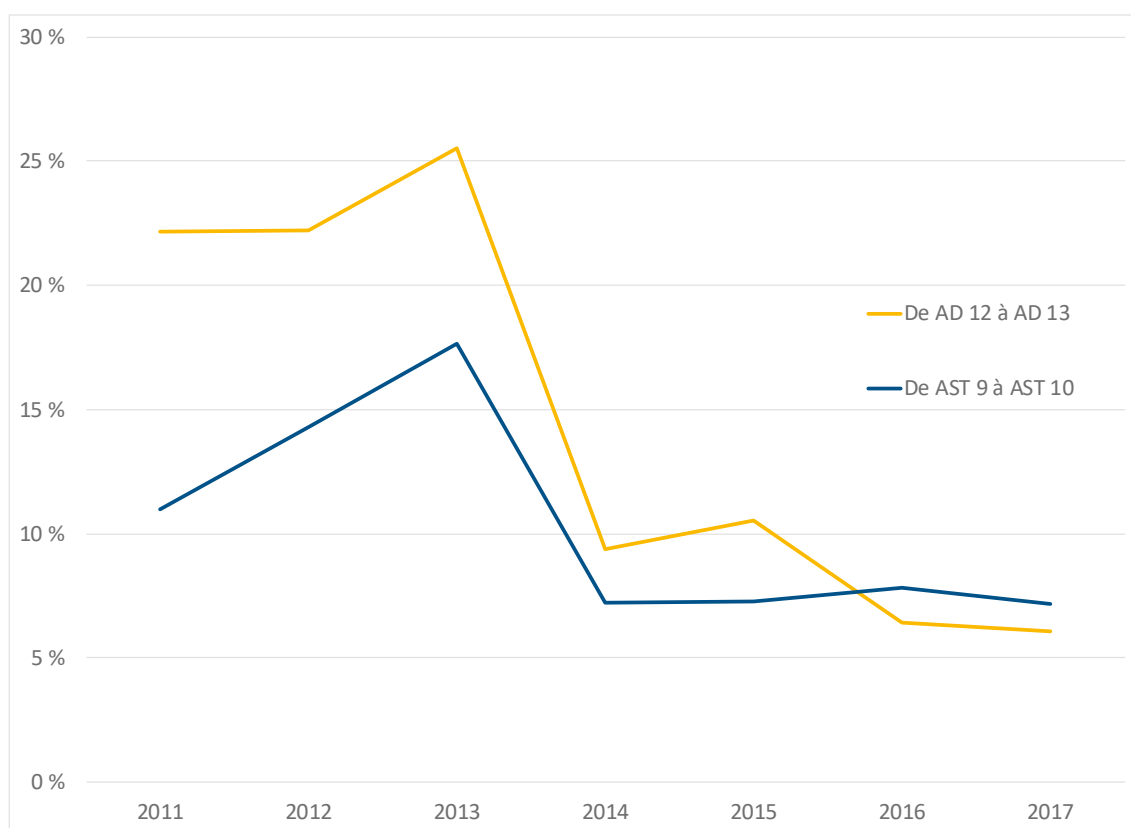
¹⁵ Les grades et les responsabilités sont expliqués à l'annexe II et à l'annexe III.

¹⁶ Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'équivalence entre l'ancienne et la nouvelle structure des carrières, COM(2011) 171 final du 30.3.2011.

en fonction au 1^{er} janvier 2014. L'impact a été immédiat pour les AST 9 et les AD 12 (soit environ 11 % de l'ensemble du personnel employé). Les agents les plus jeunes dans les grades de base de chaque groupe (AST 1 et AD 5) ne subiront pas ce plafonnement avant les années 2040.

27 Globalement, le blocage des carrières a réduit les possibilités de promotion aux grades supérieurs. La *figure 7* montre les effets du plafonnement sur les taux de promotion. Le taux de promotion correspond au nombre d'agents promus au cours d'une année donnée rapporté au nombre d'agents dans ce grade l'année précédente.

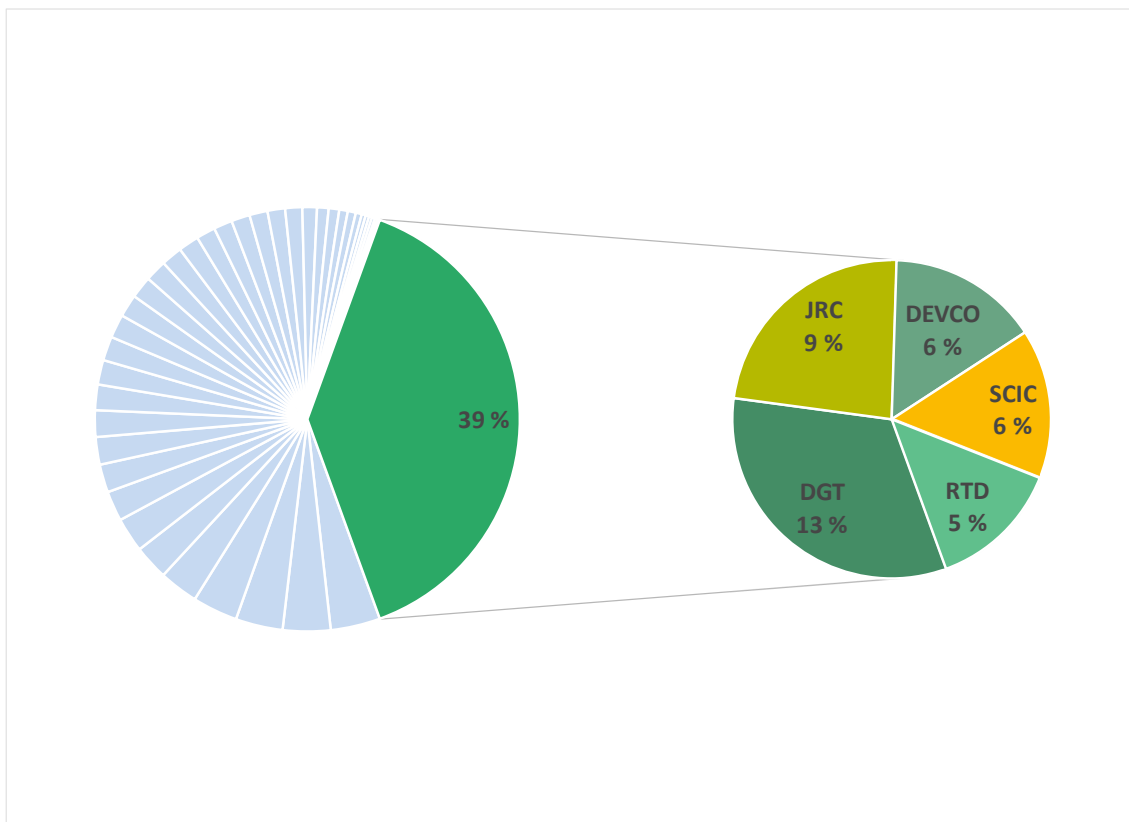
Figure 7 – Effet du blocage des carrières – taux de promotion après 2014



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

28 Dans l'ensemble, le blocage des carrières a généré des économies budgétaires. Cela a également amélioré le lien entre grade et responsabilités en réservant les grades plus élevés aux agents auxquels incombe un niveau de responsabilités supérieur. Ces plafonds posent de sérieuses difficultés en matière de ressources humaines dans les DG comptant de nombreux agents expérimentés, dont les perspectives de promotion ont été compromises. Le problème de la progression de carrière pour les grades AD 11 et 12 est concentré dans un nombre limité de directions générales: 39 % de tous les AD 11-12 étaient employés dans cinq des 45 DG (voir *figure 8*).

Figure 8 – Pourcentage des agents de grades AD 11-12 par DG avant la réforme (au 31 décembre 2013)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

29 La révision de 2014 du statut a également apporté des modifications à la procédure de rétrogradation et de licenciement en cas d'insuffisance professionnelle. Cependant, à ce jour, peu de cas ont été signalés à la Commission. Les modifications n'ont pas simplifié ni réduit la longueur de la procédure. Cinq rapports d'évaluation annuelle insuffisante consécutifs devant être établis avant que le licenciement soit effectif, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions quant à cette mesure. Par exemple, la DGT a enregistré 12 rapports insatisfaisants pour la période 2014-2017. Les estimations à l'échelle de la Commission sont d'environ 20 rapports insatisfaisants par an (moins de 0,1 % du personnel).

30 Le nombre de postes ouverts à la promotion chaque année est déterminé sur la base des taux figurant à l'annexe I, section B, du statut. Ces taux peuvent être utilisés pour estimer la progression de carrière dans le temps. Un taux de 33 % signifie qu'en moyenne, un fonctionnaire dont la performance est satisfaisante reste trois ans dans le grade avant d'être promu. Sauf pour les grades AST 9 et AD 12, la plupart des agents performants peuvent s'attendre à être promus tous les trois à six ans, selon le taux défini pour leur grade.

Contribution à des modalités de travail favorables à la vie de famille et équilibre entre les sexes

31 Les dispositions relatives aux modalités de travail favorables à la vie de famille incluses dans les mesures de réforme de 2014 (prolongation du congé parental, travail à temps partiel, horaire flexible et travail à domicile) visaient à faire de la Commission une administration plus moderne et flexible, promouvant l'équilibre entre hommes et femmes¹⁷.

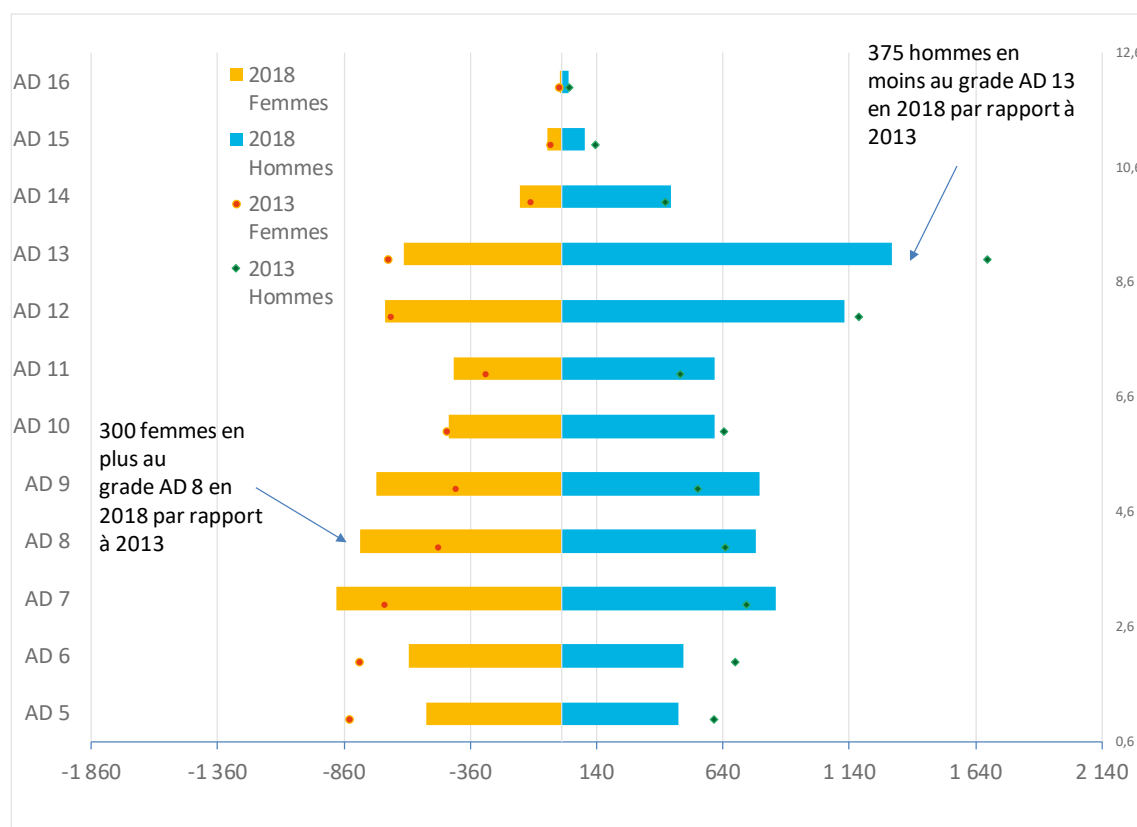
32 La révision de 2014 du statut a fourni un cadre juridique commun permettant à toutes les institutions d'établir leurs propres modalités d'aménagement du temps de travail. Cependant, la Commission n'a pas évalué la contribution que ces dernières étaient censées apporter à l'amélioration de l'équilibre entre les femmes et les hommes, ni lors de l'élaboration des mesures de réforme ni après.

33 Avant 2014, toutes les institutions avaient reconnu l'importance d'un équilibre entre les hommes et les femmes et la nécessité d'accroître la proportion de femmes aux postes d'encadrement. Le plan stratégique pour 2016-2020 de la DG HR intégrait la diversité en tant que principe clé et fixait un objectif de 40 % de femmes dans les fonctions d'encadrement à la Commission d'ici à 2020. La proportion de femmes occupant des fonctions d'encadrement supérieur est passée de 30 % en 2014 à 34 % en 2017. Cette évolution résulte essentiellement d'un certain nombre d'actions entreprises par la DG HR dans le domaine des ressources humaines, qui n'étaient pas spécifiquement liées au paquet 2014.

34 La *figure 9* compare l'équilibre hommes-femmes à la Commission en 2018 avec la situation en 2013 pour l'ensemble des grades AD. Le personnel occupant des postes élevés (grades AD 12 et plus) compte de nombreux hommes. Cependant, une diminution sensible des effectifs masculins de grade AD 13 a été notée entre 2013 et 2018, principalement en raison de facteurs démographiques. Les personnes concernées ont généralement rejoint la Commission dans les années 1980-1990 et ont à présent l'âge de la retraite ou s'en approchent.

¹⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013, considérant 23.

Figure 9 – Vers un meilleur équilibre hommes - femmes dans les grades AD entre 2013 et 2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

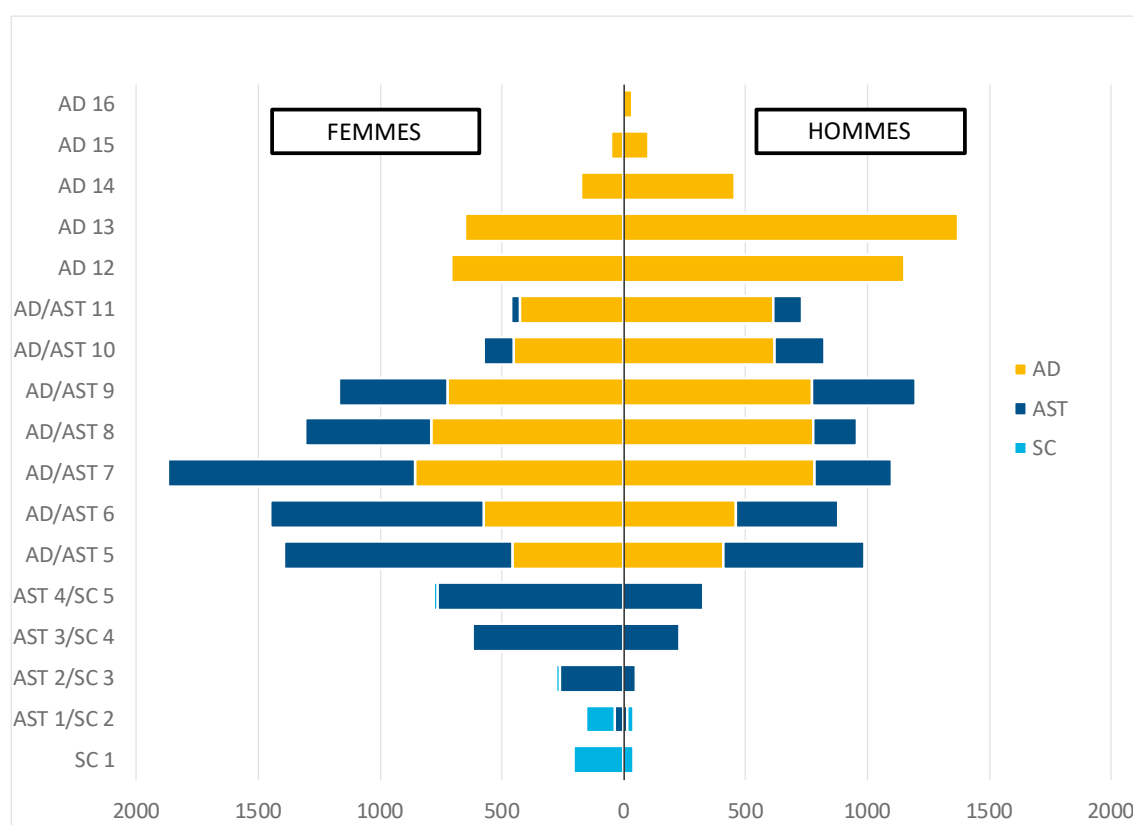
35 La ventilation entre les hommes et les femmes montre une part croissante de femmes dans les grades AD:

- de 2013 à 2018, le nombre total de femmes fonctionnaires et agents temporaires de catégorie AD a augmenté de près de 8 %, tandis que celui de leurs homologues masculins a reculé de près de 3 %;
- en 2013, elles constituaient la majeure partie du personnel AD aux grades 5 et 6. en 2018, elles constituaient la majeure partie du personnel AD aux grades 5 à 8.

36 Nous avons constaté que malgré la récente augmentation du nombre de femmes dans le groupe de fonctions AD et la nomination de davantage de femmes à des fonctions d'encadrement, les grades les plus élevés restent dominés par les hommes. Cependant, les femmes représentant aujourd'hui la majeure partie des nouveaux agents, la proportion de femmes à des grades plus élevés et occupant des fonctions d'encadrement supérieur devrait s'accroître au fil du temps.

37 La *figure 10* ci-dessous présente la répartition des hommes et des femmes à la Commission par grade, regroupés de manière à tenir compte du niveau de rémunération (à savoir AST 5 et AD 5 ensemble, et AST 1 et SC 2 ensemble). Les groupes de fonctions AST et AST/SC restent majoritairement féminins en raison des taux élevés de femmes candidates aux concours correspondants.

Figure 10 – Le ratio hommes/femmes actuel: les grades les plus élevés restent dominés par les hommes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission, fonctionnaires et agents temporaires uniquement.

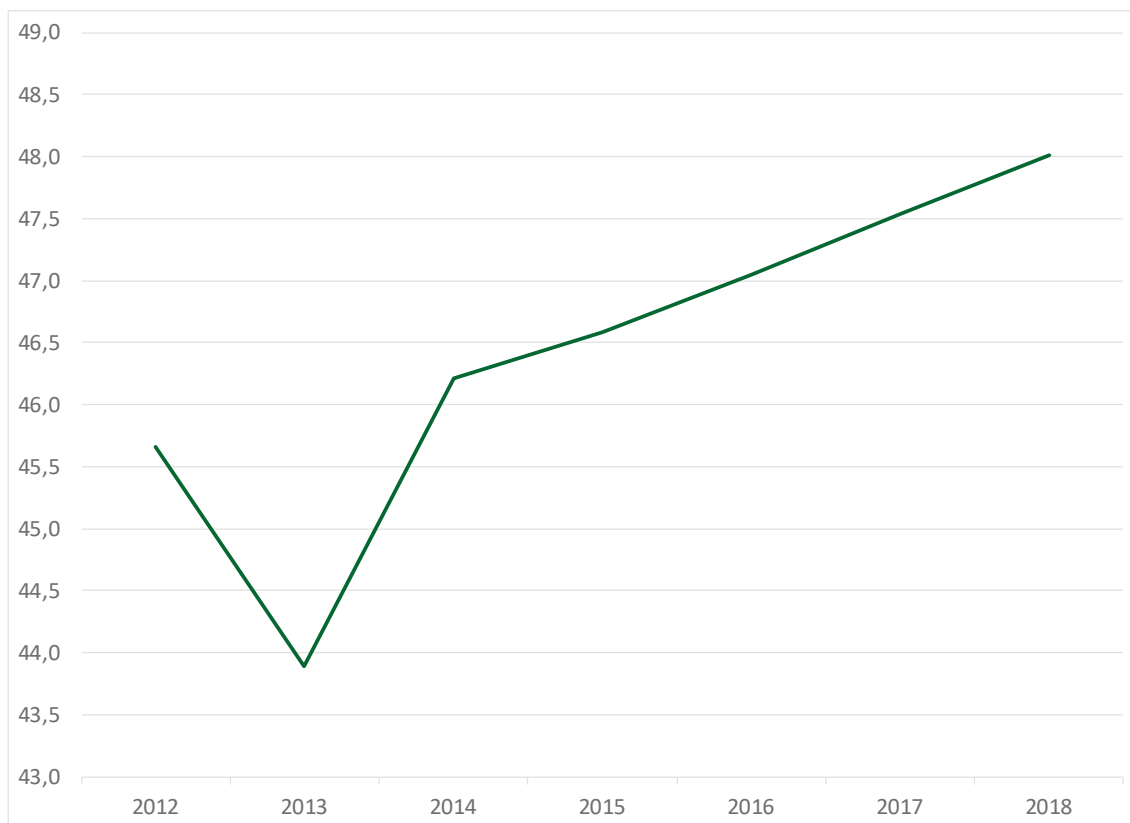
Des effectifs vieillissants

38 En 2018, l'âge moyen du personnel était de 48 ans. Eurostat indique que l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique européenne était de 35 ans¹⁸ en 2012. En 2018, 25,3 % des fonctionnaires et agents temporaires avaient 55 ans ou plus. Seuls 4,2 % avaient moins de 35 ans et cette proportion est en constante diminution (6,8 % en 2016 contre 5,3 % en 2017). La *figure 11* montre que l'âge moyen du personnel de

¹⁸ Rapport de la Commission au Conseil sur le régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, COM(2012) 37 final du 7.2.2012.

la Commission (fonctionnaires et agents temporaires) augmente progressivement, de six mois en moyenne chaque année, depuis 2014. La baisse observée en 2013 s'explique par le nombre d'agents ayant opté pour une retraite anticipée avant l'entrée en vigueur de la révision de 2014 du statut, qui a limité cette possibilité.

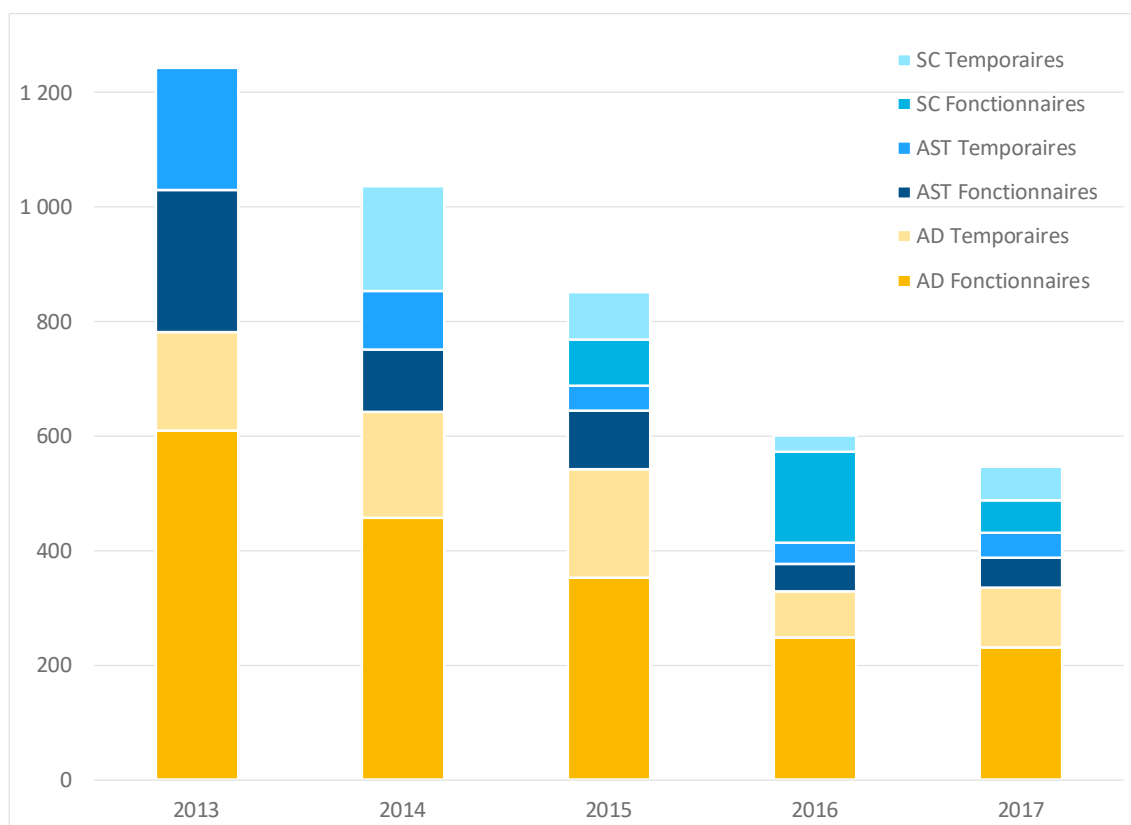
Figure 11 – Des effectifs vieillissants



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

39 L'objectif de réduction de 5 % des emplois s'est traduit par une baisse constante des recrutements de fonctionnaires et d'agents temporaires. La *figure 12* montre l'évolution du recrutement à la Commission entre 2012 et 2017 en indiquant le nombre d'agents recrutés et en ventilant ce dernier par catégories (fonctionnaires/temporaires).

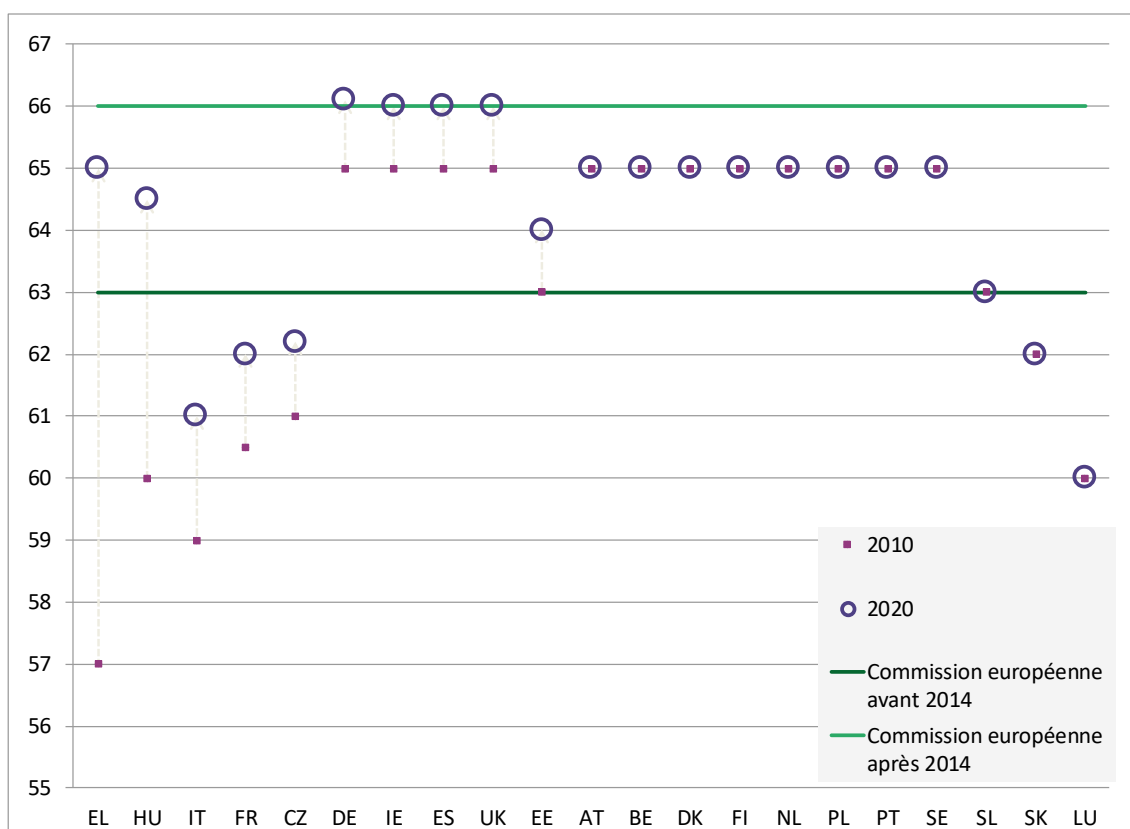
Figure 12 – Recrutement à la Commission entre 2012 et 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

40 En outre, dans le cadre du paquet 2014, l'âge de la retraite pour le personnel de l'UE est passé à 66 ans, reflétant ainsi des hausses similaires dans la fonction publique des États membres (voir [figure 13](#)). Cela contribuera encore davantage au vieillissement du personnel de la Commission dans les années à venir.

Figure 13 – À la suite de la révision de 2014, l'âge de départ à la retraite à la Commission, fixé à 66 ans, est parmi les plus élevés dans l'UE



Source: OCDE (2012), Perspectives de l'OCDE sur les pensions 2012, Éditions OCDE.

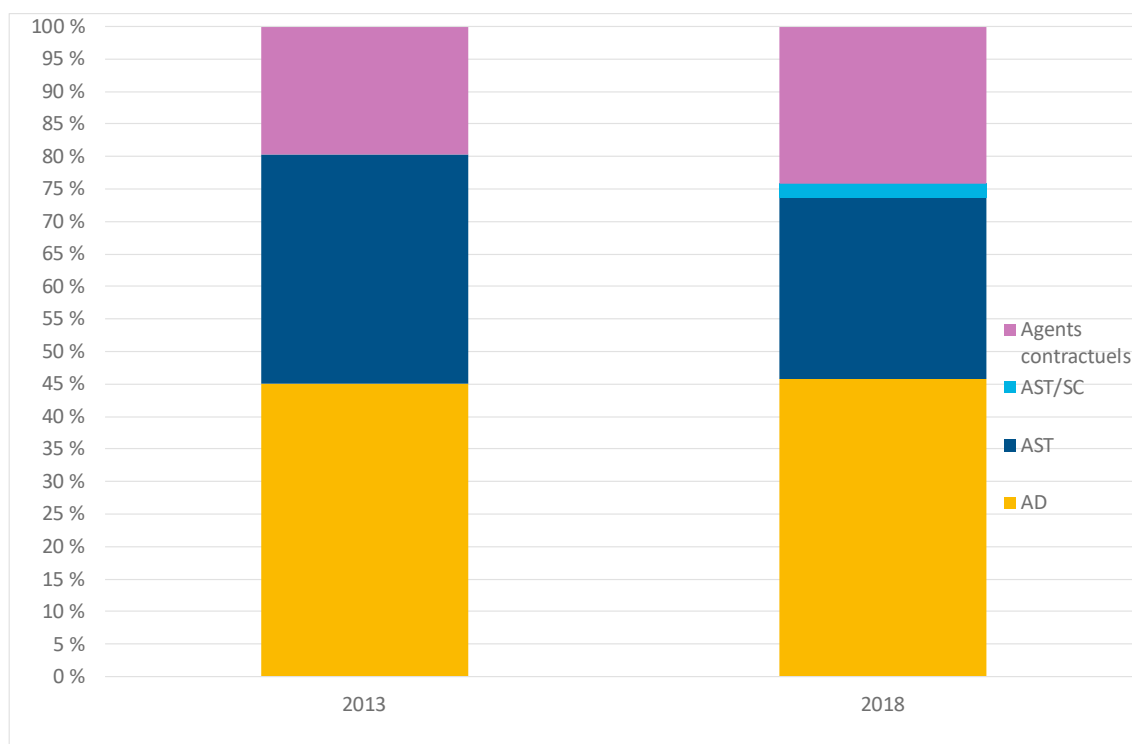
41 Compte tenu du relèvement de l'âge de la retraite et de la baisse des recrutements, la Commission est aujourd'hui confrontée au défi que représente la gestion d'effectifs vieillissants. Elle pourrait notamment devoir actualiser ses politiques en matière de formations, de bien-être, de développement de carrière et de gestion des connaissances.

Davantage de personnel employé sous contrats à durée déterminée

42 Les réductions de personnel ont été mises en œuvre afin de réduire de 5 % le nombre d'emplois prévus au tableau des effectifs pour les fonctionnaires et les agents temporaires relevant du statut. La Commission a été en mesure de recourir à du personnel contractuel pour répondre à l'évolution de ses besoins stratégiques.

43 Si le nombre global des effectifs n'a pas changé entre 2013 et 2018, leur composition s'est modifiée. La proportion de fonctionnaires et d'agents temporaires (à l'exclusion des agents locaux) a diminué, passant de 80 % à 76 %, tandis que celle des contractuels a augmenté, passant de 20 % à 24 % (voir [figure 14](#)).

Figure 14 – Réduction de personnel: nette baisse des emplois AST



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission, fonctionnaires et agents temporaires uniquement.

44 Il existe trois grandes catégories d'employeurs d'agents contractuels au sein de la Commission:

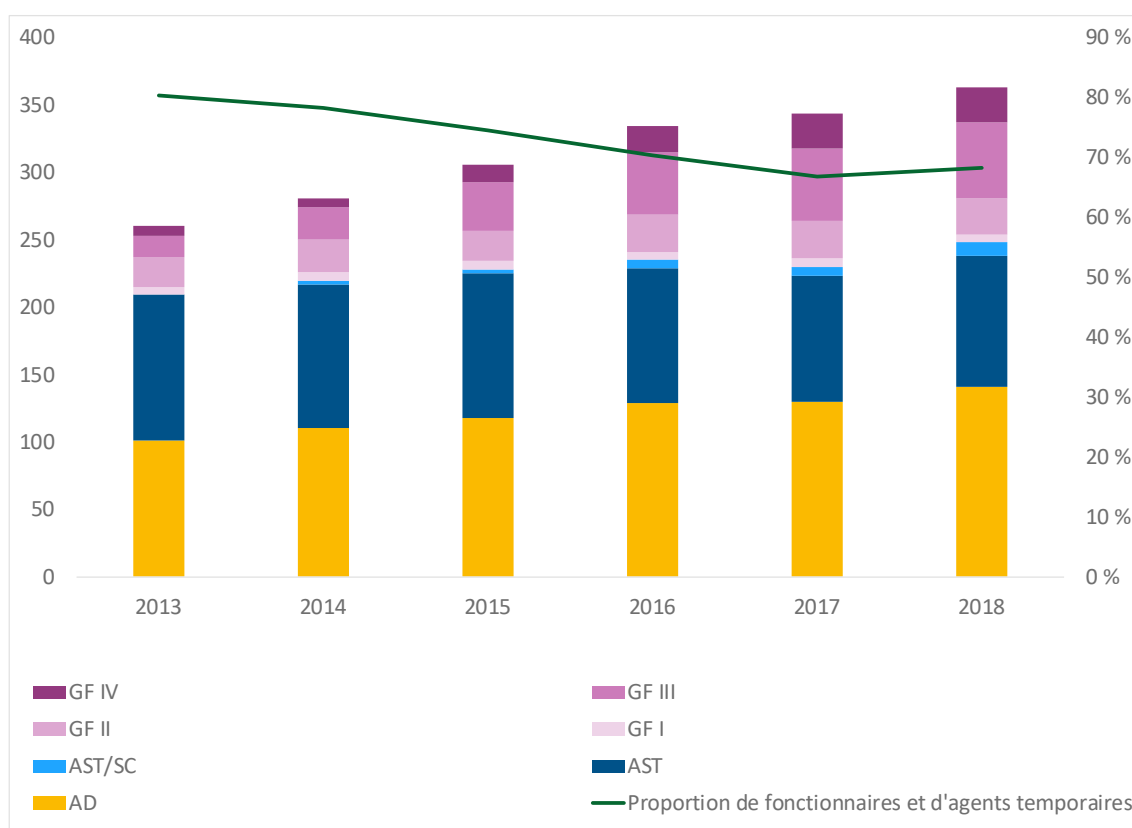
- les offices, comme l'OIB et le PMO, qui assurent des tâches de soutien telles que la logistique et la gestion des droits financiers, emploient principalement des agents contractuels des groupes de fonctions GF I et GF II¹⁹ (plus de 60 %, jusqu'à 74,3 % au PMO) qui exécutent des tâches manuelles ou des tâches d'appui;
- dans les DG responsables des délégations de l'UE (DG NEAR et DG DEVCO), près de 50 % des agents sont des contractuels relevant des groupes de fonctions GF III (assistants) et GF IV (administrateurs);
- les DG opérationnelles ont recours à des agents contractuels pour répondre à des besoins ponctuels.

Nous avons constaté que 50 % de l'ensemble des agents contractuels à la Commission sont employés dans seulement cinq DG et services: JRC, DEVCO, OIB, NEAR et PMO.

¹⁹ Voir l'annexe II pour plus de précisions sur les groupes de fonctions et les tâches.

45 Pour l'essentiel, l'augmentation du nombre d'agents contractuels s'explique par un recours accru à des agents des groupes de fonctions GF III et GF IV (+ 1 655 entre 2013 et 2018). L'augmentation a principalement eu lieu dans trois DG: JRC, ECHO et CNECT. Cette évolution reflète soit les spécificités de la politique mise en œuvre par la DG (par exemple recherche pour le JRC), soit la nécessité de recruter rapidement du personnel pour faire face à une situation de crise, comme la crise migratoire (voir *figure 15*).

Figure 15 – Évolution des effectifs de la DG ECHO depuis le début de la crise migratoire en 2015



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

46 Le recrutement d'agents contractuels permet à la Commission de réagir rapidement à des hausses soudaines et temporaires de la charge de travail. Cependant, l'augmentation du nombre d'agents employés sous contrats de courte durée a des répercussions à plus long terme en ce qui concerne la gestion des connaissances et la continuité des activités.

De nouvelles méthodes de travail pour absorber les réductions de personnel dans certaines DG

47 La réduction de 5 % des postes imposée par le paquet 2014 a constitué un défi majeur pour les différentes DG. La principale préoccupation de la Commission était de faire en sorte que cette réduction ne compromette pas la capacité de ses services à respecter leurs priorités politiques et leurs programmes de travail annuels. La Cour des comptes a publié en 2017 une étude de cas rapide sur ces réductions de personnel²⁰.

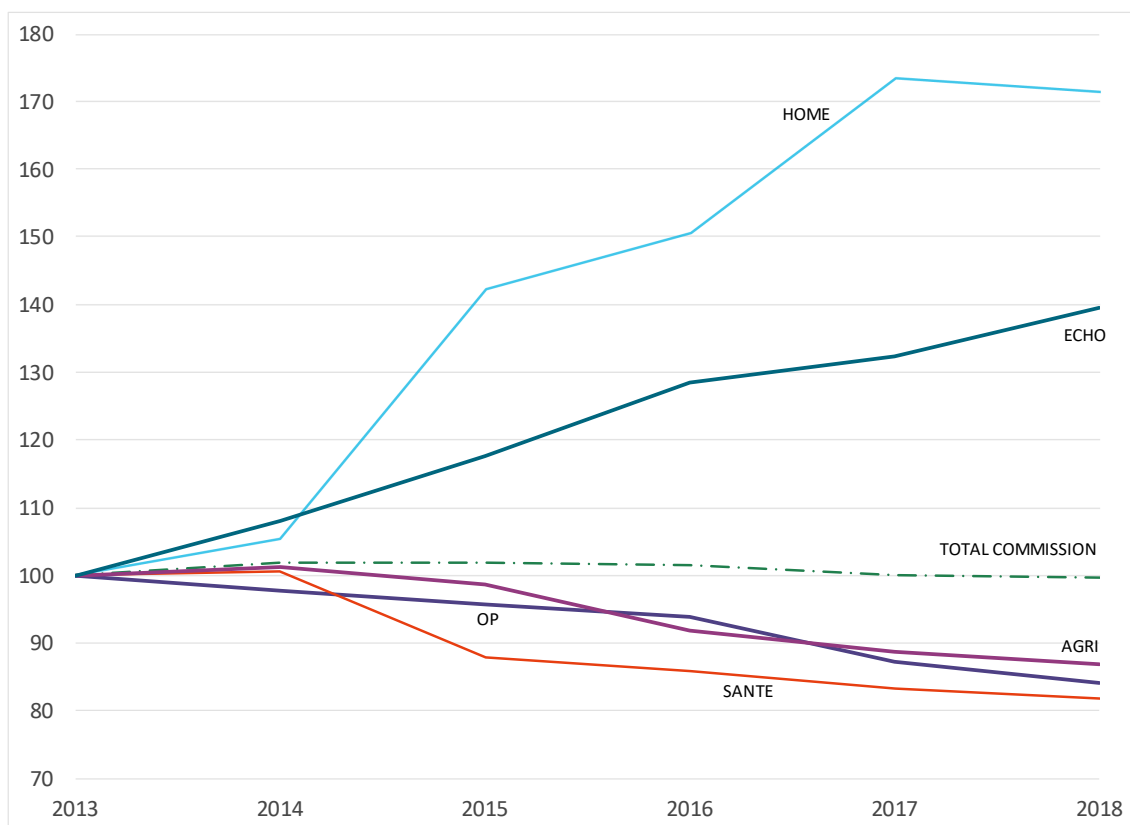
48 En 2016, la Commission a publié une méthodologie²¹ pour procéder à une nouvelle répartition du personnel entre les différentes DG à la suite de la réduction de 5 % des emplois, compte tenu de ses priorités.

49 En conséquence, certaines DG opérationnelles ont vu leurs effectifs diminuer par rapport à 2013 (de 13 % à la DG AGRI et de 18 % à la DG SANTE), tandis que d'autres ont connu une augmentation très sensible (de 40 % à la DG ECHO et de 70 % à la DG HOME). La *figure 16* montre l'évolution des effectifs entre 2013 et 2018 dans certaines DG.

²⁰ Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5 %, publiée le 21 décembre 2017. Voir www.eca.europa.eu/.

²¹ Document SEC(2016)171/2 du 22.3.2016 intitulé *Communication to the Commission, Allocation of establishment plan posts for 2016*.

Figure 16 – Exemples d'augmentations et de diminutions particulièrement marquées des effectifs des DG au cours de la période 2013-2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données transmises par la Commission, décembre 2013 étant utilisé comme base 100.

50 Nous avons constaté que les DG touchées par la réduction ont eu recours à une série d'instruments (analyse comparative, évaluation des ressources, etc.) afin de réaffecter le personnel à différents services. Étant donné que le nombre d'heures prestées en moyenne par le personnel de la plupart des DG dépassait déjà la durée maximale de 42 heures par semaine définie par le statut, l'augmentation de la durée hebdomadaire minimale de travail à 40 heures n'a pas permis de compenser la réduction des effectifs.

51 Par ailleurs, les possibilités de recrutement étant moindres pour les DG, certaines d'entre elles ont révisé leurs procédures internes et mis au point de nouvelles méthodes de travail pour garantir la continuité de l'activité (voir exemples à l'[encadré 1](#)).

Encadré 1

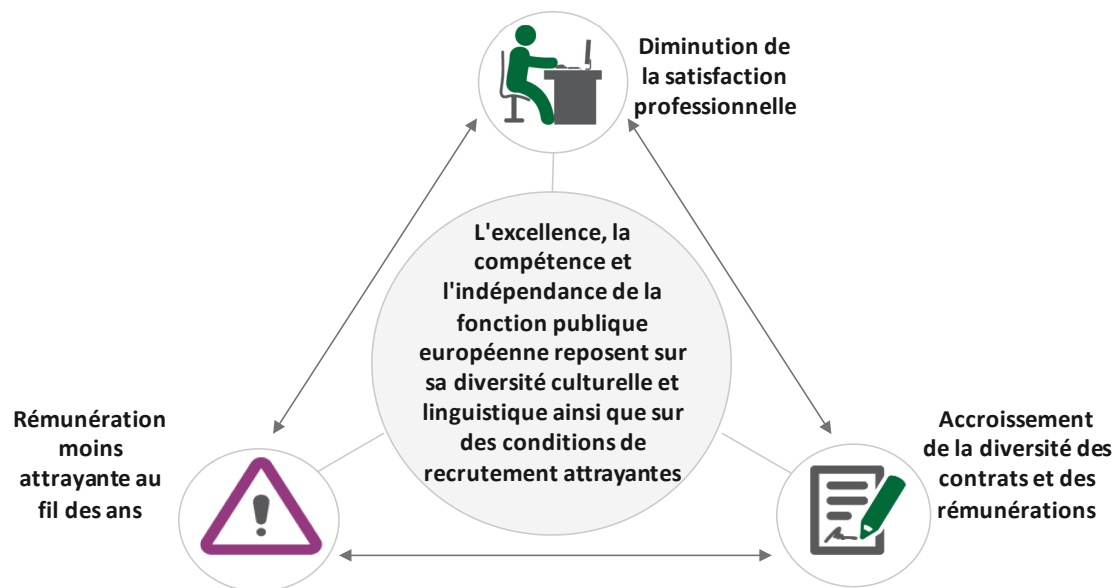
Exemples de méthodes et de procédures révisées

- **DGT — Utilisation d'un environnement modulaire de traduction assistée par ordinateur** visant à soutenir la qualité et l'efficacité du processus de traduction. En novembre 2017, la DGT, la DG DIGIT et la DG CNECT ont conjointement lancé eTranslation, un service de traduction automatique amélioré qui fournit des résultats plus rapides et plus fluides grâce au passage de la traduction automatique statistique à la traduction automatique neuronale, entrant ainsi dans le domaine de l'intelligence artificielle.
- **DG DEVCO — Régionalisation de certains processus (par exemple le soutien administratif)**. Pour renforcer l'efficacité, optimiser l'utilisation du personnel et générer des économies d'échelle, la DG DEVCO a revu son affectation du personnel dans les délégations et mis en commun certaines tâches dans un nombre limité d'entre elles.
- **DG JRC — Structuration du programme de travail par «projets» plutôt que par unités**. La DG évalue systématiquement la valeur ajoutée de ses projets (stratégie 2030 de la DG JRC, en particulier le chapitre 4 «Garantir une valeur ajoutée»).
- **DG FISMA — Mise en place de *task forces* s'appuyant sur les compétences utiles au sein de toutes les DG**. Cela permet une meilleure combinaison des perspectives micro et macroéconomiques lors de la mise en œuvre de projets spécifiques.

Des conséquences négatives pour le personnel

52 Le paquet 2014 visait à améliorer la gestion des ressources humaines. Les mesures de réduction des coûts ont assurément contribué à quelques améliorations, telles que la révision des méthodes de travail, au niveau de la Commission dans son ensemble. Néanmoins, elles ont également eu des conséquences négatives pour le personnel de la Commission, comme le montre la [figure 17](#).

Figure 17 – Paquet 2014: les conséquences



Source: Cour des comptes européenne, règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil, considérant 7.



Diminution de la satisfaction professionnelle

53 La Commission réalise tous les deux ans des enquêtes de satisfaction auprès de ses agents afin de fournir à l'encadrement une compréhension des besoins, des perceptions et des attentes professionnelles du personnel. L'encadrement utilise ces informations pour répondre aux besoins des agents et déterminer les points forts ainsi que les possibilités de renforcer leur adhésion. La Commission analyse les données de l'enquête pour fournir un retour d'information en vue de l'établissement de plans d'action.

54 Les résultats des enquêtes menées depuis 2014 montrent que le personnel considère que les conditions de travail se sont dégradées. Les résultats à une série de questions liées à la satisfaction au travail, au lieu de travail et à l'avenir professionnel sont désormais systématiquement moins bons qu'auparavant.

55 Ces mêmes enquêtes font apparaître que la Commission est globalement de moins en moins perçue comme une organisation qui se soucie du bien-être de son personnel, tandis que des inquiétudes croissantes se font jour quant à la charge de travail. Près d'un tiers des membres du personnel de la Commission ont le sentiment que leur charge de travail n'est pas acceptable (27 % en 2016 et 31 % en 2018), même si une majorité (59 % en 2016 et 56 % en 2018) continue de penser qu'elle est acceptable.

56 Les taux de congé maladie sont généralement utilisés en tant qu'indicateur de la motivation du personnel, laquelle peut influencer sur l'efficacité d'une organisation. La Commission n'a pas mis en évidence les éventuelles corrélations du taux d'absence pour maladie avec la charge de travail, la réduction des effectifs ou d'autres mesures de réforme. Nous avons procédé à un examen limité des chiffres mis à notre disposition.

57 Le taux global de congé maladie à la Commission a légèrement augmenté entre 2012 et 2017. Cependant, une nette détérioration a été constatée dans certaines DG: les plus fortes augmentations du nombre de jours de congé maladie par agent ont été observées dans les DG JUST (de 10,3 jours en moyenne en 2013-2015 à 17 jours en 2016, et à 18,9 jours en 2017) et HOME (de 9,4 jours à respectivement 14,9 et 15,1 jours).

58 Le paquet 2014 a réduit le nombre de jours de congé annuel de 42 % (de 3,5 à 2 jours par mois) pour le personnel des délégations et a introduit des modifications dans la méthode de calcul de l'indemnité de conditions de vie. De manière générale, la perception qu'a le personnel que les conditions de travail se sont détériorées est plus forte dans les délégations que pour l'ensemble de la Commission. En 2016²², moins de 50 % du personnel des délégations estimait que la Commission était un lieu de travail attrayant, et seulement 21 % jugeait que les ressources humaines étaient à la mesure de la charge de travail.

59 Les modifications induites par la révision du statut en ce qui concerne les délégations avaient notamment pour objet de générer des économies²³. Toutefois, les dépenses consacrées aux agents des délégations ne représentent qu'environ 4,7 % de l'ensemble des dépenses inscrites au budget alloué à l'administration²⁴. Nous avons estimé que les faibles économies budgétaires étaient assorties d'importantes répercussions négatives sur le personnel.

²² Les résultats complets de l'enquête menée auprès du personnel en 2018 n'étant pas disponibles au moment de l'audit, nous avons utilisé les résultats de l'enquête de 2016 pour la DG DEVCO.

²³ Voir règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013, considérant 27: «Il convient de moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers et de les rendre meilleures sur le plan du rapport coût-efficacité tout en réalisant des économies».

²⁴ Part des dépenses de personnel des délégations par rapport à l'ensemble des dépenses au titre de la rubrique 5 (à l'exclusion des pensions et des Écoles européennes).



Accroissement de la diversité des contrats et des rémunérations

60 Le personnel recruté après 2004 et 2014 est employé dans des conditions moins favorables que celles applicables aux agents recrutés avant ces dates. La réforme de 2004 a réduit les traitements des grades de base, et le paquet 2014 a créé le groupe de fonctions AST/SC, qui relève d'une grille des salaires moins intéressante.

61 Comme le recours aux agents contractuels devient de plus en plus fréquent, on constate une augmentation correspondante de la diversité de statuts et de rémunérations du personnel de la Commission. Par exemple, des agents contractuels du groupe de fonctions GF IV qui remplissent les mêmes exigences minimales à l'embauche (formation et expérience) que des administrateurs adjoints peuvent gagner 28 % de moins que ces derniers. À l'heure actuelle, environ 6 % du personnel, tous des agents contractuels des groupes de fonctions GF I et GF II, gagnent moins que le fonctionnaire le moins bien payé (AST/SC 1, avec un salaire annuel de base d'environ 32 400 euros). Un autre tiers du personnel (toutes catégories confondues) gagne un montant jusqu'à deux fois supérieur à celui-ci.

62 En outre, des disparités entre le grade et le niveau de responsabilités existent parmi les fonctionnaires. Des professionnels expérimentés ayant des grades correspondant à des débuts de carrière (AD 6 à AD 8) peuvent se voir assigner davantage de responsabilités que des agents à des grades plus élevés et recrutés avant eux.

- Seulement 22,4 % des recrutements se sont faits au niveau AD 7 entre 2012 et 2017, et de nombreux candidats expérimentés souhaitant travailler pour la Commission ont dû passer des concours aux grades de base (AD 5/AD 6). Compte tenu de leur expérience professionnelle et de leur performance, ces nouvelles recrues se sont souvent rapidement vu confier des responsabilités (par exemple, chef de la coopération dans une délégation, chef d'équipe dans le cadre d'autres activités).



Rémunération moins attrayante au fil des ans

63 La révision de 2014 du statut visait à maintenir des conditions de recrutement attrayantes. Même si les conditions de travail (y compris les traitements aux grades de base) restent globalement attrayantes pour la plupart des diplômés de l'UE, la Commission éprouve des difficultés à attirer des candidats qualifiés de certaines nationalités et présentant certains profils. L'attractivité des salaires dépend en partie

du pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'UE dans les différents lieux où ils travaillent. Les salaires sont actualisés chaque année afin de garantir le «parallélisme» avec l'évolution des rémunérations des fonctionnaires nationaux et de tenir compte de l'évolution du coût de la vie pour les fonctionnaires européens en Belgique et au Luxembourg.

64 La méthode d'actualisation annuelle des rémunérations et des pensions des fonctionnaires de l'UE a été modifiée en 2004 et à nouveau en 2014. Elle comprend désormais deux éléments clés:

- un indicateur spécifique global fondé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux des administrations centrales dans 11 États membres (contre seulement huit auparavant);
- l'indice commun Belgique-Luxembourg²⁵ relatif à l'évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg, qui tient également compte de l'inflation dans les deux pays.

65 En dehors de la Belgique et du Luxembourg, les rémunérations et les pensions du personnel de l'UE sont corrigées de manière à maintenir la parité du pouvoir d'achat par rapport à Bruxelles. À cet effet, Eurostat calcule chaque année des coefficients correcteurs pour certains lieux.

66 L'utilisation de cette méthode a donné lieu à des augmentations régulières des salaires nominaux, sauf lorsque les salaires ont été gelés en 2011, 2013 et 2014. Au cours de la période 2011-2018, les rémunérations des fonctionnaires de l'UE ont été ajustées, comme le montre le [tableau 2](#).

²⁵ Pour la période de référence allant du 1.7.2004 au 31.12.2012, un «indice international de Bruxelles» a été calculé, conformément à l'annexe XI du statut tel que modifié par le règlement (CE) n° 723/2004.

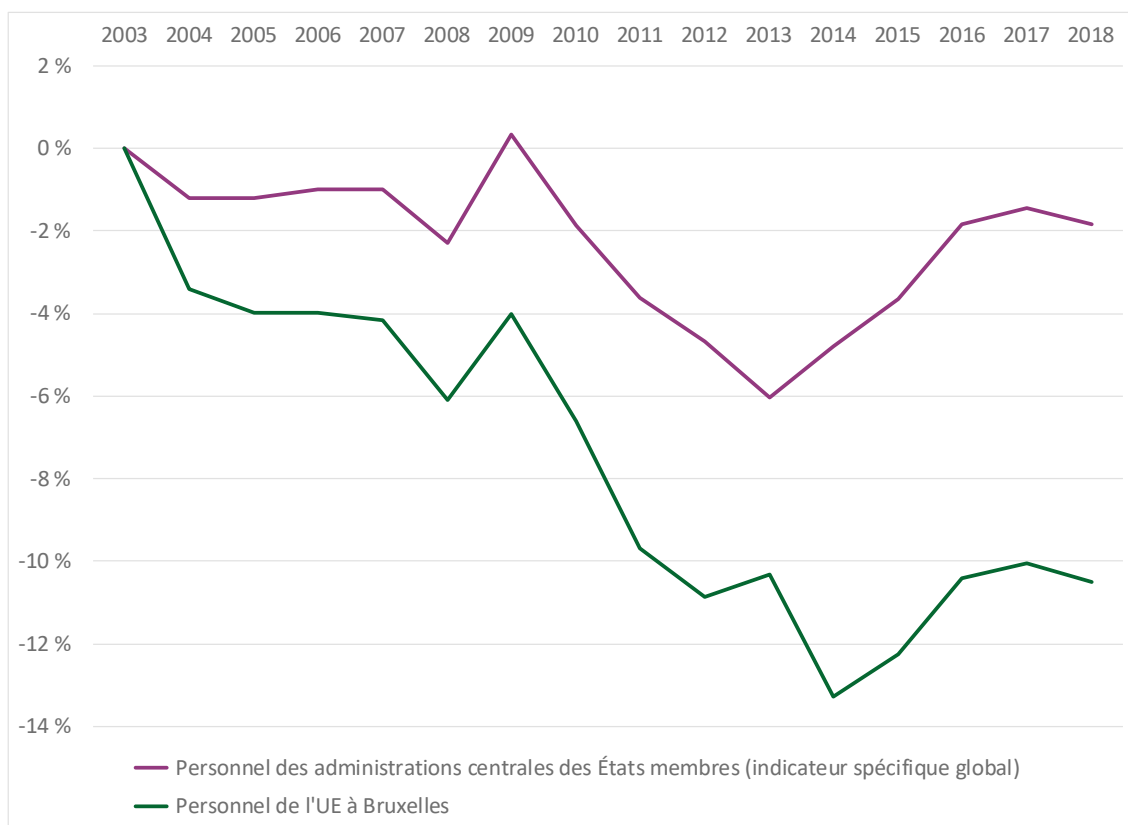
Tableau 2 — Adaptations annuelles des traitements des fonctionnaires de l'UE entre 2011 et 2018

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coefficient d'actualisation annuelle fondé sur l'indicateur spécifique global et l'indice commun Belgique-Luxembourg	0 % (gel)	0,8 %	0 % (gel)	0 % (gel)	2,4 %	3,3 %	1,5 %	1,7 %

Source: rapports d'Eurostat sur l'actualisation annuelle des rémunérations et des pensions des fonctionnaires de l'UE.

67 Le pouvoir d'achat des fonctionnaires des administrations centrales au sein de l'UE a baissé depuis 2003. Ainsi, conformément au principe du parallélisme, celui des fonctionnaires de l'UE a connu la même évolution. Cependant, les gels de 2011, 2013 et 2014 ont encore accentué cette baisse (voir [figure 18](#)).

Figure 18 – Évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'UE à Bruxelles et des agents des administrations centrales dans les États membres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par Eurostat.

68 Les rapports d'Eurostat²⁶ fournissent des informations indicatives sur la distorsion du pouvoir d'achat des agents l'UE travaillant et résidant, respectivement, au Luxembourg et à Bruxelles. Cette différence est essentiellement liée au fait que les loyers augmentent plus rapidement au Luxembourg. Si l'on fait abstraction de ces derniers, le pouvoir d'achat des agents affectés à Luxembourg était plus élevé en 2017 et plus faible en 2018. Compte tenu de l'importance de cette différence, la Commission réalise actuellement une étude sur son attractivité en tant qu'institution et le coût de la vie au Luxembourg. Cette étude devrait être achevée au cours du troisième trimestre de 2019.

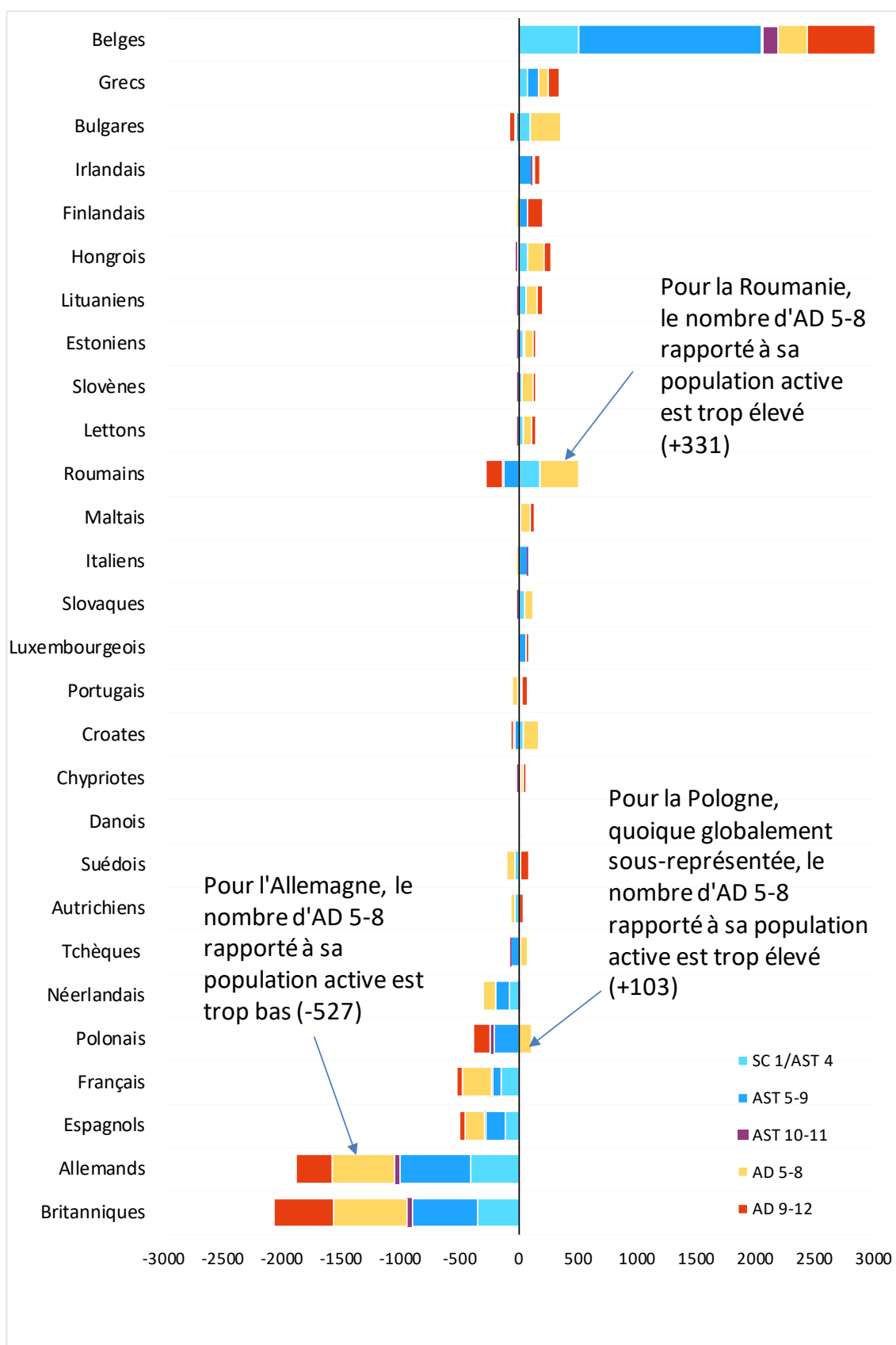
²⁶ Rapports de catégories analytiques, complétant les rapports relatifs aux actualisations annuelles des rémunérations et des pensions des fonctionnaires de l'UE
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/civil-servants-remuneration/publications>.

69 La répartition du personnel de la Commission par pays d'origine reflète l'attrait relatif des conditions de travail offertes. De manière similaire, des déséquilibres sont visibles dans les nationalités des candidats aux concours EPSO, certains États membres (par exemple l'Allemagne, la France et les Pays-Bas) étant sous-représentés²⁷.

70 Nous avons réalisé une analyse détaillée des statistiques relatives à la nationalité des agents de la Commission afin de déterminer s'il existait des déséquilibres non justifiés par des critères objectifs. Nous avons comparé la part du personnel de la Commission de chaque nationalité avec la part nationale correspondante de la population active de l'UE (c'est-à-dire la source de recrues potentielles), en calculant le nombre d'agents que chaque État membre «devrait» fournir par fourchette de grades. La *figure 19* présente les résultats de cette analyse.

²⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et de l'article 12 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (Équilibre géographique), COM(2018) 377 final.

Figure 19 – Déséquilibres géographiques au sein du personnel, par nationalité (2018)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

71 La répartition du personnel de la Commission par pays d'origine révèle d'importants écarts entre les différentes nationalités, les ressortissants belges étant les plus représentés²⁸ et les ressortissants britanniques et allemands les moins représentés, tous grades confondus. Les ressortissants espagnols, français, polonais et néerlandais sont particulièrement sous-représentés dans les grades suivants:

- les grades AD intermédiaires (5 à 8) pour l'Espagne, la France et les Pays-Bas;
- les grades AST intermédiaires (5 à 9) et les grades AD supérieurs (9 à 12) pour la Pologne.

72 Nous avons observé que le schéma de sous-représentation et de surreprésentation diffère selon les grades. Certains pays sont surreprésentés dans les grades AST inférieurs (la Bulgarie et la Roumanie), tandis que d'autres sont surreprésentés dans les grades AD supérieurs (plus particulièrement la Suède, la Finlande, la Grèce et l'Italie).

73 Globalement, les modifications apportées aux conditions d'emploi ont pesé négativement sur l'attractivité d'un emploi dans les institutions de l'UE pour certaines nationalités déjà sous-représentées. Les éléments probants que nous avons recueillis font apparaître des différences en ce qui concerne la capacité de la Commission à attirer les diplômés. Le baromètre des jeunes diplômés publié par l'Institut Trendence a classé la Commission et les carrières au sein des institutions européennes à la 15^e place des employeurs potentiels les plus populaires dans l'UE en 2016²⁹. Les résultats par pays révèlent des disparités significatives pour ce qui est de la perception de l'attractivité de la Commission. En 2017, la Commission était classée au 6^e rang (7,4 %) en Autriche et, en 2016, elle était classée 7^e (4,8 %) en France et 15^e en Espagne (3,5 %), mais seulement 31^e en Allemagne et 48^e en Pologne.

²⁸ La Belgique est un pays hôte, ce qui a un impact sur le nombre d'agents qui travaillent pour la Commission.

²⁹ Dans une enquête réalisée auprès de 300 000 diplômés issus de 24 pays d'Europe, la Commission a obtenu 2,94 % de réponses positives, contre 11,54 % pour le premier employeur cité.

Une meilleure préparation du paquet 2014 aurait pu contribuer à atténuer ses conséquences négatives

74 Étant donné l'ampleur et la nature des éventuels effets financiers et non financiers du paquet 2014, nous nous attendions à ce que la Commission ait réalisé une évaluation similaire à celles effectuées pour d'autres propositions législatives importantes ayant des implications budgétaires.

Peu d'attention accordée aux aspects non financiers

75 La Commission a estimé qu'elle n'était pas légalement tenue d'effectuer une analyse approfondie des conséquences éventuelles des modifications proposées. Par conséquent, la mise en œuvre du paquet 2014 n'a pas été précédée d'une analyse globale des problèmes à résoudre ou des conséquences à court et à long terme que les mesures retenues étaient susceptibles d'avoir sur la gestion des ressources humaines.

76 L'analyse préparatoire de la Commission a été principalement axée sur l'estimation des effets financiers probables des mesures proposées en vue de réduire les coûts. Nous avons constaté que l'analyse des économies budgétaires reposait sur une méthodologie fiable, qui expliquait les principales hypothèses formulées.

77 En ce qui concerne la situation en matière de ressources humaines, la Commission s'est attachée en particulier à élaborer des mesures visant à remédier à certaines conséquences de la réforme de 2004. Ces mesures s'appuyaient sur les conclusions d'analyses effectuées au cours de la période 2009-2011, notamment:

- une étude d'Eurostat sur les incidences budgétaires à long terme du coût des pensions, qui portait sur les grandes tendances prévisionnelles dans ce domaine de 2010 à 2059;
- un rapport sur l'équivalence entre l'ancienne structure des carrières (avant 2004) et la nouvelle, qui a permis de conclure que l'équivalence n'était pas maintenue pour tous les groupes de fonctions et qu'il était nécessaire d'établir une meilleure corrélation entre niveaux de responsabilités et niveaux de rémunération.

78 Cependant, les implications en matière de ressources humaines des mesures de réduction des coûts n'ont pas toutes été évaluées avec le même degré de détail. En

particulier, les mesures suivantes n'ont fait l'objet d'aucune analyse des risques ni évaluation des conséquences, positives ou négatives:

- les modifications des critères de rétrogradation et de licenciement;
- la prolongation du congé parental;
- les modifications des modalités de récupération dans le cadre de l'horaire flexible;
- la réduction des droits aux congés annuels pour délai de route;
- les modifications des conditions d'emploi dans les délégations, par exemple concernant les congés annuels et la méthode de calcul de l'indemnité de conditions de vie.

79 En conséquence, certaines des modifications des conditions d'emploi susmentionnées proposées dans le statut n'étaient pas fondées sur une analyse des problèmes anticipés ou recensés. Certaines d'entre elles ont été introduites au cours des trilogues et leur justification reposait essentiellement sur des considérations d'économie budgétaire.

Suivi et rapports insuffisants concernant les conséquences en matière de ressources humaines

80 Nous avons relevé des insuffisances dans le suivi, par la Commission, des principaux effets en matière de ressources humaines des mesures figurant dans le paquet 2014, telles que l'augmentation du temps de travail hebdomadaire et la réduction de 5 % des postes.

81 Afin d'affecter le personnel aux activités prioritaires, il est nécessaire de disposer d'un système comportant suffisamment de données fiables pour évaluer la charge de travail pour l'ensemble de la Commission. Il est indispensable de disposer d'informations sur les ressources consacrées à certaines tâches (objectifs) pour garantir l'obligation de rendre compte de l'encadrement, à l'appui de la déclaration d'assurance annuelle.

82 Le paquet 2014 a mis en place une semaine de travail de 40 heures minimum et introduit des règles relatives à l'aménagement du temps de travail. Ces nouvelles dispositions impliquent un suivi attentif et une gestion rigoureuse du temps de travail en vue de faciliter la gestion des ressources en personnel, en l'occurrence limitées.

83 Le passage à une semaine de travail de 40 heures n'a pas suffi à compenser la réduction de 5 % des postes dans tous les services, étant donné que de nombreux agents travaillaient déjà plus longtemps que la durée réglementaire. Au lieu de cela, la réduction de postes a conduit à des restructurations et à l'élaboration de nouvelles méthodes de travail dans un certain nombre de DG et de services.

84 Une légère augmentation de la durée de travail hebdomadaire moyenne (de 42,6 à 42,9 heures) a été observée entre 2015 et 2017 pour la Commission dans son ensemble, mais ce chiffre varie fortement d'une DG à l'autre. La durée de travail hebdomadaire la plus longue communiquée par une DG (moyenne calculée sur la période allant de 2015 à 2017) était de 51,0 heures, et la plus courte de 40,6 heures.

85 Le système d'enregistrement du temps de travail utilisé à la Commission ne fournit pas de données suffisamment complètes et fiables pour pouvoir comparer la charge de travail des différents services. Nous avons constaté que près de 30 % de l'ensemble des relevés du temps de travail ne sont pas validés³⁰. La fiabilité de ceux qui le sont ne peut être pleinement garantie: le personnel enregistre parfois des heures de travail standard et non pas celles réellement prestées. En outre, le télétravail est toujours comptabilisé en tant que journée complète ou demi-journée, quel que soit le nombre d'heures réellement travaillées. Le taux de validation à la Commission (là encore, moyenne calculée sur une période de trois ans) varie de 24 % à 87 %. Cela limite la capacité du personnel d'encadrement à reconnaître les effets négatifs de la réduction des effectifs, en particulier la hausse de la charge de travail pour le personnel en poste.

86 Malgré ces limitations, la DG HR utilise les données sur le temps de travail communiqué pour évaluer la charge de travail des différentes DG dans le cadre de la réaffectation du personnel. Cette situation pourrait affaiblir le processus de prise de décision en ce qui concerne les effectifs et la faisabilité d'une nouvelle réduction de leur nombre.

87 Outre l'enregistrement du temps, la Commission élabore un certain nombre de politiques en matière de ressources humaines concernant, notamment, l'affectation du personnel, l'évaluation de la performance, la gestion des talents et le bien-être, et en assure le suivi. Toutefois, elle n'utilise pas les données et les indicateurs disponibles dans le domaine des ressources humaines pour fixer des objectifs de performance et

³⁰ Les relevés du temps de travail sont censés être validés dans Sysper, l'outil informatique intégré de la Commission pour la gestion des ressources humaines.

définir des indicateurs de gestion axés sur les problèmes émergents en matière de personnel. Cela limite sa capacité à déceler et à corriger les éventuels effets négatifs (par exemple, l'augmentation des congés maladie dans une DG donnée, une augmentation significative des contrats de courte durée ou de la charge de travail, ou encore une baisse de la satisfaction du personnel) susceptibles de découler de la mise en œuvre du paquet 2014.

88 Les obligations en matière d'établissement de rapports concernant les effets des mesures de réforme de 2014 visent essentiellement à informer l'autorité budgétaire quant à la mise en œuvre du paquet. Un premier rapport sur le fonctionnement de ce nouveau statut doit être publié fin 2020, et d'autres rapports sur les implications budgétaires du régime de pensions et sur l'évolution du pouvoir d'achat sont attendus en 2022.

Conclusions et recommandations

89 Nous estimons en conclusion que le paquet 2014 a permis de réaliser les économies souhaitées et a apporté quelques améliorations en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, certaines conséquences négatives pour les DG et le personnel auraient pu être évitées ou atténuées plus tôt si les mesures de réforme avaient fait l'objet d'une meilleure préparation et d'un suivi plus rigoureux (points **14** à **88**).

90 Nous avons constaté que le paquet 2014 a permis de générer des économies substantielles pour le budget de l'UE, supérieures aux prévisions initiales. Au total, les économies réalisées dans le cadre du CFP actuel devraient atteindre 4,2 milliards d'euros. À long terme, les économies budgétaires résultant de la baisse des dépenses en matière de pensions sont estimées à 19,2 milliards d'euros. Les principales sources d'économies sont la réduction de 5 % des postes, le gel temporaire des rémunérations et des pensions, le relèvement de l'âge de départ à la retraite et la diminution du taux d'accumulation annuel des droits à la pension, ainsi que la réduction des possibilités de promotion aux grades supérieurs. Ces montants viennent s'ajouter aux économies imputables à la réforme de 2004. Le plein effet de ces modifications ne sera visible que d'ici 30 ans environ (points **14** à **20**).

91 Le paquet 2014 a eu des répercussions sur un certain nombre d'aspects importants de la gestion des ressources humaines à la Commission, y compris en ce qui concerne la répartition du personnel entre les différents groupes de fonctions et grades, l'équilibre hommes-femmes, la pyramide des âges, le nombre d'agents contractuels, la charge de travail du personnel des DG et des services et l'attractivité des conditions d'emploi. Globalement, l'impact a été mitigé (points **22** à **73**).

92 Le paquet comportait deux modifications importantes de la structure des carrières. Afin de corriger les déséquilibres entre les responsabilités et les rémunérations résultant de la réforme de 2004, la révision de 2014 a prévu la création d'un groupe de fonctions AST/SC regroupant les secrétaires et les commis ainsi que le blocage des carrières des groupes de fonctions AST et AD. Ces modifications ont déjà contribué à un meilleur alignement des rémunérations et des responsabilités et entraîneront des changements à long terme dans la répartition du personnel par classe de salaire. Cependant, ces nouveaux plafonds de carrière posent de sérieuses difficultés en matière de gestion des ressources humaines dans les DG comptant de nombreux agents expérimentés, dont les perspectives de promotion ont été compromises (points **22** à **30**).

93 Les mesures de réforme de 2014 ont conduit à une large harmonisation des modalités de travail favorables à la vie de famille qui existaient déjà au sein des institutions. Les principales évolutions vers un meilleur équilibre hommes-femmes au sein du personnel pour la période 2013-2018 ne sont pas imputables à la révision de 2014 du statut. Dans le groupe de fonctions AD, les inégalités dans les grades supérieurs sont appelées à diminuer à long terme car plus de femmes sont engagées aux grades de base et progresseront donc dans le système de promotion. Les groupes de fonctions AST et AST/SC restent majoritairement féminins en raison du taux élevé de femmes candidates aux concours correspondants (points **31** à **37**).

94 La baisse des recrutements suite à la réduction de 5 % des postes et le relèvement de l'âge de départ à la retraite contribuent au vieillissement des effectifs. La hausse de l'âge des nouvelles recrues est un autre facteur à prendre en considération à cet égard (points **38** à **40**).

95 La proportion d'agents contractuels a augmenté pour l'ensemble de la Commission. Cette évolution s'explique essentiellement par les changements de priorités politiques tant au niveau des DG que de la Commission ainsi que par la nécessité pour certaines DG de recruter rapidement du personnel pour faire face à des situations comme la crise migratoire. Elle devrait être appréhendée dans le contexte plus large d'une réaffectation de postes entre les DG afin de tenir compte de la charge de travail, ce qui a entraîné une forte augmentation des effectifs dans les DG HOME et ECHO et une diminution de ceux-ci dans les DG AGRI et SANTE (points **42** à **51**).

96 D'une manière générale, le paquet 2014 a eu des conséquences négatives pour le personnel. Une nette diminution de la satisfaction du personnel et une augmentation des congés maladie ont été observées, plus particulièrement parmi les agents les plus touchés par les modifications du statut et de leur charge de travail. Ce sont les agents en poste dans les délégations qui ont le plus ressenti la détérioration des conditions d'emploi. Celles-ci sont devenues moins favorables pour le personnel en place. L'intérêt manifesté par les nouvelles recrues potentielles a également faibli. Les modifications sont susceptibles d'exacerber les difficultés existantes à recruter du personnel issu de certains pays déjà largement sous-représentés à la Commission (points **52** à **73**).

97 Nous avons également constaté que tant les résultats positifs (les économies) que les impacts moins positifs (tels que la diminution de la satisfaction du personnel) reflètent la façon dont le paquet 2014 avait été préparé et sa mise en œuvre, suivie. Lors de la phase préparatoire, la Commission a surtout mis l'accent sur les mesures

visant à réduire le budget relatif aux rémunérations et aux pensions et à remédier aux effets collatéraux de la réforme de 2004. Il n'y a guère eu d'évaluations, voire aucune, des possibles conséquences en matière de gestion des ressources humaines de ces mesures d'économie ou d'autres mesures prévues dans le paquet. Les modalités de suivi de la Commission n'étaient pas suffisantes pour cerner ces conséquences négatives de manière adéquate ou en temps utile (points 74 à 88). L'*annexe I* résume nos constatations sur les conséquences des principales mesures du paquet 2014 sur le budget de l'UE, les dispositifs de la Commission en matière de ressources humaines et son personnel.

Recommandation n° 1 – Élaborer un plan de gestion des effectifs

Pour améliorer la manière dont elle gère sa charge de travail, la Commission devrait établir un plan de gestion des effectifs, en mettant particulièrement l'accent sur les points suivants:

1.1 déterminer quelles tâches sont réalisées par quelles catégories de personnel afin de mieux aligner ses politiques et pratiques en matière de ressources humaines avec ses besoins institutionnels et afin de définir les fonctions qui contribuent le plus à la réalisation de ses objectifs;

1.2 élaborer un plan d'action pour attirer, former et retenir des personnes présentant une grande diversité d'expériences professionnelles et de nationalités.

Quand? D'ici à fin 2021.

Recommandation n° 2 — Améliorer le cadre de suivi et d'établissement de rapports en matière de ressources humaines

Afin de mieux faire face aux évolutions dans le domaine des ressources humaines, la Commission devrait renforcer le suivi et l'établissement de rapports en la matière au niveau de l'institution. Elle devrait utiliser les données et les indicateurs disponibles pour recenser les risques liés aux effectifs susceptibles de compromettre la réalisation de ses objectifs.

Quand? D'ici à fin 2021.

Recommandation 3 – Procéder à une évaluation des besoins et des impacts potentiels avant toute révision ultérieure du statut

Avant toute future révision du statut, la Commission devrait mieux cerner les problèmes à prendre en considération et déterminer les objectifs et les effets financiers et non financiers potentiels de la proposition et des mesures d'accompagnement.

Quand? Avant toute révision ultérieure du statut.

























Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 9 juillet 2019.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président




Annexes

Annexe I – Impact global des mesures introduites dans le cadre du paquet 2014

Mesure	Économies sur les rémunérations et les pensions du personnel	Améliorations en matière de gestion des ressources humaines	Conséquences pour le personnel
Importantes économies budgétaires			
Réduction de 5 % des emplois figurant au tableau des effectifs et allongement du temps de travail			
Méthode révisée d'adaptation des rémunérations et des pensions			
Gel des rémunérations et des pensions			
Relèvement de l'âge de départ à la retraite et réduction du taux d'accumulation annuel des droits à pension			
Autres économies budgétaires/conditions d'emploi			
Création d'une catégorie AST/SC			
Accès limité aux grades de fin de carrière AST et AD			
Rétrogradation après trois rapports négatifs			
Modifications des congés annuels et du calcul de l'indemnité de conditions de vie dans les délégations			

Source: Cour des comptes européenne.

Critères utilisés pour l'évaluation globale de l'impact positif et négatif des mesures introduites par la révision de 2014 du statut

Couleur	Économies	Améliorations en matière de gestion des ressources humaines	Conséquences pour le personnel
	La mesure a généré des économies substantielles (supérieures à 100 millions d'euros)	Par rapport à la situation antérieure à la révision, la mesure a contribué de manière significative à mettre davantage l'accent sur les tâches les plus importantes, à améliorer la gestion des connaissances et des responsabilités et à faciliter la mobilité du personnel entre les différents services ou sites.	Par rapport à la situation antérieure à la révision de 2014, la mesure a amélioré la stabilité des conditions de travail essentielles, la satisfaction du personnel sur le lieu de travail, les perspectives d'emploi et de carrière et l'adhésion du personnel.
	La mesure a été financièrement neutre ou a généré des économies relativement faibles (inférieures à 100 millions d'euros)	Par rapport à la situation antérieure à la révision, la mesure a été neutre en ce qui concerne l'accent mis sur les tâches les plus importantes, la gestion des connaissances et des responsabilités et la mobilité du personnel entre les différents services ou sites.	Par rapport à la situation antérieure à la révision de 2014, la mesure a été neutre en ce qui concerne la stabilité des conditions de travail essentielles, la satisfaction du personnel sur le lieu de travail, les perspectives d'emploi et de carrière et l'adhésion du personnel.
	La mesure n'a pas permis de réaliser d'économies directes ou a généré des coûts supplémentaires	Par rapport à la situation antérieure à la révision, la mesure a engendré des risques ou des problèmes en ce qui concerne l'accent mis sur les tâches les plus importantes, la gestion des connaissances et des responsabilités et la mobilité du personnel entre les différents services ou sites.	Par rapport à la situation antérieure à la révision de 2014, la mesure a engendré des risques ou des problèmes en ce qui concerne la stabilité des conditions de travail essentielles et a diminué la satisfaction du personnel sur le lieu de travail, les perspectives d'emploi et de carrière et l'adhésion du personnel.

Annexe II – Catégories de personnel employé à la Commission

Les effectifs de la Commission sont composés de plusieurs catégories de personnel. Chaque catégorie comprend différents grades, qui tiennent compte d'exigences croissantes en matière de formation, d'expérience professionnelle et de niveaux de responsabilités.

I Personnel relevant du statut des fonctionnaires

Un **fonctionnaire** est une personne qui a été nommée, après avoir réussi un concours, à un emploi permanent d'une des institutions. Les commissaires ne sont pas fonctionnaires.

Il existe trois groupes de fonctions dans la catégorie des fonctionnaires:

- les administrateurs (AD) – carrière dans les grades AD 5 à AD 15;
- les assistants (AST) – carrière dans les grades AST 1 à AST 11;
- les secrétaires et commis (AST/SC) – carrière dans les grades AST/SC 1 à AST/SC 6.

II Personnel relevant du régime applicable aux autres agents

Les **agents temporaires** sont engagés:

- sous contrat de courte durée (maximum six ans) en vue d'occuper un emploi permanent dans l'une des institutions ou au Service européen pour l'action extérieure;
- sous contrat de courte durée ou, plus rarement, pour une durée indéterminée en vue d'occuper un emploi temporaire dans une institution ou une agence;
- en vue d'exercer des fonctions auprès d'une personne remplissant un mandat (par exemple un commissaire), auquel cas la durée du contrat est liée à celle du mandat en question.

Les groupes de fonctions pour les agents temporaires sont les mêmes que pour les fonctionnaires.

Les **agents contractuels** ne sont pas affectés à un emploi inscrit dans le tableau des effectifs. Ils sont répartis en quatre groupes de fonctions (GF I à GF IV) en fonction des tâches qu'ils effectuent: de GF I pour les tâches manuelles à GF IV pour les tâches administratives. Le personnel relevant du groupe de fonctions GF I ou affecté dans une agence, une délégation, une représentation ou un office (par exemple OIL, OIB) peut être engagé pour une période indéterminée. Les contrats d'autres agents ne peuvent excéder six ans.

Les **agents locaux** sont engagés dans des lieux situés en dehors de l'Union européenne conformément aux usages locaux. Ils ne sont pas affectés à un emploi inscrit dans le tableau des effectifs.

Annexe III – Conditions d'admission pour chaque catégorie de personnel

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les qualifications minimales et les compétences linguistiques requises pour les fonctionnaires, les agents temporaires et les agents contractuels, ainsi que les tâches indicatives pour chaque groupe de fonctions.

Fonctionnaires et agents temporaires	Agents contractuels
Qualifications	
AD	GF IV
Cycle complet d'études universitaires de trois années au moins sanctionné par un diplôme	
AST et AST/SC	GF III et GF II
Niveau d'enseignement supérieur sanctionné par un diplôme, ou niveau d'enseignement secondaire sanctionné par un diplôme, et expérience professionnelle de trois années au moins	
S.O.	GF I
	Achèvement de la scolarité obligatoire
Connaissances linguistiques	
Pour tous les groupes de fonctions: connaissance approfondie de l'une des langues de l'UE et connaissance satisfaisante d'une autre de ces langues. Pour les fonctionnaires, la connaissance d'une troisième langue de l'Union est une condition préalable à toute promotion.	
Tâches indicatives	
AD	GF IV
Administrateur: juriste, traducteur, auditeur, économiste, etc.	Similaires à celles des agents du groupe de fonctions AD, mais exécutées <u>sous la supervision</u> de fonctionnaires ou d'agents temporaires
AST	GF III
Rôle d'exécution ou technique dans l'administration, les finances, la communication, la recherche ou l'élaboration et la mise en œuvre des politiques	Similaires à celles des agents du groupe de fonctions AST, mais exécutées <u>sous la supervision</u> de fonctionnaires ou d'agents temporaires
AST/SC	GF II

Fonctionnaires et agents temporaires	Agents contractuels
Tâches de bureau et de secrétariat, gestion de bureau	Similaires à celles des agents du groupe de fonctions AST/SC, mais exécutées <u>sous la supervision</u> de fonctionnaires ou d'agents temporaires
S.O.	GFI
	Tâches manuelles et d'appui administratif (par exemple chauffeurs, personnels chargés des bâtiments et de la logistique), effectuées sous la supervision de fonctionnaires ou d'agents temporaires

Annexe IV – Les 45 directions générales, services et offices de la Commission ainsi que le collège

	Nom complet		Nom complet
AGRI	Agriculture et développement rural	HOME	Migration et affaires intérieures
BUDG	Budget	HR	Ressources humaines et sécurité
CLIMA	Action pour le climat	IAS	Service d'audit interne
CNECT	Réseaux de communication, contenu et technologies	JRC	Centre commun de recherche
Collège	Cabinets des commissaires	JUST	Justice et consommateurs
COMM	Communication	MARE	Affaires maritimes et pêche
COMP	Concurrence	MOVE	Mobilité et transports
DEVCO	Coopération internationale et développement	NEAR	Voisinage et négociations d'élargissement
DGT	Traduction	OIB	Office «Infrastructures et logistique» — Bruxelles
DIGIT	Informatique	OIL	Office «Infrastructures et logistique» — Luxembourg
EAC	Éducation, jeunesse, sport et culture	OLAF	Office européen de lutte antifraude
ECFIN	Affaires économiques et financières	OP	Office des publications
ECHO	Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes	PMO	Office «Gestion et liquidation des droits individuels»
EMPL	Emploi, affaires sociales et inclusion	REGIO	Politique régionale et urbaine
ENER	Énergie	RTD	Recherche et innovation
ENV	Environnement	SANTE	Santé et sécurité alimentaire
EPSC	Centre européen de stratégie politique	SCIC	Interprétation
EPSO	Office européen de sélection du personnel	SG	Secrétariat général
ESTAT	Eurostat – Statistiques européennes	SJ	Service juridique
FISMA	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	TAXUD	Fiscalité et union douanière
FPI	Service des instruments de politique étrangère	TF50	<i>Task-force</i> pour la préparation et la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du TUE
GROW	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	TRADE	Commerce

Glossaire

Administration publique centrale: en général, une instance ou une institution administrative opérant au niveau national de manière centralisée, et subordonnée aux administrations publiques (généralement les ministères) chargées de l'élaboration de politiques. Les instances subsidiaires de l'administration publique centrale comprennent les antennes et les agences régionales ou locales.

Cadre financier pluriannuel (CFP): plan de dépenses septennal qui traduit en termes financiers les priorités politiques de l'UE. Le CFP actuel a débuté en 2014 et prendra fin en 2020.

Parallélisme de l'évolution des salaires dans les administrations centrales et européennes: principe selon lequel les niveaux de rémunération des fonctionnaires et autres agents de l'UE doivent être ajustés pour tenir compte de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux. Ainsi, si le pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux augmente de 1 %, une hausse similaire du pouvoir d'achat doit être appliquée pour le personnel de l'UE. Le fait de suivre l'évolution du pouvoir d'achat ne signifie pas que le personnel de l'UE se verra accorder le même pouvoir d'achat que les fonctionnaires nationaux.

Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne: règles établissant les droits et les obligations des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, comportant des dispositions sur leurs carrières – du recrutement jusqu'au départ à la retraite –, leurs conditions de travail, leurs émoluments, leurs indemnités et leurs droits en matière de sécurité sociale.

Tableau des effectifs: liste des emplois permanents et temporaires dans chaque institution, office ou agence. Le tableau des effectifs est annexé à leurs budgets respectifs.

Taux d'accumulation annuel des droits à pension: taux auquel un agent acquiert des droits à pension en travaillant (2 %, 1,9 % ou 1,8 % par an). Par exemple, un taux d'accumulation annuel de 2 % signifie que, pour chaque année de service, l'agent accumule 2 % de droits à pension.

Trilogues: réunions tripartites entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission au cours desquelles ces institutions négocient les propositions de législation. Les accords informels conclus dans ce contexte doivent ensuite être approuvés formellement par le Parlement et le Conseil.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«MISE EN ŒUVRE, À LA COMMISSION, DE LA RÉFORME DU STATUT INSTITUÉE EN 2014: DES ÉCONOMIES SUBSTANTIELLES, MAIS NON SANS CONSÉQUENCES POUR LE PERSONNEL»

OBSERVATIONS

32. La Commission a attaché une grande importance à la question de l'équilibre entre les femmes et les hommes lors de l'examen de la contribution requise. Ces considérations n'ont cependant pas été formellement documentées.

33. La Commission confirme que l'objectif de 40 % de femmes dans les fonctions d'encadrement sera atteint avant la fin de son mandat.

45. La Commission tient à souligner que l'augmentation au JRC est principalement due à la décision de 2014 de transformer les «boursiers» en agents contractuels. Une augmentation est observée pour le personnel contractuel équivalent AD, alors que le nombre d'agents contractuels équivalents AST est resté constant pendant la période en question.

46. La Commission souligne que les implications à long terme ont été prises en considération dans la version révisée du statut. Plus précisément:

- la durée maximale des contrats des agents contractuels a été étendue de 3 à 6 ans;
- les agents contractuels ont la possibilité de s'inscrire aux concours internes afin de devenir fonctionnaires.

56. La Commission a mis en place toutes les mesures nécessaires pour amener à maturité le système de gestion des absences grâce à la mise au point d'indicateurs, d'outils informatiques, d'un système d'alerte et des modalités d'information afférentes. Une nouvelle unité de contrôle médical a été créée, intégrant dans sa stratégie de contrôle les outils, les informations et l'échange de connaissances.

58. La Commission tient à souligner que les manifestations d'intérêt pour les détachements dans les délégations restent nombreuses, ce qui confirme qu'en règle générale, le travail dans les délégations demeure attrayant.

61. La Commission souhaite souligner que, selon le statut, les agents contractuels du GFIV exécutent leurs tâches sous la supervision de fonctionnaires ou d'agents temporaires. En outre, pour pouvoir être recrutés, les administrateurs adjoints doivent obligatoirement avoir réussi un concours, ce qui n'est pas le cas des agents contractuels.

62. La Commission tient à souligner que les règles de promotion en vigueur, ainsi que les concours internes, permettent aux membres du personnel fournissant des prestations de haut niveau d'avoir une carrière rapide.

70. La Commission a pris note de l'analyse effectuée par la CCE. Elle souhaite préciser que la méthodologie exposée dans son rapport sur l'équilibre géographique est différente et davantage axée sur le groupe de fonctions AD et sur les grades auxquels le recrutement peut être effectué (principalement les grades AD5 à AD8). Par conséquent, la conclusion tirée en ce qui concerne la sous-représentation peut différer de celles auxquelles est parvenue la CCE.

73. La Commission considère que l'évaluation de son attractivité dans différents États membres repose sur de multiples facteurs, tels que des considérations économiques, les conditions au niveau local, etc.

78. En raison de la nature dynamique du processus décisionnel, la Commission n'a pas pu procéder systématiquement à des analyses d'impact pour toutes les nouvelles mesures proposées au cours des négociations.

79. Étant donné que la Commission ne contrôlait pas le calendrier du processus décisionnel, il n'a pas été possible d'analyser formellement l'incidence potentielle de toutes les mesures.

Lors de l'adoption des dispositions d'application, la Commission a pris en considération les conséquences des changements apportés aux conditions d'emploi.

85. La Commission tient à préciser que l'objectif du système d'enregistrement du temps de travail est de contrôler le temps de travail conformément aux règles en vigueur. La question de l'affectation des ressources est traitée au moyen d'informations supplémentaires (par exemple, examen des postes) et sur la base des priorités politiques.

87. La Commission souhaite souligner que la satisfaction du personnel telle qu'elle a été mesurée dans le cadre de l'enquête auprès du personnel a augmenté en 2018 par rapport à 2016.

En outre, les politiques et actions suivantes ont été conçues et mises en œuvre pour contribuer à atténuer les effets négatifs de la réforme sur le personnel:

- la stratégie de gestion des talents;
- la stratégie d'apprentissage et de développement;
- la stratégie de promotion de la santé au travail «Fit@Work», fondée sur et comprenant:
 - un outil de surveillance sanitaire permettant de réaliser des analyses et d'établir des rapports concernant les absences et leurs causes pour la période 2010-2015;
 - toutes les mesures mises en place pour assurer une bonne gestion des absences;
 - la nouvelle unité de contrôle médical.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

89. La Commission a mis en œuvre des stratégies internes pour atténuer certains effets de la réforme.

Étant donné que la Commission ne contrôlait pas le calendrier du processus décisionnel lors des négociations, il n'a pas été possible d'analyser formellement l'incidence potentielle de toutes les mesures.

97. Voir les réponses de la Commission aux points 79 et 87.

Recommandation n° 1 – Élaborer un plan de gestion des effectifs

La Commission accepte la recommandation.

Toutefois, la Commission tient à souligner que le plan d'action visant à mettre en œuvre la recommandation dépendra clairement d'un certain nombre d'aspects dont elle n'a pas le contrôle.

L'un de ces aspects importants est l'évolution des tâches effectuées par la Commission en réponse aux priorités politiques.

Recommandation n° 2 – Améliorer le cadre de suivi et d'établissement de rapports en matière de ressources humaines

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3 – Procéder à une évaluation des besoins et des impacts potentiels avant toute révision ultérieure du statut

La Commission accepte la recommandation.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Pietro Russo, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Chiara Cipriani, chef de cabinet, et M. Benjamin Jakob, attaché de cabinet; M. Bertrand Albugues, manager principal; M^{me} Daria Bochnar, chef de mission; M^{me} Marion Kilhoffer et M. Tomasz Plebanowicz, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M. Thomas Everett.



De gauche à droite: Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Tomasz Plebanowicz, Marion Kilhoffer, Bertrand Albugues et Daria Bochnar.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	24.4.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	23.5.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	9.7.2019
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	24.7.2019

© Union européenne, 2019.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

FR	PDF	ISBN 978-92-847-3468-9	doi:10.2865/199521	QJ-AB-19-011-FR-N
FR	HTML	ISBN 978-92-847-3442-9	doi:10.2865/451942	QJ-AB-19-011-FR-Q

Le statut fournit un cadre régissant l'emploi des fonctionnaires et des autres agents par les institutions, organes et agences de l'UE. Après une première réforme de grande envergure en 2004, les règles ont une nouvelle fois été modifiées en 2014 en vue de réduire les dépenses relatives au personnel et de rationaliser davantage la fonction publique européenne. Nous avons analysé l'impact des mesures de 2014 à la Commission et conclu qu'elles permettaient de générer des économies substantielles à long terme. Pourtant, en dépit d'une plus grande diversification et d'une flexibilité accrue du personnel de la Commission, l'impact réel des changements sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines a été plutôt limité. Nous avons également constaté que la révision 2014 du statut et les mesures y afférentes (ci-après «le paquet 2014») a eu des répercussions négatives sur l'attractivité de la Commission en tant qu'employeur. Afin de répondre aux enjeux à venir, le suivi des effectifs de la Commission devrait être davantage axé sur les risques émergents.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors