

***Rapport***  
***du***  
***Groupe de Réflexion***  
***sur la Politique du Personnel***

**6 novembre 1998**



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 9 November 1998  
D(98)

**A message from the Chairman of the Reflexion Group**

I'm very glad that the **Reflexion Group on personnel policy** has reached a unanimous agreement on its report. The working atmosphere in the Group was always good. The Group has sought to take a positive approach to the points set out in its mandate, to examine favourably possible changes which would be of benefit to the working conditions and career of the personnel, as well as to the Commission itself, and not to propose changes where existing rules and practices are judged to be satisfactory.

The main elements of our existing regimes relating, for example, to recruitment, career developments and promotions, management and pensions, are fully safeguarded. In this report, however, the Group puts forward some practical conclusions, in particular for improving the logistics of recruitment, for easing the passage between categories, for putting into effect better career planning, for simplifying some elements of management, for reinforcing training and mobility and for giving greater flexibility on the age of retirement, as well as some conclusions related to technical progress and the evolution of society.

Throughout its work, the Group has kept in mind that an independent, permanent and competent European public service is an asset which must be safeguarded. If this report contributes to its objective, while improving the way in which we work, so much the better.

*David Williamson*

David Williamson

## TABLE DE MATIERES

COMPOSITION DU GROUPE.....	4
SYNTHESE.....	5
AVANT-PROPOS.....	8
INTRODUCTION (MANDAT DU GROUPE).....	10
<b>1. L'ENVIRONNEMENT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPEENNE.....</b>	<b>12</b>
1.1. <i>Le contexte de travail à la Commission : Evolution des tâches, nouveaux défis.</i> .....	12
1.2. <i>Les ressources humaines de la Commission : Forces et faiblesses</i> .....	13
1.3. <i>L'évolution du secteur public en Europe. Grandes tendances.</i> .....	15
1.4. <i>La perception, par l'opinion publique, de la fonction publique européenne</i> .....	16
<b>2. POUR UNE MEILLEURE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>18</b>
2.1. <i>Le recrutement des fonctionnaires</i> .....	19
2.2. <i>La structure des ressources humaines de l'institution</i> .....	24
2.3. <i>Le système catégoriel et le développement de carrière</i> .....	32
2.4. <i>L'exercice des fonctions d'encadrement</i> .....	36
2.5. <i>La planification des carrières</i> .....	41
2.6. <i>La formation</i> .....	45
2.7. <i>La mobilité</i> .....	52
2.8. <i>L'égalité des chances et la non-discrimination</i> .....	56
2.9. <i>La flexibilité dans l'âge d'admission à la retraite (retraite anticipée/retraite différée)</i> .....	60
<b>3. UN SYSTÈME ÉQUILIBRÉ D'INCITATIONS ET DE SANCTIONS.....</b>	<b>64</b>
3.1. <i>La récompense des mérites et les incitations spécifiques</i> .....	64

3.2.	<i>La gestion des cas d'insuffisance professionnelle</i> .....	66
3.3.	<i>La sanction de la faute professionnelle et le régime disciplinaire</i> .....	69
4.	UN STATUT MODERNISÉ.....	72
4.1.	<i>Les conséquences du progrès technique</i> .....	72
4.2.	<i>Les conséquences de l'évolution de la société</i> .....	76
4.3.	<i>Les allocations et indemnités de l'annexe VII</i> .....	77
4.4.	<i>Les autres modifications</i> .....	81
5.	LA COOPÉRATION INTERINSTITUTIONNELLE .....	85

## Composition du Groupe

Président : **David Williamson**  
Membres OSP : **G. Calo, J.F. Drevet, M. Hocken , F.J. Klein , L. Schubert**  
Membres désignés  
par la Commission : **P. Bucella , G. Lalis, C. Landes, L. Romero, P. Zangl**  
Secrétaires : **S. Bizarre, F. Weiler**

## Calendrier des travaux du Groupe

18 mai-9 juin 1998	Signature du Protocole d'accord entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles
24 juin 1998	Décision de la Commission relative à la composition du Groupe
30 juin-5 novembre 1998	20 jours de réunions du Groupe
28 juillet 1998	Dépôt d'une communication intérimaire
6 novembre 1998	Dépôt du rapport final

## Remerciements

Le Groupe remercie vivement MM. Bizarre et Weiler qui ont apporté une contribution importante au déroulement de ces travaux. M. Bizarre a également assuré la disponibilité rapide d'informations provenant de la Commission ou d'autres sources. Le Groupe souligne enfin son appréciation du travail exceptionnel de Mme Chris Cambron, secrétaire de M. Bizarre, dans le cadre de la préparation de ce rapport.

## SYNTHESE

Le Groupe de réflexion sur la politique du personnel a examiné les questions soulevées dans le texte de son mandat (partie III intitulée "Quel rôle pour le fonctionnaire de la Commission" dans le document "la Commission de Demain") et présente les conclusions indiquées ci-dessous à la Commission.

Le Groupe souligne que son approche est guidée par sa conviction qu'il est à la fois nécessaire et possible de mieux valoriser les ressources humaines de la Commission, tant dans l'intérêt du personnel que dans celui de l'institution. Ses conclusions visent à créer un meilleur environnement de travail, à restaurer un climat de confiance, à accroître le degré de motivation du personnel à tous les niveaux et, en dernière analyse, à renforcer la position de la Commission au centre de la construction européenne. Cette orientation du Groupe est perceptible dans toutes les analyses qu'il a faites et les conclusions qu'il a adoptées sur les différents volets de la gestion de la fonction publique européenne, depuis le recrutement d'un fonctionnaire ou agent jusqu'à l'introduction d'une plus grande flexibilité dans le choix de l'âge de la retraite, en passant par la structure des ressources humaines, le système catégoriel et le développement des carrières, l'exercice des fonctions d'encadrement, la planification des carrières, la formation, la mobilité et l'égalité des chances et la non-discrimination.

Le Groupe attache de l'importance aux principes suivants:

- L'unicité du Statut ne doit pas être mise en cause. Conformément à son mandat, le Groupe a concentré ses analyses sur le cadre du travail et les besoins spécifiques de la Commission. Cependant, la Commission doit maintenant consulter les autres institutions et organes de l'Union européenne. Dans cette perspective, le Groupe a pris l'initiative à mi-parcours d'informer les administrations et les OSP de ces institutions et organes du déroulement de ses travaux. Le Groupe a noté, par ailleurs, qu'une nouvelle institution de l'Union – la Banque centrale européenne – est en train d'élaborer un projet de Statut pour son personnel qui s'écarte, sur certains points, du Statut des fonctionnaires.
- Les droits acquis doivent être respectés, même si, lors d'une mise à jour de certaines règles ou de certaines pratiques, des modifications au régime actuel venaient à être proposées.
- Il faut respecter le principe de proportionnalité. Dans toute entreprise de réforme, il ne faut corriger que les situations qui sont, soit dommageables pour la fonction publique, la Commission et l'Union européenne, soit manifestement dépassées. « If it's not broken, don't fix it ».
- Il faut veiller à ce que le mode de gestion retenu garantisse un niveau de performance élevé du personnel de la Commission. Le Groupe a gardé à l'esprit le fait que la Commission, le Conseil, et le Parlement sont en droit d'attendre à la fois un niveau élevé de performance du personnel de la Commission et le respect de certaines limites budgétaires. Le Groupe considère que son rapport répond d'une façon responsable à cette situation.

- Le Groupe retient que pour porter ses fruits, toute action dans les domaines repris ci-dessous, devra recueillir le soutien actif de l'ensemble de la hiérarchie de la Commission et se traduire par des règles qui devront être simples pour être appliquées et respectées par tous. En outre, plusieurs des orientations préconisées rendent nécessaire de disposer de descriptions des tâches pour chaque fonctionnaire ou agent.
- Il faut tenir compte, dans la mesure du possible, de l'élargissement de l'Union.

Le Groupe présente ses conclusions détaillées à la fin de chaque chapitre de son rapport. Ces conclusions préconisent entre autres :

- (1) Le maintien du système des concours de recrutement, avec une révision des modalités d'organisation des épreuves, par la mise en place d'une organisation décentralisée, et fractionnée par langue, des épreuves de présélection, avec l'assistance logistique des Etats membres.
- (2) La nécessité de porter un jugement sur la part que doit représenter le personnel externe d'appui dans le volume global des ressources humaines de l'institution. Le Groupe présente des conclusions spécifiques, basées sur la volonté de privilégier le recours aux contrats couverts par le RAA (agents temporaires, auxiliaires, agents locaux) et de limiter strictement le recours aux ressources humaines non couvertes par le RAA.
- (3) En ce qui concerne le système catégoriel et le développement de carrière, le maintien du système, assorti d'une réforme favorable au passage de catégorie.
- (4) Une simplification du système d'encadrement.
- (5) Une amélioration de la planification des carrières, notamment par la mise en place d'un monitoring spécifique.
- (6) Un renforcement du rôle de la formation destiné à augmenter sa valeur ajoutée et l'introduction d'un cycle de formation obligatoire à l'entrée en service.
- (7) Des règles pour créer un environnement favorable à la mobilité.
- (8) Des mesures pour favoriser la réussite de la politique d'égalité des chances et la non-discrimination, ainsi que la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée.
- (9) Une flexibilité accrue concernant les conditions de retraite anticipée entre 55 et 60 ans, ainsi que la possibilité d'un départ entre 65 et 67 ans.
- (10) La non introduction d'incitations financières (merit-pay), mais le recours à toute la gamme d'incitations autres que financières.
- (11) L'introduction d'une procédure spécifique de constatation de l'insuffisance professionnelle distincte de la procédure disciplinaire et garantissant la même protection des droits de la défense, sur base d'une approche privilégiant l'identification précoce, le dialogue et la réinsertion.

- (12) Certaines modifications de la procédure disciplinaire, fondées sur la mise en place d'un barème disciplinaire (une échelle des fautes et des sanctions correspondantes).
- (13) Pour tenir compte du développement de l'informatique, une évaluation des expériences pilotes de télétravail, et l'élaboration, à terme, de directives générales d'exécution.
- (14) En ce qui concerne la protection des données personnelles, l'examen des dispositions particulières du Statut qui seront éventuellement affectées.
- (15) La mise à jour des dispositions en vigueur concernant le remboursement des frais de voyage pour congé annuel et les délais de route.
- (16) La vigilance de la Commission dans le suivi de l'évolution des législations nationales en ce qui concerne le partenariat enregistré.
- (17) Après examen des indemnités de l'annexe VII du Statut, le maintien de l'allocation scolaire, de l'indemnité de dépaysement et de l'indemnité forfaitaire (indemnité de secrétariat).
- (18) Une révision à la baisse des modalités de calcul de l'indemnité prévue à l'article 50 du Statut.
- (19) Certaines modifications du régime de pensions d'invalidité.

**Le Groupe souligne que, pour bien apprécier la portée de ces conclusions, il est nécessaire d'examiner l'ensemble des conclusions de chaque section.**



## Avant-propos

### Calendrier

Le protocole d'accord entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles a prévu l'instauration d'un Groupe paritaire de réflexion.

Bien que les premières signatures du protocole d'accord aient été recueillies dès le 18 mai 1998, la procédure de désignation des membres du Groupe a fait que celui-ci n'a pu tenir sa première réunion que le 30 juin 1998.

Du fait de ce retard initial, de la brièveté du délai imparti au Groupe, et malgré l'organisation intensive de réunions hebdomadaires, le Groupe a dû s'accorder une semaine supplémentaire au delà de l'échéance prévue pour le 31 octobre 1998 pour le dépôt de son rapport final.

Le présent rapport est établi à l'issue des 20 jours de réunions tenues entre le 30 juin et le 5 novembre 1998.

### Méthodologie

Le Groupe est convenu de procéder à une discussion approfondie de chaque thème sur ses mérites propres, et, après avoir dressé le bilan de la situation actuelle, de proposer, en fonction des problèmes et faiblesses identifiés, les améliorations qui lui paraissent nécessaires.

Parmi les améliorations à apporter, le Groupe a fait la distinction entre celles qui peuvent être introduites par une application plus rigoureuse du Statut actuel et celles qui nécessitent une modification des dispositions statutaires.

Le Groupe a été informé par le Secrétaire général de l'état des travaux engagés par la Commission sur la définition du rôle de la Commission et la réorganisation de ses structures administratives.

En outre, le Groupe a pris l'initiative, à mi-parcours, d'organiser une réunion avec les représentants du personnel et de l'administration des autres institutions et organes de l'Union (Parlement européen, Conseil, Cour de Justice, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité des régions) afin de procéder à un échange de vues et de les informer sur la nature et les orientations des travaux du Groupe.

Le Groupe remercie tous ceux qui lui ont adressé, sur des sujets divers, des contributions écrites.

### Portée du rapport et suite de la procédure

Le présent rapport constitue le résultat des réflexions du Groupe menées sur la base de l'expérience personnelle de ses membres et d'analyses techniques mises à disposition par la DG IX à la demande du Groupe. La suite de la procédure a été décrite en détail dans le Protocole d'accord entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles (OSP) qui prévoit que :

*« le rapport final (du Groupe) fera l'objet d'une consultation avec les autres institutions et d'une concertation avec les OSP selon les règles de l'Accord-cadre.*

*Sur cette base, la Commission fera une communication au Conseil avec des orientations générales. Toute présentation éventuelle de proposition au Conseil sera faite dans le respect des procédures de concertation ».*

## INTRODUCTION

### Mandat du Groupe

La création du Groupe de réflexion a été placée sous le signe de la réaffirmation par la Commission et les OSP de leur « attachement à une fonction publique européenne indépendante, compétente et permanente, et à l'unicité du Statut ».

Plus précisément, le mandat du Groupe de réflexion a été défini au paragraphe 4e) du Protocole d'accord :

*« Le Groupe de réflexion aura pour mandat d'examiner la **Partie III du document du 17 avril** ainsi que les éventuelles conséquences à en tirer au niveau de l'administration et de la gestion du personnel y compris l'étendue du recours à des personnels sous statuts et contrats divers et les problèmes qui y sont liés.*

*L'opportunité d'élargir le mandat du Groupe à d'autres sujets sera décidée d'un commun accord.*

*Dans ses travaux, le Groupe tient compte du principe selon lequel il faut éviter des réformes « mécaniques » destinées à augmenter la « productivité » à court terme, mais qui risqueraient d'avoir des conséquences néfastes pour le maintien d'une Fonction publique européenne motivée et performante sur le long terme ».*

**La Partie III du document du 17 avril** qui est intitulée « Quel rôle pour le fonctionnaire de la Commission ? » identifie certains thèmes de réflexion à approfondir :

- *« Une fonction publique européenne **indépendante, permanente et compétente.** Pour cela, il faut un recrutement par concours, un Statut solide, un système de promotion transparent et équitable.*
- *Une fonction publique européenne **avec une bonne formation.** Est-ce que la formation bénéficie réellement à ceux qui en ont besoin ? Ne faudrait-il pas prévoir des périodes de formation obligatoires pour chaque fonctionnaire (et certainement le personnel d'encadrement). Ne devrait-on pas assurer un processus de suivi aux cours de management ? Comment peut-on faire face à un éventail de langues de plus en plus important ? Comment assurer un processus « d'apprentissage tout au long de la vie », qui soit pertinent par rapport aux tâches à accomplir ?*
- *Une fonction publique **motivée.** Ne faut-il pas prévoir un plan de « développement de carrière » pour chaque fonctionnaire ? Comment développer un « esprit maison » au-delà de l'activité propre de chaque fonctionnaire ?*
- *Une fonction publique **mobile.** Mobile à l'intérieur et entre les DG. Mobile entre les carrières. Mobile vis-à-vis de l'extérieur.*
- *Une fonction publique **performante.** Y-a-t-il lieu de prévoir pour les grades supérieurs des contrats à durée limitée (renouvelables) ? Quid des possibilités de early retirement ? Quels instruments de récompense et de sanctions ?*

- *Une fonction publique disponible et professionnelle. Comment faire pour que chaque fonctionnaire réagisse de façon ouverte et professionnelle face aux demandes du public, des autres institutions, et de la presse ? (Un projet de code de bonne conduite fait déjà l'objet d'une large consultation).*
- *Une fonction publique au statut modernisé »*

L'ensemble de ces thèmes présente un intérêt commun pour les fonctionnaires de toutes les institutions communautaires, qui ont tous, pour seul et unique employeur, les Communautés européennes.

Certains d'entre eux (recrutement, formation, mobilité) constituent des domaines pour lesquels un certain degré de coopération interinstitutionnelle a déjà été recommandé et mis en œuvre. Cet aspect particulier est examiné dans un chapitre spécial, à la fin du rapport.

Les analyses et conclusions du Groupe portent sur l'ensemble du personnel, indépendamment de son appartenance à une catégorie (A, B, C, D) ou à un cadre (cadre linguistique ; cadre scientifique et technique) et de son lieu d'affectation (sièges des institutions ; Bureaux de représentation dans l'Union ; Délégations hors Union ; Sites du CCR).

## 1. L'ENVIRONNEMENT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPEENNE

### 1.1. *Le contexte de travail à la Commission : Evolution des tâches, nouveaux défis.*

Actuellement, les compétences officielles de l'Union ont atteint un point d'équilibre à la suite de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam, mais les politiques en vigueur ne sont pas statiques. Dans le cadre de ces politiques, les services de la Commission doivent être en mesure d'engager le dialogue avec les Etats membres, avec les milieux d'affaires et avec de nombreux autres groupes d'intérêt, ainsi qu'avec les consommateurs et le grand public. Dans ce contexte, ils devront, de la façon la plus efficace et la plus utile, faire preuve d'initiative et d'imagination. Il est indispensable de ne pas affaiblir ce rôle essentiel qui est le leur. Le personnel doit notamment être prêt à répondre aux grands défis qui se posent d'ores et déjà dans l'Union européenne: la création de la "zone euro" et la monnaie unique, le suivi et la mise en œuvre du traité d'Amsterdam et l'élargissement prévu de l'Union européenne à l'Est et au Sud. La Commission doit également assumer une autre tâche essentielle qui est de faire en sorte que les politiques et les programmes adoptés par le Parlement européen et par le Conseil soient mis en œuvre de la façon la plus efficace possible, que leur application soit du ressort de la Commission elle-même, des Etats membres ou d'autres organismes (régions, agences).

L'action législative, qui a constitué l'un des éléments nécessaires de la mise en place du marché unique, est pratiquement achevée. De ce fait, les tâches futures de la Commission comprendront sans doute, outre l'action législative encore nécessaire dans d'autres domaines et le développement dans le domaine des relations extérieures, une part accrue de la surveillance des politiques déjà adoptées ainsi qu'un recours renforcé aux instruments législatifs non contraignants (codes de conduite, etc.).

Tous ces changements exigent une plus grande adaptabilité du personnel dans l'exécution de ses tâches et une plus grande souplesse dans la gestion de ce personnel.

Bien que son mandat ait trait à la partie III du document "La Commission de demain", le Groupe a également été informé de certaines initiatives mentionnées dans la partie II de ce document, ainsi que de l'exercice de screening. Il lui a notamment été indiqué qu'une attention particulière était apportée aux points suivants:

- la création d'une structure allégée qui aurait sa propre logique, et qui faciliterait les décisions sur la répartition des portefeuilles dans la nouvelle Commission;
- l'identification des tâches qui devraient être assumées par le service public européen et de celles qui pourraient être exécutées ailleurs ;

- la délimitation des domaines qui ne doivent pas être considérés comme prioritaires, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le volume et la nature des ressources allouées.

Dans son rapport, le Groupe répond aux points spécifiques du mandat et considère que sa tâche principale est de promouvoir un bon usage des ressources humaines dans l'intérêt du personnel et de la Commission elle-même. Il serait tout à fait déplorable que les efforts considérables consentis par le personnel du service public européen pour contribuer au développement de l'Union européenne soient freinés par une démotivation de ce personnel ou par l'application de règles et de pratiques dépassées, qu'elles prennent leur source dans les procédures administratives ou dans le Statut lui-même.

Le Groupe espère que son rapport contribuera à motiver fortement le personnel et à renforcer sa confiance dans des procédures plus modernes dans les domaines suivants: recrutement, perspectives de carrière, planification des carrières, procédures de promotion, régime disciplinaire, formation et mobilité. Pour parvenir à ce résultat, il n'y a nul besoin d'un cataclysme administratif ; néanmoins, le volume de nos ressources humaines sera sans doute limité dans les années à venir et nous devons maximiser la valeur ajoutée que nous apportons à l'Union en retour de l'investissement que l'Union fait dans les institutions européennes et dans son personnel.

## ***1.2. Les ressources humaines de la Commission : Forces et faiblesses***

Pour l'accomplissement de ses missions, la Commission – c'est-à-dire le Collège des Commissaires – est dépendante de son personnel, de sa qualité, de sa compétence, de sa performance, de son indépendance et de son intégrité.

Dans le processus de mobilisation des ressources humaines qui lui sont nécessaires, la Commission assume toute la responsabilité du choix qualitatif de son personnel et de sa bonne mise en valeur. Elle dépend en revanche largement, mais pas exclusivement, de l'Autorité budgétaire pour la détermination finale du volume des ressources humaines mis à sa disposition.

Le Statut de la fonction publique européenne a permis aux institutions de garantir la qualité élevée de leur personnel :

- Le système de recrutement, qui s'appuie sur le recours généralisé aux concours très sélectifs, a permis d'engager des fonctionnaires de qualité.
- Les conditions d'emploi et les perspectives de carrière, ainsi que la richesse d'un environnement multiculturel, ont permis de maintenir un niveau de performance et de motivation élevé.
- Les dispositions statutaires relatives aux sanctions et au régime disciplinaire, semblables à celles qui existent dans le Statut des fonctions

publiques nationales, permettent de redresser les erreurs, et de remédier aux défaillances isolées du système.

L'image est plus contrastée si l'on examine le volet quantitatif des ressources humaines mises à disposition de la Commission au cours des dix dernières années. S'il y a inadéquation entre les ressources humaines statutaires mises à disposition des services et les tâches à accomplir, la responsabilité n'en incombe pas exclusivement à l'Autorité budgétaire.

Dans les années 1980, l'Autorité budgétaire n'a répondu que partiellement aux demandes de renforcement en personnel statutaire ; ceci a donné lieu au développement de pratiques peu orthodoxes telles que l'utilisation de crédits opérationnels (destinés à la mise en œuvre des grandes politiques communautaires) pour effectuer des dépenses de nature administrative, y compris la mise à disposition de personnel contractuel sous des régimes juridiques divers. Ainsi se sont développés les « mini-budgets » qui furent condamnés par la Cour des comptes.

Une correction partielle de cette dérive a certes été apportée par la mise en œuvre d'un commun accord, entre la Commission et l'Autorité budgétaire, d'une politique de substitution de personnel statutaire (fonctionnaires et agents temporaires) au personnel contractuel recruté dans les années précédentes. Elle s'est traduite par une transformation de crédits en emplois (TCE), c'est-à-dire par une réduction annuelle de crédits alloués (Partie A du budget) pour le recrutement de personnel contractuel et une augmentation correspondante du nombre d'emplois inscrits au tableau des effectifs.

Cette opération de rééquilibrage interne des ressources au profit du personnel statutaire, s'est effectuée néanmoins à volume global constant, sans qu'un jugement n'ait été porté sur l'adéquation de ce volume aux tâches de conception et de gestion confiées à l'institution. Ceci peut expliquer partiellement certaines dérives ultérieures qui ont dû être constatées, telles que, entre autres, la création de bureaux d'assistance technique (BAT), pour assister la Commission dans ses tâches d'exécution des grandes politiques.

Plus récemment, l'institution s'est imposée à elle-même un objectif de rigueur dans l'évolution du volume de ses ressources humaines. Pour l'intégration des ressortissants des nouveaux Etats membres (Autriche, Finlande, Suède), elle a demandé, en emplois supplémentaires, moins de la moitié des objectifs de recrutement (550 emplois nouveaux par rapport à un objectif de recrutement fixé à une fourchette de 1050/1350 personnes). Elle s'est en outre fixé un objectif de croissance zéro de ses effectifs, hors élargissement.

Elle ne s'est, par contre, pas mise en mesure d'utiliser la totalité des ressources statutaires mises à sa disposition, en accusant un retard dans le recrutement effectif et le pourvoi des emplois vacants. Il est aujourd'hui particulièrement embarrassant, qu'au moment où l'institution doit expliquer le recours aux ressources externes tels que les BAT en invoquant une insuffisance de ressources statutaires, elle doive en même temps afficher un nombre anormal d'emplois vacants à son tableau des effectifs (670 au 15

octobre 1998) alors que le volume incompressible d'emplois vacants en cours de pourvoi devrait se situer entre 300 et 400.

Le résultat de ces divers développements est que la Commission a recours, au-delà de ses ressources humaines statutaires, à un volant important de personnel contractuel recruté selon des procédures diverses et soumis à des régimes juridiques variés. Ce système est complexe et coûteux. En outre, du fait du sentiment de précarité ressenti par ce personnel, et de la juxtaposition de personnels de statuts différents pour effectuer des tâches identiques, l'ambiance de travail est peu propice à la valorisation maximale des ressources.

### **1.3. *L'évolution du secteur public en Europe : Grandes tendances.***

A la veille du XXIème siècle, la réforme est le grand défi du secteur public en Europe. Les administrations, confrontées à l'interdépendance croissante des économies, au changement social et technologique et aux contraintes de finances publiques, doivent accomplir leurs missions avec une plus grande efficacité, des ressources plus limitées et des modes d'action mieux adaptés aux réalités.

Dans la plupart des Etats Membres, la réforme de la gestion publique vise à combiner les pratiques modernes de gestion et la logique économique tout en préservant les valeurs centrales du service public.

A un système dominé principalement par le respect des procédures et l'application stricte de règles, et largement fondé sur un principe hiérarchique, est en train de se substituer un nouveau modèle de gestion publique présentant les caractéristiques suivantes :

- **décentralisation.** Les décisions concernant le moyen d'atteindre les objectifs fixés ainsi que l'allocation des ressources sont prises plus près du terrain. Ceci permet un meilleur retour d'information sur la qualité des prestations ;
- **accent mis sur les résultats.** Au-delà du respect strict des procédures, l'action de l'administration est jugée par rapport aux résultats obtenus. Ces résultats sont exprimés en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité du service;
- **amélioration du service offert au public et attention portée à ses besoins.** La possibilité de choisir lui est de plus en plus ouverte, notamment en examinant des alternatives à l'offre directe de services par l'administration.

Ceci étant, il n'existe pas de modèle unique pour répartir au mieux les pouvoirs et les responsabilités entre administrations. Chaque administration a un contexte culturel, politique et économique qui détermine en grande partie ce qui est souhaitable et possible. De même, si les impératifs budgétaires et les nouvelles méthodes de gestion publique encouragent une dévolution accrue, c'est à chaque administration qu'il appartient de



déterminer son propre dosage stratégique de décentralisation et de déconcentration et de décider comment, où et à quel rythme mettre en œuvre cette stratégie. Seuls les grands principes généraux, tels que l'amélioration du rapport coût-efficacité, et le respect du principe de subsidiarité, sont généralement communs.

#### ***1.4. La perception, par l'opinion publique, de la fonction publique européenne***

Les enjeux fondamentaux de la construction européenne, ses objectifs ultimes – la paix et la stabilité en Europe – et même ses succès n'ont pas été suffisamment expliqués à l'opinion publique.

Du fait de sa plus grande visibilité, la Commission est l'institution qui souffre le plus de ce manque de communication avec le citoyen. Parce qu'elle exerce le droit d'initiative que les Traités lui confèrent, elle est très souvent accusée d'interventionnisme, de vouloir décider de tout, même si les décisions principales sont prises par d'autres institutions. Les efforts d'harmonisation, qui sont à la base du marché unique, sont parfois utilisés pour accuser l'institution (« Bruxelles ») d'être un organe technocratique, non soumis au contrôle démocratique et saisi de frénésie réglementaire.

L'image de marque du fonctionnaire européen souffre de ce manque d'information. On ne conteste pas sa compétence professionnelle, mais on le classe facilement dans la catégorie des technocrates irresponsables, sans contact avec la réalité et éloignés des préoccupations du citoyen.

Or, l'administration européenne est très différente des administrations nationales. Elle s'en distingue, en premier lieu, par le fait qu'elle se consacre fondamentalement à des tâches de conception, d'impulsion et de coordination. Même si elle est appelée à accomplir des tâches de gestion dans le cadre de la mise en œuvre des grandes politiques communautaires, elle « n'administre pas », au sens où le font les administrations des Etats membres.

En ce qui concerne sa dimension et ses effectifs, avec ses 17.000 fonctionnaires et agents temporaires, elle a la dimension de l'administration municipale de n'importe quelle grande ville européenne, mais elle reste très loin de la taille des administrations nationales.

A cette perception biaisée du rôle véritable de l'administration et de la fonction publique européenne est venue s'ajouter celle de son statut. Quarante ans après la signature du traité de Rome, un certain nombre de lieux communs tout à fait erronés continuent à être propagés, parce qu'ils n'ont pas été suffisamment contredits :

- Contrairement à une idée reçue, le fonctionnaire européen est assujéti, comme tout citoyen européen, à l'impôt sur le revenu ; cet impôt est prélevé à la source, c'est-à-dire sur son salaire, comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Europe ; la seule différence est que cet impôt est prélevé directement au profit du budget communautaire, et non pas inscrit

en recettes dans le budget d'un Etat membre. Cet impôt est progressif et son taux marginal est de 45 %. Si l'on y ajoute tous les autres prélèvements obligatoires, ce taux marginal est de l'ordre de 60 %.

- Le fonctionnaire européen, contrairement aux fonctionnaires de certains Etats membres, contribue à un régime de pension, à un régime de sécurité sociale et à une caisse de maladie .
- Le niveau des rémunérations, souvent décrié, est supérieur à celui des fonctions publiques nationales mais généralement inférieur à celui des fonctionnaires nationaux expatriés.
- La rémunération du fonctionnaire européen est transparente et n'est assortie d'aucun complément de type treizième mois, pécule de vacances ou autre prime annexe.
- Le fonctionnaire européen n'est pas assimilé à un diplomate et n'a donc pas accès aux produits de consommation détaxés.

Il importe donc désormais que l'institution se dote d'une véritable politique d'information en resituant son action quotidienne dans le contexte général des objectifs de la construction européenne, de façon à mobiliser l'opinion publique en faveur de ce grand projet. Dans le même temps, elle devrait informer le citoyen européen sur le mode de fonctionnement interne de l'institution, et expliquer la contribution de la fonction publique à la construction européenne.

## 2. POUR UNE MEILLEURE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES

Sous cette rubrique, le Groupe a rassemblé toutes les réflexions sur les points de son mandat qui visent à maintenir une fonction publique indépendante, permanente et compétente, dotée d'une bonne formation, motivée, mobile et performante.

Le Groupe estime que la bonne mise en valeur des ressources humaines est conditionnée par la création d'un environnement favorable dans les domaines suivants :

- *le recrutement*
- *la structure des ressources humaines de l'institution (fonctionnaires, autres agents, personnel extérieur)*
- *le fonctionnement du système catégoriel et le déroulement de carrière*
- *l'exercice des fonctions d'encadrement*
- *la planification des carrières*
- *la formation*
- *la mobilité*
- *l'égalité des chances et la non-discrimination*
- *la flexibilité dans l'âge d'admission à la retraite (retraite anticipée/retraite différée).*

## **2.1. Le recrutement des fonctionnaires**

### **2.1.1. Profil recherché (généralistes ou spécialistes) et niveau de recrutement (carrière de base ou carrière intermédiaire)**

La Commission a longtemps privilégié le recrutement, aux carrières de base et dans toutes les catégories, de généralistes, au sens large du terme (par exemple juristes, économistes, titulaires de diplômes de sciences politiques), l'institution ayant avant tout besoin de personnel polyvalent susceptible de s'adapter à la diversité et à la constante évolution des tâches qui lui sont confiées. Le recrutement aux carrières de base découle logiquement d'un concept de fonction publique permanente et indépendante.

Afin de répondre à une demande de plus en plus pressante des Directions générales, elle a, au cours des cinq dernières années, élargi ce système à des recrutements de spécialistes (par exemple vétérinaires, comptables), tant en catégorie A qu'en catégorie B, et parfois au niveau de la carrière intermédiaire (A5/A4 ; B3/B2).

Le Groupe considère que cette approche peut être maintenue à condition que le recrutement de généralistes aux carrières de base demeure l'orientation générale, compte tenu du fait que l'institution est encore appelée à faire face à de nouvelles tâches. Dans ce contexte, le niveau d'expérience professionnelle à exiger dans les avis de concours devrait être régulièrement vérifié.

### **2.1.2. Limite d'âge**

Dans une perspective d'abolition des limites d'âge, la Commission et le Parlement européen ont opté, dans un premier temps, pour une limite d'âge à 45 ans.

Le Groupe a noté que l'augmentation de la limite d'âge ne semble pas avoir eu un effet notable sur le vivier de candidatures au concours A7/6 organisé par la Commission en 1998 (10 % seulement de candidats entre 35 et 45 ans) ; une surveillance de l'âge de recrutement devra néanmoins être assurée dans les années à venir, afin d'en vérifier l'impact sur le déroulement de carrière et les régimes de protection sociale.

### **2.1.3. Aptitudes linguistiques**

Sur la base des dispositions statutaires actuelles, l'institution est déjà en mesure :

- d'exiger du futur fonctionnaire « la connaissance approfondie d'une des langues des Communautés » et « une connaissance d'une autre langue des Communautés dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer ».
- de spécifier, dans les avis de concours, les connaissances linguistiques requises par la nature particulière des postes à pourvoir.

Le Groupe estime néanmoins que, dans les avis de concours, les exigences linguistiques devraient être mieux adaptées aux fonctions à exercer et que la Commission devrait exiger la **connaissance approfondie d'une des langues** de l'Union et, généralement, la **connaissance satisfaisante de plus d'une autre langue** de l'Union.

#### **2.1.4. Listes de réserve et équilibre géographique dans le recrutement**

Le système juridique du concours est très spécifique aux Institutions européennes.

Dans les Etats membres qui pratiquent le recrutement par concours pour leur fonction publique, les listes de lauréats sont établies et exploitées par ordre de mérite ; elles sont en outre intégralement exploitées car l'inscription sur la liste constitue en soi un droit au recrutement pour le lauréat.

Dans le droit communautaire du concours et pour ce qui concerne la Commission, les listes de lauréats sont des « listes de réserve » qui :

- sont établies actuellement par ordre alphabétique, même si elles ont parfois donné lieu dans le passé à l'établissement de groupes de mérite.
- comportent souvent un nombre de lauréats nettement supérieur au nombre d'emplois à pourvoir (Article 5 de l'annexe III du Statut : « Dans toute la mesure du possible cette liste doit comporter un nombre de candidats au moins double du nombre des emplois mis au concours »).
- sont rarement exploitées à 100% d'une part parce que sur la durée d'exploitation d'une liste (2 à 3 ans en moyenne pour un grand concours général), certains lauréats finissent par se déclarer non intéressés par un recrutement dans les institutions ; et d'autre part, parce que chaque institution est tenue d'effectuer le recrutement sur une base géographique aussi large que possible, c'est-à-dire, dans la pratique, de respecter, au stade du recrutement effectif, un certain équilibre géographique.

Les inconvénients d'un tel système et notamment son impact sur l'image de marque de l'institution, ont été mis en évidence depuis longtemps .

#### **2.1.5. L'organisation matérielle des concours .**

*Concours généraux EUR15/Concours fractionnés :*

Jusqu'ici la Commission s'est distinguée de plusieurs autres institutions (Cour de Justice et Parlement européen en particulier) en organisant des concours généraux ouverts aux ressortissants de tous les Etats membres, et se déroulant (épreuves de présélection et épreuves écrites) simultanément et sur la base d'épreuves identiques dans tous les pays de l'Union.

Cette manière d'assurer une égalité de traitement entre tous les candidats comporte des inconvénients évidents :

- le gigantisme de l'opération : 55.000 candidats aux épreuves de présélection du concours A8 et A7/6 en 1993, 30.000 candidats à celles des concours A8 et A7/6 de 1998 ;
- la mobilisation, à un coût élevé, de moyens importants en infrastructures et en personnel : 38 centres de présélection répartis sur l'ensemble du territoire de l'Union ; 650 personnes en mission à partir du siège pour assurer la surveillance en 1998 ; 7 tonnes de matériel et de papier (sujets des épreuves) à expédier du siège vers les différents centres de concours.

Afin d'éviter les problèmes de gestion inhérents à toute opération de cette envergure, d'une part, et de contribuer de façon satisfaisante à un certain équilibre géographique dans le recrutement, certaines institutions ont choisi de fractionner ces opérations de recrutement en organisant des concours :

- par langue (Parlement européen)
- ou par spécialité ayant un fondement géographique, tel que « juriste de droit anglo saxon » par exemple (Cour de Justice).

La Commission n'a pas souhaité s'engager jusqu'ici dans cette voie. Le Groupe estime que la solution réside, pour elle, dans la décentralisation des épreuves de présélection, tout en maintenant la maîtrise de l'institution sur la conception, l'élaboration et la correction des épreuves. Une fois les épreuves de présélection terminées, le concours lui-même (épreuves écrites et épreuves orales) pourrait continuer à être organisé de façon centralisée par l'institution.

#### **2.1.6. Conclusions**

##### ***Profil recherché et niveau de recrutement***

- *La politique des ressources humaines doit continuer à être fondée sur le recrutement de généralistes aux carrières de base, tout en faisant droit aux besoins en spécialistes identifiés par les Directions générales.*
- *Le recrutement au niveau de la carrière intermédiaire (A5/A4 ; B3/B2) doit rester réservé au recrutement de spécialistes.*

##### ***Limite d'âge***

- *Deux institutions s'étant engagées dans la voie du relèvement des limites d'âge, une approche commune devrait être adoptée par toutes les institutions.*

##### ***Aptitudes linguistiques***

- *L'article 28, paragraphe f) du Statut devrait prévoir une « connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et, en général, la connaissance satisfaisante de plus d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions que le fonctionnaire est appelé à exercer ».*

### **Liste de réserve – procédure de recrutement**

- *Une véritable planification des besoins de recrutement de l'institution doit être mise en place, et les concours principaux doivent être organisés selon une périodicité régulière connue à l'extérieur (tous les deux ou trois ans, selon les types de concours et le nombre de lauréats nécessaires). (Cf. infra).*
- *En conséquence de la périodicité introduite ci-dessus, le nombre de lauréats devrait être plus proche du nombre d'emplois à pourvoir et le texte de l'article 5 de l'annexe III du Statut devrait être réexaminé.*
- *Un délai contraignant doit être fixé pour la nomination des lauréats ; ce délai peut dépendre de la périodicité de l'organisation des concours mais ne devrait pas dépasser, en règle générale, un an à compter de la mise à disposition de la liste de réserve auprès des Directions générales.*
- *Les lauréats doivent être dûment informés de la procédure ultérieure de recrutement, de la durée de validité de la liste de réserve, et le cas échéant, de la suite réservée aux entretiens d'embauche auxquels ils ont été invités.*

### **Organisation des concours**

*Le Groupe estime que, vu le nombre de candidats à un concours général unique, et la proximité d'un nouvel élargissement, le moment est venu de réexaminer les modalités d'organisation des épreuves.*

#### **Epreuves de présélection : organisation décentralisée**

- *maintenir la maîtrise de l'institution sur la conception, l'élaboration et la correction des épreuves ;*
- *organiser les épreuves de présélection par langue, dans chaque Etat membre. A Bruxelles et à Luxembourg, lieux d'implantation des institutions, les épreuves pourraient être organisées dans chaque langue ;*
- *renoncer à l'organisation simultanée des épreuves de présélection le même jour, dans tous les Etats membres, et prévoir des épreuves équivalentes, et non pas identiques, pour chaque langue ;*
- *demander une assistance limitée aux aspects logistiques aux Etats membres ou à des organes reconnus par eux, pour qu'ils mettent à disposition l'infrastructure et un apport de personnel de surveillance nécessaire pour les épreuves de présélection.*

### Epreuves écrites et orales : organisation centralisée

- *comme pour les épreuves de présélection, maintien de la maîtrise par l'institution de la conception, de l'élaboration et de la correction des épreuves ;*
- *organisation centralisée à Bruxelles, des épreuves écrites et orales, par la Commission. Même pour obtenir les listes de lauréats les plus longues (300 à 500 lauréats), l'accès aux épreuves écrites n'est ouvert qu'à 1200/2000 candidats issus des présélections. La gestion d'un tel volume de candidatures de façon centralisée demeure possible ;*
- *organisation simultanée des mêmes épreuves dans toutes les langues.*

### **Concours spécialisés**

*Pour les concours spécialisés, le recours aux présélections et le mode d'organisation, centralisé ou décentralisé de la présélection, seront choisis en fonction du nombre de candidatures prévisibles.*



## **2.2. *La structure des ressources humaines de l'institution***

Depuis le début des années 1990, la structure des ressources humaines a toujours constitué un sujet de préoccupation pour l'institution et pour l'Autorité budgétaire. La condamnation du système des mini-budgets, suivi de l'opération de rééquilibrage des ressources au profit du personnel statutaire par la transformation de crédits en emplois en constituent la meilleure démonstration. La surveillance statistique du recours à des ressources externes continue, mais il n'est pas démontré que la croissance de ces ressources est maîtrisée.

Le recours à du personnel d'appoint est tout à fait légitime dans le cadre d'une gestion souple des ressources humaines. Cependant, la part prise par le personnel contractuel dans l'ensemble des ressources humaines démontre soit une inadéquation entre les tâches confiées à l'institution et les effectifs de fonctionnaires, soit une insuffisante sélectivité dans l'identification des tâches prioritaires de l'institution.

En définitive, la Commission fait appel actuellement à du personnel sous contrat de courte durée pour couvrir des besoins structurels. Cette contradiction est exploitée par les services utilisateurs qui essaient d'obtenir des dérogations aux règles régissant la durée des contrats afin de maintenir le personnel contractuel en place le plus longtemps possible. Elle est également dénoncée par les personnels concernés qui ne comprennent pas pourquoi ils sont maintenus dans un statut précaire et qui commencent à organiser des actions de mobilisation et de revendication.

L'institution doit avoir à cœur de résoudre cette contradiction afin que la politique du personnel retrouve sa cohérence et que les personnes soient traitées de façon rationnelle et équitable.

Les ressources humaines dont dispose la Commission peuvent être réparties en quatre grandes catégories :

- Les fonctionnaires régis par le Statut.
- Le personnel régi par un règlement du Conseil (RAA, régime applicable aux autres agents : agents temporaires, auxiliaires, agents locaux et conseillers spéciaux).
- Le personnel régi par la législation du travail du pays hôte ou une autre législation nationale du travail : intérimaires, prestataires de service, contractuels divers de droit privé.
- Des experts nationaux détachés (END) mis à disposition de la Commission par les Etats membres.

Le système est d'une grande complexité, du seul fait de l'existence de différentes catégories de contrats. Cette complexité est accrue par le recours à des BAT.

## 2.2.1. Les données du problème

### Les fonctionnaires

Les fonctionnaires sont recrutés dans les limites fixées par le tableau des effectifs adopté par l'Autorité budgétaire. Les effectifs, en place actuellement, sont au nombre de :

- 15.916 (fonctionnement)
- 921 (recherche)

### Les ressources humaines régies par le RAA.

#### a) **Agents temporaires**

(422 A, 207 B, 108 C, 13 LA – budget de fonctionnement)  
(1.053 A, 467 B, 695 C, 28 D – budget de la recherche)

Les agents temporaires du budget de fonctionnement occupent généralement des postes temporaires inscrits au tableau des effectifs (art. 2a et 2c du RAA). Les agents temporaires du budget de la recherche occupent des emplois permanents du tableau des effectifs « Recherche » (art. 2d du RAA). Le statut temporaire de l'ensemble de ces agents ne signifie nullement qu'ils sont affectés à des tâches temporaires.

#### b) **Agents auxiliaires**

(h/an – 115 A, 136 B, 605 C, 38 D - budget de fonctionnement)  
(h/an – 28 A, 54 B, 212 C, 8D - budget de recherche)

Les agents auxiliaires n'occupent pas des postes autorisés dans le tableau des effectifs et le nombre de recrutements est conditionné par la disponibilité des crédits dans la partie A du budget (ou pour certains services par les crédits sur la ligne concernée de la partie B).

Les auxiliaires doivent être en principe utilisés pour assurer un remplacement momentané ou pour permettre d'effectuer des tâches présentant un caractère passager et répondant à une nécessité urgente. Dans la pratique, ils sont utilisés en fonction de leurs aptitudes et de leurs connaissances et ont tendance à ne plus couvrir un besoin momentané en personnel d'appoint mais plutôt un besoin structurel. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé de porter la durée maximale du contrat d'auxiliaire à 3 ans.

#### c) **Agents locaux (180 dans les Bureaux de représentation, 1.579 dans les Délégations hors Union)**

Les agents locaux peuvent, en vertu du RAA, être recrutés, conformément aux usages locaux, pour :

- exécuter des tâches manuelles ou de service dans un emploi au siège ;

- exécuter des tâches d'exécution auprès des Bureaux de représentation de la Commission dans les Etats membres ;
- exécuter d'autres tâches dans les Délégations de la Commission situées hors Union.

La Commission, à l'occasion d'une opération de titularisation des agents locaux du siège pendant les années 1980, s'est engagée à ne plus recourir à ce type de personnel pour exécuter des tâches manuelles et de service. Le Parlement, après avoir observé la même attitude, vient de recourir à nouveau au recrutement d'agents locaux pour les puéricultrices de sa crèche.

Par ailleurs, une nouvelle catégorie d'agents locaux existe dans les délégations de la Commission hors Union : il s'agit des agents locaux d'assistance technique (ALAT), qui sont au nombre d'une centaine, et dont le statut juridique, suite aux observations répétées de la Cour des comptes, fait l'objet de dispositions provisoires, en attendant une éventuelle révision du RAA.

**Le personnel contractuel régi soit par la législation du travail du pays hôte, soit par une autre législation du travail nationale**

**a) Intérimaires**

(h/an - 42 B, 389 C, 21 D - budget de fonctionnement)  
(h/an - 60 B, 258 C, 15 D - budget de recherche)

Il s'agit du personnel non statutaire ayant un lien contractuel avec une agence d'intérim qui bénéficie d'un contrat cadre avec l'Institution. Le recrutement de ce personnel est financé par la partie A du budget et certaines lignes de la partie B.

Ce personnel est utilisé pour des travaux de nature ponctuelle (remplacement de courte durée d'un agent statutaire, surcroît extraordinaire de travail, ou nécessité d'assurer un travail exceptionnel dans un service). Comme pour les agents auxiliaires, le recours aux intérimaires tend de plus en plus à répondre à des besoins structurels.

**b) Assistance technique**

L'assistance technique est la rubrique sous laquelle il est le plus difficile de recenser les ressources.

C'est ce qui explique que des enquêtes périodiques doivent être régulièrement effectuées afin d'assurer une mise à jour des statistiques disponibles. La fiabilité des recensements dépend donc de la qualité des informations fournies par les Directions générales dans le cadre de ces enquêtes.

Sous la rubrique « assistance technique », sont répertoriées les prestations de services de toute nature :

- une assistance technique pour la mise en œuvre d'actions ou de politiques
- des prestations dans le domaine informatique
- certaines prestations dans le domaine linguistique (interprètes et traducteurs free-lance, professeurs de langues)
- des prestations spécialisées dans le domaine des publications et de l'information
- une assistance technique dans l'exécution de tâches liées au fonctionnement de l'institution : personnel médico-social (infirmières, puéricultrices, personnel de restauration), gardiennage des immeubles.

Cette assistance technique fait l'objet de prestations soit intra-muros soit extra-muros, et il peut s'agir de contrats directs avec la Commission, soit à durée déterminée, soit à durée indéterminée.

#### **Une nouvelle forme d'assistance technique extra-muros s'est développée au cours des années récentes : les BAT**

Le recours aux BAT a pris son origine dans les années 1980 dans quelques Directions générales, sous la pression de missions à accomplir impliquant une mobilisation de ressources humaines dépassant les moyens dont ces services disposaient.

Ce phénomène a fait l'objet d'une analyse approfondie par l'Inspection générale des Services (IGS). L'IGS a défini un BAT comme « une structure externe, de nature juridique variée (ASBL, Fondation, Agence, Groupement d'intérêt économique, SPRL, Université, etc.) fournissant en continu un support à la Commission, en liaison avec la mise en œuvre d'un programme communautaire, en principe après une procédure d'appel d'offres ».

D'après le rapport de l'IGS, déposé en novembre 1997, mais fondé sur des statistiques de 1996, le phénomène des BAT touchait, en 1996, 14 Directions générales ; les BAT, au nombre de 51, employaient ± 650 personnes et participaient à la mise en œuvre de 45 programmes ou politiques. La rétribution des services rendus par les BAT était estimée à 79 MioECU ; les crédits opérationnels gérés par la Commission à travers les BAT s'élevaient à environ 270 MioECU.

Depuis l'origine, le développement de cette forme d'assistance technique extra-muros n'a pas été encadré autrement que par les règles de passation des marchés. Il n'a nullement été intégré dans la problématique des ressources humaines de l'institution, et n'a pas donné lieu à une définition précise des tâches qui pouvaient être confiées aux BAT.

Depuis 1993, la Commission fournit chaque année à l'Autorité budgétaire, dans un document annexe à l'avant-projet de budget, un « bilan d'utilisation des ressources externes ». La dernière situation, établie au 31.12.1997, et

annexée à l'avant-projet de budget pour 1999, faisait état, **sous la rubrique assistance technique**, d'un total de 1.980 hommes/année.

Le Groupe s'abstient de porter un jugement définitif sur ces chiffres car il a été informé du fait qu'une nouvelle enquête statistique a été lancée auprès des services.

### **Les experts nationaux détachés (END) (+/- 600 personnes/an)**

Il s'agit des fonctionnaires nationaux (ou exceptionnellement des employés du secteur privé) mis à la disposition de la Commission pour une période maximale de 3 ans. Les END continuent de percevoir leur salaire de leur employeur et reçoivent, le cas échéant, de la Commission des indemnités journalières.

Ce personnel apporte une expertise précieuse à la Commission et sa loyauté à l'égard de l'Institution n'est pas mise en question.

Il est appelé à accomplir des tâches dans le cadre d'un programme de travail préétabli et, sauf mandat spécial accordé sous l'autorité du Membre de la Commission responsable, il est exclu de tout acte officiel par lequel la Commission exerce ses prérogatives de droit public. En outre, il ne peut engager la Commission vis-à-vis de l'extérieur.

Il appartient à la Commission de veiller au respect de ces règles.

### **2.2.2. Les inconvénients du système**

#### **Le taux de dépendance de l'institution vis-à-vis du personnel externe paraît élevé et non maîtrisé.**

Sur la base des informations figurant en annexe à l'avant-projet de budget pour 1999, le total des ressources externes (y compris auxiliaires et END) s'élevaient, en 1997, à 3.955 hommes/années.

D'après les mêmes sources, le taux de dépendance global de l'institution vis-à-vis du personnel externe, c'est-à-dire la part des ressources externes dans l'ensemble des ressources humaines, était de 20,5 % en 1997.

#### **Le coût salarial, imputé au budget du personnel externe, est proche du coût d'un fonctionnaire et parfois plus élevé.**

Par rapport aux fonctionnaires, le coût budgétaire des auxiliaires est pratiquement du même niveau, tandis que celui des intérimaires est d'environ 10% plus élevé, bien que leur salaire net, versé par les agences d'intérim, sur la base de la législation nationale, soit sensiblement inférieur à celui des fonctionnaires au niveau B5-1 et C5-1. Pour l'assistance technique fournie par des prestataires de service, le coût annuel moyen est encore plus élevé, avec des variations importantes en fonction du niveau et de la personne concernée.

### Les pratiques constatées dans le recours à ce personnel sont peu orthodoxes

Les Directions générales considèrent que ce personnel est indispensable de façon structurelle et cherchent à prolonger au maximum la durée du lien direct ou indirect avec l'institution. Pour maintenir en place un personnel sous contrat de courte durée, l'institution en arrive à accorder à une même personne plusieurs contrats successifs – intérimaire, auxiliaire, prestataire de service - avec des conditions d'emploi et de couverture sociale différentes alors qu'elle exerce les mêmes fonctions.

### Le système est vulnérable

De telles pratiques exposent l'institution à des critiques en ce qui concerne le respect de la législation nationale du travail et à des demandes de requalification de contrats de durée déterminée en contrats à durée indéterminée. En outre, le système actuel ne permet plus de garantir que les tâches de puissance publique soient exclusivement effectuées par du personnel statutaire.

### Conclusions générales

*Le Groupe estime qu'il convient de simplifier la structure des ressources humaines dont dispose l'institution et d'en rationaliser le coût, en mettant en place un système compréhensible et acceptable – conditions nécessaires pour le faire respecter -. Il lui paraît ainsi indispensable de :*

- Définir clairement les tâches qui doivent être exécutées par des fonctionnaires ou agents temporaires et celles qui peuvent être exécutées par d'autres catégories de personnel contractuel, voire celles qui pourraient être externalisées ;*
- Dresser une liste exhaustive de toutes les tâches et fonctions assurées par les prestataires de service, et identifier celles qui peuvent être confiées à du personnel couvert par le RAA, et celles qui peuvent être externalisées.*
- Doter l'institution d'un instrument fiable permettant un recensement automatique des ressources externes, de leur coût unitaire total, ainsi que leur présentation dans le budget.*
- En fonction de cette définition, porter un jugement sur la part que doit représenter le personnel contractuel d'appoint dans le volume global des ressources humaines (flexibilité). Si le taux de dépendance du personnel contractuel est jugé trop élevé, et que le besoin de telles ressources est néanmoins considéré comme structurel, l'institution doit demander à l'Autorité budgétaire une nouvelle opération de transformation de crédits en emplois, qui doit être au moins budgétairement neutre.*
- Maintenir la centralisation de la procédure de recrutement du personnel contractuel, même si les enveloppes budgétaires destinées à couvrir le coût de ces recrutements sont décentralisées ;*

- Réexaminer le bien-fondé et clarifier les conditions du recours aux BAT, (description des tâches, implantation extra-muros, etc.), veiller au respect de ces conditions en renforçant l'encadrement de l'utilisation des BAT. Revenir, dans la mesure du possible, à un recours aux ressources humaines régies par le RAA.

### Conclusions spécifiques concernant le personnel contractuel

#### a) Retour à l'application complète du RAA

Le Groupe estime qu'il convient de :

- privilégier le recours aux contrats couverts par le RAA et de définir les conditions de recours aux agents temporaires, aux auxiliaires, et aux agents locaux, dans la perspective également d'un règlement de la situation des ALAT ;
- supprimer toute possibilité de concours interne de titularisation et limiter l'accès au statut de fonctionnaire à la seule voie des concours externes ;
- utiliser toutes les possibilités prévues par le RAA de renouvellement des contrats d'agents temporaires, y compris jusqu'à ce qu'ils deviennent contrats à durée indéterminée;
- relancer la proposition de prolongation du contrat d'auxiliaire jusqu'à un maximum de 3 ans, comme c'est le cas actuellement pour les experts nationaux détachés ;
- réexaminer l'opportunité de recourir à nouveau aux agents locaux pour des tâches de service à accomplir aux sièges ;
- adapter les méthodes de sélection et de recrutement à la durée qui sera retenue pour les différents contrats, et à la nature des fonctions : procédure de sélection spécifique et transparente pour les agents temporaires et les auxiliaires.

#### b) Les ressources humaines non couvertes par le RAA

- limiter strictement le recours au personnel intérimaire aux besoins de remplacement et aux cas de surcharge de travail de très courte durée ;
- D'une manière générale, veiller au respect des règles applicables au recours et à l'utilisation de ces ressources, y compris le respect, par le contractant, de la législation sociale.

**c) A terme, création d'un nouveau régime**

*Le Groupe considère qu'il serait utile d'examiner la possibilité d'introduire, à moyen terme, une révision radicale du RAA visant à le remplacer par un régime sui generis et unique d'agent contractuel, pour une durée déterminée ou indéterminée selon la nature des tâches et les besoins de l'institution, dans le souci d'une gestion maîtrisée des ressources humaines contractuelles.*



## **2.3. Le système catégoriel et le développement de carrière**

### **2.3.1. La situation actuelle**

Le personnel de la fonction publique européenne est classé en quatre catégories en fonction de son niveau de formation et de qualification lors du recrutement (catégorie A : niveau universitaire; catégorie B : niveau de l'enseignement secondaire; catégorie C : niveau de l'enseignement moyen ; catégorie D : niveau de l'enseignement primaire).

Au-delà de ces catégories A, B, C, D, le système comporte des « cadres » particuliers : le cadre LA, cadre linguistique pour les emplois de traducteurs et d'interprètes, et le cadre scientifique et technique, pour la grande majorité du personnel rémunéré sur le budget de recherche.

En ce qui concerne le **système de catégories A, B, C et D**, l'institution s'est déjà interrogée sur la possibilité de remédier à la rigidité qui lui est inhérente : la dernière tentative de réforme remonte aux années 1984-1988 et n'est jamais parvenue au stade de la proposition formelle de modification des règles en vigueur, malgré une analyse détaillée des avantages et inconvénients d'un système alternatif « d'échelle unique » effectuée en 1990, par un groupe interinstitutionnel.

Un certain cloisonnement entre catégories s'est instauré, parce que le système de passage de catégories par concours sur épreuves écrites et orales n'est pas adapté, et n'a pas été utilisé correctement (fréquence des concours insuffisante, nombre insuffisant de possibilités offertes pour le passage à la catégorie supérieure). Ce manque de flexibilité, combiné avec une progression de carrière assez rapide dans les grades de base et les grades intermédiaires, se traduit par un blocage des carrières au sommet des catégories B, C et D, lui-même générateur de frustration et de démotivation.

Le système actuel est inadapté parce qu'il est fondé sur le concept de « diplôme donnant accès à la catégorie ». En effet, l'allongement de la scolarité obligatoire et la diversification des formations spécialisées et des diplômes ne permettent plus d'associer, hormis pour la catégorie A, les catégories à un niveau de diplôme particulier.

En ce qui concerne le cadre LA, la seule réforme effectuée depuis l'origine a consisté, depuis février 1994, à permettre, par un processus de « décloisonnement », une certaine osmose entre le cadre LA et la catégorie A.

Le Groupe a également noté que l'existence d'un cadre scientifique et technique conduit à la coexistence de deux politiques de personnel - l'une appliquée au personnel rémunéré sur des crédits de fonctionnement, et l'autre appliquée au personnel rémunéré sur les crédits de recherche.

A la lumière des dysfonctionnements relevés et des analyses déjà faites dans le passé, le Groupe a examiné successivement :

- la possibilité d'une refonte générale du système actuel de catégories et de grades ;
- la solution du maintien du système actuel, assorti d'une réforme du système de passage de catégorie.

### **2.3.2. Refonte générale du système actuel de catégories**

L'objet d'une telle réforme est de redéfinir la notion de développement de carrière, qui, dans la perception actuelle, est trop souvent assimilée au simple accès au grade ou à la catégorie supérieure. Un véritable développement de carrière doit impliquer également une évolution dans la nature des fonctions et le niveau de responsabilités assumées.

La promotion au grade supérieur n'étant pas fondamentalement subordonnée à un changement dans la nature des tâches et le niveau de responsabilités assumées par les promus, la différenciation des grades à l'intérieur de chaque catégorie n'est pas utile.

Une refonte générale du système actuel pourrait ainsi s'articuler autour de trois éléments essentiels :

- la suppression des grades et la définition d'un certain nombre d'échelons à l'intérieur de chaque catégorie ;
- l'instauration d'un mécanisme de changement de catégorie réformé selon le schéma décrit ci-après ;
- l'identification de différents points d'entrée pour le recrutement .

L'introduction d'une telle échelle unique à l'intérieur de chaque catégorie, pourrait être globalisée au niveau de l'ensemble des catégories, ce qui impliquerait une répartition de toute la gamme des «fonctions» sur cette échelle unique.

Le Groupe a noté qu'une telle réforme, envisagée par la Commission dans les années 1980, n'a pas pu obtenir un avis favorable des autres institutions.

### **2.3.3. Maintien du système actuel assorti d'une réforme du système de passage de catégorie**

Le Groupe estime qu'il est possible d'introduire une plus grande fluidité dans le développement de carrière, et le passage d'une catégorie à une autre selon le schéma suivant :

- maintien de la distinction actuelle entre catégories, carrières et grades ;
- modification de l'annexe 1 du Statut afin de redéfinir les emplois-types à la lumière de l'évolution des tâches ;
- révision des modalités de passage du cadre LA à la catégorie A et vice-versa ;

- amélioration du système actuel de passage de catégories sur les points suivants :
  - Les concours sur épreuves écrites et orales seraient remplacés par un système de sélection moins académique visant à vérifier l'aptitude du fonctionnaire à exercer des fonctions différentes à un niveau de responsabilité supérieur ;
  - la sélection serait annuelle, organisée au niveau de la Commission, et le nombre de postes à pourvoir chaque année par passage de catégorie serait fixé en fonction des disponibilités budgétaires et des perspectives de recrutement par la voie externe ;
  - les exercices de passage de catégorie devraient garantir la même transparence que les procédures actuelles de promotion à l'intérieur des catégories, avec la participation des représentants du personnel ;
  - les Directions générales seraient tenues d'identifier des emplois susceptibles d'être pourvus par voie de passage de catégorie, en les assortissant d'une description détaillée des tâches. Elles seraient ensuite tenues de procéder rapidement à la nomination des fonctionnaires retenus, dès que les résultats de la sélection seraient disponibles ;
  - des critères de classement dans la nouvelle catégorie devraient être établis afin d'éviter que le passage de catégorie ne se traduise par un gel salarial sur plusieurs années ;
  - une période de formation obligatoire serait prévue pour préparer les fonctionnaires admis dans la catégorie supérieure à leurs nouvelles tâches et leurs nouvelles fonctions.

Ces mesures, conjuguées avec celles du retour à l'application du RAA, conduiraient à l'abolition de tout concours interne.

#### **2.3.4. Conclusions**

*Le Groupe préconise le maintien du système actuel assorti de la réforme du régime de passage de catégorie, telle que décrite ci-dessus (remplacement des concours internes par une autre forme de sélection);*

*En ce qui concerne le passage du cadre LA vers la catégorie A, et vice-versa (« décloisonnement »), le Groupe suggère de supprimer la clause selon laquelle le fonctionnaire ainsi muté n'est promouvable que 2 ans après sa mutation.*

*Quel que soit le système catégoriel qui sera retenu, le Groupe estime que le système des carrières pourrait être revu de telle sorte que le recrutement à la carrière de base se fasse à un niveau inférieur au niveau retenu actuellement.*

*Une telle démarche permettrait d'augmenter les effectifs à masse salariale égale. Compte tenu des implications pécuniaires d'une telle démarche, le Groupe estime qu'une négociation sur ce point ne peut avoir lieu que dans le contexte de la négociation de la méthode d'adaptation des rémunérations qui expire le 30 juin 2001.*

Le Groupe souligne qu'il est important que l'ensemble du personnel ait entière confiance dans tout nouveau système de développement de carrière.

## **2.4. L'exercice des fonctions d'encadrement**

Le Groupe est conscient que les structures de la Commission font l'objet d'un examen séparé dans le cadre de l'opération « Dessiner la Commission de demain » et que les résultats de cet examen pourront comporter des implications sur la structure de l'encadrement à la Commission. Il juge néanmoins opportun de porter un jugement global sur la structure actuelle afin que des leçons puissent en être tirées pour l'avenir.

### **2.4.1. Définition**

La fonction d'encadrement est une fonction de responsabilité qui comporte de nombreuses charges et obligations. A chaque niveau hiérarchique, quatre fonctions au moins doivent être exercées :

- une fonction d'initiative, d'impulsion et de conception d'actions et de politiques ;
- une fonction de supervision de la mise en œuvre des politiques et de gestion financière ;
- une fonction de gestion administrative et de personnel ;
- une fonction de communication avec le personnel.

Aucun échelon hiérarchique n'est utile s'il n'est pas dépositaire de ces différentes responsabilités.

### **2.4.2. la structure de l'encadrement actuel et le nombre de fonctions d'encadrement**

Dans la terminologie utilisée à la Commission, il faut distinguer niveau hiérarchique et poste d'encadrement.

La structure hiérarchique de la Commission comporte essentiellement trois niveaux :

- Directeur général (grade A1), éventuellement assisté d'un ou de plusieurs Directeurs généraux adjoints
- Directeur (grade A2)
- Chef d'unité (grades A3/A4/A5).

Au-delà des emplois « hiérarchiques », la Commission comptabilise parmi les postes « d'encadrement » les emplois de conseillers principaux et de conseillers.

#### Encadrement supérieur

Les fonctions de Directeur général et de Directeur sont clairement reliées à la gestion d'une équipe. La fonction de directeur général adjoint ne constitue un véritable niveau hiérarchique que dans la mesure où le titulaire est

effectivement chargé de l'encadrement d'un certain nombre de Directions, ce qui est le cas dans certaines Directions générales. Dans les autres cas, il assiste le Directeur général, et exerce sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement.

Les fonctions de Conseillers principaux sont fortement concentrées au Service Juridique pour des raisons d'organisation particulière à ce service, et à la DG XIX du fait de l'affectation à cette DG des conseillers principaux en ressources (dits conseillers « SEM 2000 »). Dans les deux cas, les conseillers principaux sont en véritable position d'encadrement et leurs tâches sont clairement définies.

### Encadrement intermédiaire

Le taux d'encadrement au niveau intermédiaire a été fortement accru par la politique dite de « l'encadrement intermédiaire », introduite en 1988 et fondée sur le principe de la dissociation du grade et de l'emploi ; elle a permis de faire accéder les administrateurs principaux de grade A5 ou A4 aux emplois de **chefs d'unités**.

Cette politique a certes eu des effets positifs : elle a entraîné un rajeunissement de la population des chefs d'unités et contribué à la motivation du personnel, qui a vu s'ouvrir des perspectives intéressantes de développement de carrière.

Néanmoins, elle a également entraîné, dans certains cas, la création d'unités de trop petite taille.

Non seulement la taille moyenne des unités a été réduite mais de plus, l'habitude a été progressivement prise de créer, aux côtés du chef d'unité, une fonction de **chef d'unité adjoint**. Si cette fonction ne présente pas toujours un intérêt évident pour la bonne gestion de l'unité, il existe en revanche une fonction de **chef de secteur** qui est d'une réelle utilité fonctionnelle, dans les unités d'une certaine taille et devant accomplir certaines tâches.

La fonction de **conseiller** est mal définie, et, de facto, dévalorisée. Cette dévalorisation est le résultat du processus de nomination à ces fonctions. Dans de trop nombreux cas, cette nomination intervient :

- quand l'institution décide de retirer à un chef d'unité la fonction de diriger une équipe ;
- quand l'institution souhaite accorder à un fonctionnaire une promotion au grade A3 sans pouvoir le nommer simultanément à la fonction correspondante.

Au 1er octobre 1998, il y avait 192 conseillers en place.

### **2.4.3. La réversibilité des fonctions d'encadrement**

Le Groupe a examiné l'idée de rendre temporaire les fonctions de A1 et A2, formule qui est appliquée dans d'autres organisations. Cette approche a été considérée à la lumière des dispositions particulières de retrait d'emploi (Article 50), dont les modalités financières sont examinées au point 4.4. du présent rapport.

Le système en vigueur donne des possibilités de retrait d'emploi considérées comme suffisantes par le Groupe et il correspond à la nécessité d'assurer la continuité et l'indépendance nécessaires au plus haut niveau de la fonction publique européenne.

En outre, selon les dispositions de l'Article 50, avant de procéder au retrait d'emploi dans l'intérêt du service, la possibilité d'affectation à un autre emploi au sein de l'institution doit être examinée. L'examen des modalités financières d'application de l'Article 50 mentionné ci-dessus doit être vu dans un contexte dans lequel le retrait d'emploi devient exceptionnel par rapport à la réaffectation à un autre emploi.

D'autres systèmes rendant les fonctions de A1 et A2 temporaires ont été explorés, notamment ceux où les fonctionnaires de grade A1 et A2 seraient nommés parmi les fonctionnaires A2/A3 de la Commission pour une durée limitée et réintégreraient leur grade d'origine à la fin de leur « mandat ». Le Groupe a cependant considéré que de telles approches n'étaient pas de nature à garantir l'indépendance nécessaire au bon exercice de ces fonctions et qu'elles pourraient porter atteinte au besoin de continuité des services par rapport aux changements politiques.

Pour ce qui est de l'encadrement intermédiaire, l'aptitude aux fonctions d'encadrement devrait être décelée aussi tôt que possible dans la carrière par le supérieur hiérarchique, notamment au moment de la notation. La procédure de sélection devrait être orientée vers l'appréciation particulière de ces aptitudes, et accompagnée d'actions de formation spécifiques. Parfois cependant, l'inaptitude à l'encadrement n'est pas décelée au moment de la nomination, ou se révèle au fil du temps. De telles situations n'ont jusqu'à présent pas été traitées de manière satisfaisante.

Une des faiblesses reconnues de la politique d'encadrement intermédiaire est en effet sa rigidité : une fois qu'un fonctionnaire a accédé à une fonction de chef d'unité, il demeure généralement jusqu'à la fin de sa carrière dans l'encadrement, même s'il faut pour cela le nommer à des fonctions de conseiller sans véritable valeur ajoutée pour l'institution. Une telle situation présente des inconvénients majeurs pour cette dernière : absence de flexibilité dans la gestion des carrières au delà du niveau A5, tendance à l'inflation des fonctions d'encadrement (cf. supra), mauvaise utilisation des compétences et de l'expérience des fonctionnaires.

Le Groupe estime que la Commission ne doit pas hésiter à faire sortir certains fonctionnaires de l'encadrement dès lors que leur inaptitude en ce domaine s'est révélée. Cette sortie ne doit pas apparaître comme une

sanction ou la constatation d'une insuffisance professionnelle, mais au contraire comme une opportunité pour le fonctionnaire de retrouver au niveau approprié des fonctions correspondant aux qualités qui lui avaient permis d'entrer dans l'encadrement.

#### **2.4.4. la mobilité des fonctionnaires occupant des fonctions d'encadrement**

Pour les titulaires de fonctions d'encadrement, on entend, par mobilité, le passage d'une fonction d'encadrement effective (diriger une équipe) à une autre fonction d'encadrement effective.

L'objectif d'une telle mobilité est d'enrichir et de diversifier l'expérience de management acquise à un certain niveau avant un éventuel passage au niveau supérieur. Cette mobilité doit être encouragée.

#### **2.4.5. L'accès au grade A3 pour l'encadrement intermédiaire**

A l'heure actuelle, l'accès au grade A3 est ouvert selon deux voies différentes :

- une première « filière » par laquelle un fonctionnaire de grade A4 est nommé à un emploi de chef d'unité dont le niveau de pourvoi a été préalablement fixé – par le Directeur général de la DG IX – au niveau A3 ;
- une deuxième « filière » qui permet aux chefs d'unités confirmés, qui ont accédé à cet emploi d'encadrement au niveau A5 ou A4, d'être promus, sur place, selon une procédure de sélection au choix.

Le Groupe s'est interrogé, sans arriver à une position commune, sur la possibilité de revaloriser la fonction d'encadrement intermédiaire de grade A3, en limitant l'accès au grade A3 aux fonctionnaires occupant déjà un poste d'encadrement intermédiaire (chef d'unité ou conseiller). En conséquence, la première filière pour le grade A3 serait supprimée, et l'accès aux fonctions d'encadrement intermédiaire ne se ferait plus qu'au grade A5 ou A4.

#### **2.4.6. Conclusions**

##### ***Redéfinir les responsabilités de chaque niveau d'encadrement***

*Chaque Directeur général/chef de service doit :*

- *définir par écrit les tâches et les responsabilités de chaque niveau hiérarchique qui lui est subordonné ;*
- *établir, puis faire usage des règles de délégation de pouvoir et de signature ;*
- *publier, au sein de sa Direction générale, cette définition des tâches de la hiérarchie ainsi que les délégations accordées.*



### ***Simplifier la structure de l'encadrement et réduire le nombre de fonctions***

- *Définir une norme minimale pour la taille des unités, en fonction des tâches de la Direction générale ;*
- *adapter progressivement le nombre d'unités en fonction de cette norme, en fixant pour chaque Directeur général un quota d'unités, en fonction des effectifs de sa Direction générale et de la nature des tâches de cette dernière, telles qu'appréciées dans le cadre du screening (DECODE);*
- *afin de mettre en œuvre l'objectif de réduction du nombre des unités, geler toute création d'unités dans l'attente des résultats de l'exercice de screening (DECODE);*
- *supprimer progressivement la fonction de chef d'unité adjoint et valoriser la fonction de chef de secteur ;*
- *réduire le nombre de fonctions de conseillers et cesser d'utiliser ces fonctions comme moyen de « dégagement » de chefs d'unité ;*
- *revaloriser la fonction de conseiller en la réservant à des fonctionnaires qui ont le goût et une aptitude pour la réflexion et l'étude, de véritables tâches d'analyse et de conseil pour le compte de l'encadrement supérieur ;*

### ***Réversibilité des fonctions d'encadrement intermédiaire***

- *Pour permettre aux ex-chefs d'unités de retrouver, à leur niveau, des fonctions correspondant à leurs qualités, prévoir un retour comme administrateur principal ou administrateur hors classe dans une unité, de préférence accompagné d'une mobilité et, éventuellement, d'une action de formation adaptée, afin de faciliter une évolution de carrière différente.*

### ***Mobilité des titulaires d'emplois d'encadrement***

- *Envisager une politique de rotation plus renforcée ;*
- *exiger une expérience de management diversifiée pour l'accès à la fonction de Directeur ;*
- *prévoir une procédure d'examen des cas évidents de manque de mobilité (mêmes fonctions au même poste depuis plus de 5 ans).*

## 2.5. *La planification des carrières*

Par planification des carrières, on entend une politique volontariste de l'institution visant à prévoir le développement de carrière au sens le plus large, c'est-à-dire une prévision :

- de l'évolution des tâches de ses fonctionnaires : Il s'agit de la succession de tâches différentes, à un niveau de responsabilité équivalent, dans un souci de diversification de son expérience professionnelle, de polyvalence, et d'épanouissement personnel ;
- de l'évolution de leurs responsabilités : il s'agit de fonctions où l'individu doit progressivement faire de plus en plus preuve d'initiative, prendre des décisions, voire encadrer du personnel ;
- de leur promotion de grade : celle-ci peut être rendue dépendante de la richesse de l'expérience de l'individu et de son aptitude à assumer des responsabilités d'un niveau croissant.

### 2.5.1. **La situation actuelle**

La Commission ne dispose pas d'un système généralisé et structuré de planification des carrières. Dans la mesure où certains fonctionnaires essaient d'influer sur le rythme ou l'orientation de leur développement de carrière, une telle activité :

- relève de l'initiative individuelle ;
- est parfois encouragée par la « culture administrative » locale d'une Direction générale : par exemple, dans les Directions générales qui ont adopté une politique de mobilité/rotation systématique ;
- est souvent déterminée par la visibilité du poste occupé, ou du dossier traité par l'intéressé.

**Les structures administratives centrales** qui traitent des carrières des fonctionnaires et agents temporaires, gèrent en fait les procédures liées au développement des carrières (recrutement, nominations, promotions), mais ne sont pas actuellement en mesure de contribuer efficacement à une planification des carrières, que ce soit au niveau individuel ou au niveau collectif.

**Les instruments de gestion** dont elles disposent sont rudimentaires :

- la base de données Sysper est pauvre en données utiles pour le suivi du développement de carrière ;
- le rapport de notation n'est pas un instrument d'évaluation adéquat.

L'assistance qu'elles peuvent apporter aux instances chargées d'effectuer l'analyse comparative des mérites est partielle ; à cet égard, deux exemples peuvent être cités :

- les orientations concernant les possibilités annuelles de promotions par catégorie et grade se limitent à la constatation de disponibilités budgétaires ;
- le pourcentage de carrières rapides est utilisé exclusivement pour la promotion vers le grade A5 et a été généralement fixé de façon forfaitaire au niveau de 10% depuis plus de dix ans.

### 2.5.2. Un système complexe à mettre en place

Ce système devrait reposer sur les éléments suivants :

- Une description du déroulement normal de la carrière du fonctionnaire performant en fonction de son âge et de son classement à l'entrée dans l'institution ;
- la création d'une base de données « personnel » reprenant pour chaque individu sa formation, son expérience professionnelle (avant et après l'entrée dans l'institution), son profil linguistique, etc. ;
- une véritable évaluation objective de la performance des fonctionnaires. Cette évaluation ne peut se faire que sur la base d'une définition claire des tâches et des responsabilités de chacun, de l'identification de ses besoins en formation et d'un suivi étroit de la qualité de ses prestations ;

Cette évaluation doit permettre de distinguer les fonctionnaires qui, par rapport au profil normal de carrière, sont appelés à voir leur propre progression accélérée ou ralentie.

- Un calcul du taux de promotion qui ne soit pas fondé exclusivement sur les disponibilités budgétaires, mais conçu pour maintenir une structure orthodoxe des effectifs par grades dans chaque catégorie et éviter les blocages ou goulots d'étranglement.

Tout ceci doit être accompagné de la mise à disposition d'actions de formation destinées à faciliter la diversification des tâches ou l'exercice de fonctions à un niveau de responsabilité plus élevé, et de l'organisation d'un régime de mobilité qui oblige chacun à se remettre en question périodiquement.

### 2.5.3. La mise en œuvre

**La responsabilité première de la mise en œuvre de la planification des carrières** incombe à l'échelon décentralisé, c'est-à-dire, aux Directions générales et services, qui doivent identifier les aptitudes particulières de chaque fonctionnaire à assumer certaines tâches (analyse/réflexion ou gestion) ou certaines fonctions (fonctions d'organisation, d'encadrement). C'est également aux Directions générales d'assurer l'évaluation des performances, d'identifier les besoins de formation et d'organiser la mobilité interne de leur personnel.

**Les organes chargés de procéder à l'analyse comparative des mérites** (les comités de promotion et le comité consultatif des nominations) ont une responsabilité cruciale.

Ils interviennent en effet à toutes les étapes de la promotion de grade et au stade de l'accès aux fonctions d'encadrement, avec ou sans promotion de grade.

**La responsabilité de la DG IX** est celle de mettre à disposition des instruments de gestion, d'assurer l'encadrement réglementaire du processus et le monitoring général de l'évolution des carrières. **L'instrument de gestion** de base est la base de données « personnel » décrite plus haut. L'encadrement réglementaire porte essentiellement sur le régime de notation et de promotion.

Le régime de **notation**, dont la réforme est en cours, doit être fondé sur la définition préalable des tâches et des missions de chacun et sur l'évaluation, dans le cadre d'un dialogue, des prestations effectives ; il doit intégrer une identification des besoins de formation et clairement identifier l'aptitude à accomplir des tâches variées, ou à assumer des fonctions d'un niveau de responsabilité plus élevé. Le Groupe souligne qu'un système d'évaluation des performances doit bénéficier de la confiance du personnel.

En ce qui concerne le régime des **promotions**, il doit être confirmé que le mérite est le premier critère à prendre en considération. A tous les stades de la procédure de promotion (propositions des services et travaux des comités de promotion), une attention particulière devrait être portée aux fonctionnaires ayant :

- suivi des actions de formation clairement dans l'intérêt de l'institution;
- accepté d'exécuter des tâches plus complexes ou comportant plus de responsabilités;
- accepté ou recherché des mobilités contribuant à l'élargissement de leur expérience.

En outre, les procédures de promotion doivent être les mêmes pour tous les grades. Le nombre de promotions doit être fixé en début d'exercice ; les listes de propositions de promotions doivent être maintenues dans certaines limites de façon à ne pas hypothéquer les promotions effectives sur plusieurs exercices.

Un système **d'aide à la mobilité**, fondé sur la base de données « personnel » et sur le principe de candidatures permanentes d'une part, et de publication d'emplois –types d'autre part, doit être mis en place.

**Le monitoring** de la planification des carrières doit permettre au niveau central d'identifier les développements de carrières « atypiques » et de déclencher un système d'alerte à destination des Directions générales concernées. Il peut être effectué sur la base de l'exploitation de la base de

données « personnel » et des statistiques de promotion, mutations et accès à différentes fonctions .

Pour assumer l'ensemble de ces tâches, la création d'une unité chargée spécifiquement de la planification des carrières au sein de la Direction de la Politique du personnel est nécessaire.

#### **2.5.4. Conclusions**

- *Redéfinir la notion de développement professionnel qui ne doit pas être réduit à la promotion de grade, et doit englober la diversification des tâches et la promotion de fonctions ;*
- *apporter les amendements esquissés ci-dessus aux systèmes de promotion et de notation ;*
- *intégrer la formation et la mobilité dans le système de planification des carrières ;*
- *créer une base de données « personnel » et confier le monitoring de la planification des carrières à une nouvelle unité à la DG IX.*

## **2.6. La formation**

### **2.6.1. Objectifs de la politique de formation**

Une politique de formation constitue un élément essentiel d'une gestion active des ressources humaines de toute institution :

- Elle permet de préserver et d'enrichir le capital de connaissances et de savoir faire des fonctionnaires et agents tout au long de leur carrière.
- Elle entretient la motivation du personnel qui se voit offrir la possibilité d'être mieux inséré dans son milieu de travail, mieux adapté aux tâches qui lui sont confiées, et mieux armé pour un développement de carrière harmonieux.
- En améliorant la qualité des prestations du personnel, et sa compétence, elle renforce l'autorité et l'indépendance de la fonction publique européenne, ainsi que le rôle et le prestige des institutions qu'elle sert.

### **2.6.2. Ecart entre les ambitions affichées et la perception actuelle de la politique de formation**

L'institution a toujours été soucieuse de se doter d'une politique de formation. La « Nouvelle politique de Formation » adoptée en 1991, s'est assigné des objectifs qui demeurent d'actualité.

Au delà de son objectif fondamental de maintenir et améliorer le capital de ressources humaines de l'institution, il a déjà été affirmé que la formation doit :

- Faire partie intégrante de la planification des carrières, être liée au développement professionnel des fonctionnaires et agents, et à la promotion sociale notamment en vue du passage de catégories.
- Préparer à l'exercice des fonctions d'encadrement, qui comportent des charges et des obligations nouvelles, et exigent un savoir faire particulier.
- Servir les objectifs de la politique d'égalité des chances.

En 1998, soit sept ans plus tard, et après une période de développement de plans de formation par Direction générale, qui étaient censés garantir l'engagement des hiérarchies dans la conception et la mise en œuvre de cette politique, et une meilleure adaptation du produit à la demande et aux besoins des Directions générales, il subsiste un sentiment diffus que cet instrument n'est pas utilisé à bon escient, et que son efficacité n'est pas démontrée.

Ceci s'explique essentiellement par le fait que, d'une part, les Directions générales ont éprouvé des difficultés à identifier leurs vrais besoins et n'ont pas intégré la formation dans une stratégie globale de gestion du personnel et que, d'autre part, l'impact de ces actions de formation n'a pas été systématiquement évalué.

### 2.6.3. Conditions d'une mise en œuvre rationnelle et efficace d'une politique de formation

La mise en œuvre d'une politique de formation dynamique implique :

- a) Une bonne identification des besoins, qui, elle-même, ne peut résulter que d'une analyse détaillée des tâches, connaissances et compétences de chacun, dans le contexte de la mission de chaque entité administrative. Dans les circonstances actuelles, l'analyse des besoins devra tenir compte des résultats du screening et de toute éventuelle redéfinition des missions des services. Ce processus sera favorisé par un dialogue permanent avec le supérieur hiérarchique, car l'identification des besoins de formation du personnel fait partie du processus d'évaluation de sa performance.
- b) L'intérêt et l'engagement de l'ensemble de la hiérarchie.
- c) L'information du personnel sur les possibilités qui lui sont offertes et sa motivation pour les mettre à profit (intérêt personnel, intérêt de carrière)
- d) L'adaptation du « produit » offert aux besoins spécifiques de l'institution : Il ne s'agit pas d'acheter sur le marché un produit universel qui ne tienne pas compte de la culture et des méthodes de gestion propres à l'institution
- e) Des moyens budgétaires adéquats :

Le budget de la formation de la Commission a trois composantes : la formation linguistique (conséquence directe de la vocation multiculturelle et multilingue de la Commission), la formation générale et la formation informatique. Globalement ce budget est en réduction depuis plusieurs années.

MioECU

	1995	1998	Variation
Formation linguistique	4,1	3,7	-9,8%
Formation générale	3,7	2,9	-21,6%
Formation informatique	1,9	1,9	-
TOTAL	9,7	8,5	-12,4%

En 1998, la dépense de formation par personne et par an est estimée à :

- 175 ECU pour la formation linguistique
- 138 ECU pour la formation générale
- 90 ECU pour la formation informatique.

Les statistiques disponibles sur les dépenses de formation des différents Etats membres ne sont pas établies sur des bases harmonisées. Néanmoins, pour les Etats membres qui se fixent un objectif de dépenses de formation en termes de pourcentage de la masse salariale, ce pourcentage se situe entre 2,5 et 3,3 %. Pour la Commission, le pourcentage actuel est 0,76 % pour l'ensemble des dépenses de formation et de 0,26 % pour la seule formation générale.

Le Groupe a noté que la Commission, en proposant une augmentation des crédits pour la formation générale de 1,6 MioECU dans son avant-projet de budget pour 1999, s'est engagée dans la voie d'une reconstitution de l'enveloppe de crédits qui était disponible en 1995.

- f) Des effectifs suffisants et une organisation du travail qui réserve une place à la formation.

Quel que soit l'intérêt du personnel et de la hiérarchie pour les actions de formation, l'organisation des cours de formation sera difficile et la participation à ces cours demeurera irrégulière si la charge de travail du personnel en place ne permet pas de :

- relever périodiquement une fraction de ce personnel de ses tâches quotidiennes pour lui permettre de participer aux actions de formation
- charger une partie du personnel expérimenté des fonctions de formation interne.

- g) Une évaluation sérieuse de l'impact de la formation, tant sur la performance individuelle que sur la performance collective des services.

#### **2.6.4. Organisation pratique de la formation**

**La responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des actions de formation doit être partagée entre :**

- La DG IX, qui doit développer son rôle de conseil en formation et mettre à disposition la formation dans l'intérêt général de l'institution.
- Les Directions générales, à qui il incombe d'identifier les besoins de formation spécifiques à leur personnel, en fonction des politiques qu'elles ont à gérer et des tâches particulières qu'elles ont à effectuer.



Dans ce processus d'identification des besoins, il importe de veiller à ce que les besoins de toutes les catégories de personnel soient pris en compte.

Il convient également d'organiser la formation au moment le plus approprié dans le développement de carrière de chacun.

#### La formation à l'entrée en service

Le Groupe estime que la formation des jeunes fonctionnaires à « l'entrée en service » est d'une importance cruciale. Elle doit revêtir un caractère obligatoire car elle permet de dispenser de manière égale des connaissances à des agents issus de parcours de formation variés ou d'univers professionnels divers et qui vont, en tout état de cause, recevoir ensuite des affectations différentes. Elle joue aussi un rôle important d'intégration sociale dans le milieu de travail et dans le pays d'accueil.

La date d'organisation de ce cycle de formation à l'entrée en service est importante.

L'orientation du Groupe est de préconiser un cycle de formation sitôt après le recrutement et d'une durée de 1 mois à 6 semaines. Il conviendra d'ailleurs de tenir compte de l'allongement de cette formation lors de l'éventuelle révision de la durée du stage probatoire. Afin d'accroître l'importance de ce cycle de formation à l'entrée en service, et d'assurer l'assiduité des participants aux différents modules de formation, le fonctionnaire pourrait être successivement nommé à la « Commission », envoyé en cycle de formation, et affecté à la Direction générale qui l'a choisi uniquement à la fin de ce cycle.

La formation à l'entrée en service ne doit pas être réservée aux fonctionnaires recrutés aux carrières de base. Les agents recrutés à des niveaux intermédiaires dans les carrières (recrutements spécialisés et recrutements dans le cadre des élargissements par exemple) doivent pouvoir également en bénéficier.

#### La formation permanente tout au long de la carrière

Au delà de l'entrée en service, un véritable parcours de formation devrait être établi pour chaque fonctionnaire en fonction des besoins du service, et du développement personnel et de carrière de l'individu (promotion de fonction, changement de catégorie, accès aux fonctions d'encadrement, mise à jour de connaissances dans des domaines spécialisés).

#### Les thèmes de la formation générale

En dehors de la formation à l'entrée en service, un accent particulier a été mis récemment sur des domaines dans lesquels l'institution est jugée vulnérable :

- la formation aux principes de bonne gestion et aux procédures budgétaires et financières (SEM 2000)

- la formation au management

Ces deux types de formation présentent l'avantage de toucher le personnel de toutes les catégories car les emplois de management ne sont pas limités aux postes hiérarchiques. En effet, des fonctionnaires de catégorie A (hors encadrement), B, C et même D se trouvent en position de management (responsabilité d'équipes, etc.). De même, dans les fonctions de comptabilité et de gestion budgétaire, on trouve, par exemple, les fonctionnaires de toutes catégories qui ont accès au système SINCOM.

Sans sous-estimer l'importance des deux thèmes ci-dessus, le Groupe estime qu'il convient de placer également parmi les formations générales prioritaires :

- le perfectionnement aux tâches d'analyse et de synthèse, qui sont au cœur des missions de l'institution,
- la formation à la rédaction, car la plupart des fonctionnaires sont obligés de travailler dans une langue autre que leur langue maternelle ; outre l'amélioration des textes produits par les services et l'institution, une telle formation aurait accessoirement l'avantage de faciliter considérablement le travail du service de traduction.

Afin de permettre à l'ensemble du personnel de mieux situer son action quotidienne dans la politique d'ensemble de l'institution, d'améliorer sa compréhension du système, et, en conséquence, d'accroître son degré de motivation, il est préconisé d'étendre au personnel de toutes les catégories le bénéfice de cours introductifs sur : les structures de la Commission, ses méthodes et procédures de travail, et, les grandes politiques qu'elle gère.

### Formation spécifique

La formation spécifique liée aux tâches particulières à effectuer et aux politiques opérationnelles à gérer doit être planifiée par chaque Direction générale en fonction de ses besoins.

### Méthodes de formation

Jusqu'à présent, les cours magistraux ou les séminaires organisés sous l'égide de la DG IX ont été privilégiés. D'autres pistes devraient également être explorées :

- la formation continue au sein de la DG d'affectation sous la forme d'un tutorat, notamment lors de l'entrée en service (chaque nouveau fonctionnaire pourrait avoir un « mentor »).
- Le développement, au sein des services, de formations internes dispensées par leur propre personnel : conférences portant sur un aspect particulier d'une politique par exemple.
- Même pour les cours traditionnels organisés de façon centrale par la DG IX, le recours aux fonctionnaires expérimentés désireux d'exercer une

activité pédagogique au sein de l'institution devrait être très fortement accru. Des formules d'incitation à fournir de telles prestations devraient être recherchées (congé formation pour les formateurs internes, par exemple).

- Dans certains domaines très spécialisés, et notamment ceux de la recherche, la participation à des congrès ou conférences peut, dans certains cas, être assimilée à une action de formation.
- La création d'un véritable centre de formation pour le personnel de la Commission faisant notamment appel, sur des thèmes particuliers, aux prestations de fonctionnaires expérimentés, pourrait également être envisagée.

#### Coopération interinstitutionnelle

En ce qui concerne l'aspect interinstitutionnel, des formations linguistiques sont d'ores et déjà développées en commun. D'autres thèmes pourraient y être inclus de manière à faciliter l'échange de connaissances et le « brassage des cultures » entre des institutions dont la coopération est indispensable au bon fonctionnement quotidien des services. Dans cet esprit, le stage d'entrée en service pourrait incorporer une période de formation en commun avec les nouveaux fonctionnaires des autres institutions.

#### **2.6.5. Conclusions**

- Identification des besoins : *Intégrer l'identification des besoins de formation dans le processus d'évaluation des performances et de planification des carrières.*
- Sensibilisation du personnel : *assurer une information complète du personnel sur les possibilités de formation offertes par l'institution.*
- Moyens budgétaires : *programmer une augmentation régulière des crédits de formation sur la période 2000-2006 afin de permettre à l'institution de se rapprocher des objectifs quantitatifs que se fixent les Etats membres. Etayer cette programmation par une communication à l'Autorité budgétaire sur la politique de formation de l'institution.*
- Méthodes de formation : *rendre le cycle de formation à l'entrée en service obligatoire, et l'organiser en un cycle unique d'au moins 4 à 6 semaines avant l'insertion des nouveaux fonctionnaires dans leur service d'affectation.*

*Diversifier les méthodes de formation par un appel aux formateurs internes volontaires, et le recours au tutorat lors de l'insertion d'un nouveau fonctionnaire dans un service. Rechercher des moyens d'incitation pour mobiliser les formateurs internes.*

- Domaines de formation : *Etendre à toutes les catégories les cours introductifs sur les structures de la Commission, ses méthodes et procédures de travail et les grandes politiques qu'elle gère.*

*Ajouter aux formations générales prioritaires, telles que la formation au management et la formation aux principes de bonne gestion financière, le perfectionnement aux tâches d'analyse et de synthèse ainsi que la formation à la rédaction administrative.*

- *Infrastructure : étudier la possibilité de créer un véritable Centre de formation pour le personnel.*
- *Coopération interinstitutionnelle. Etendre le champ d'action de la coopération interinstitutionnelle à la formation générale, à commencer par la formation à l'entrée en service.*

## **2.7. La mobilité**

### **2.7.1. Définition**

Par mobilité, on entend tout changement significatif dans la nature des tâches et des fonctions à l'occasion d'une mutation à l'intérieur d'une Direction ou d'une Direction générale, entre Directions générales ou entre institutions.

Dans le cadre du Service extérieur, la rotation vaut mobilité.

### **2.7.2. Les objectifs de la mobilité**

La mobilité est indispensable, aussi bien dans l'intérêt de l'individu (enrichissement personnel, diversification de l'expérience, adaptation à des situations et un environnement différent) que dans l'intérêt du service (le changement périodique de centres d'intérêt est une garantie du maintien de la polyvalence, de la motivation, et de la productivité de l'individu).

La mobilité doit donc être organisée par l'institution dans les buts suivants :

- assurer la diversification de l'expérience professionnelle de ses agents ;
- éviter un maintien trop prolongé du personnel aux postes « sensibles » qu'il convient d'identifier rapidement;
- rechercher, en cas de besoin, une fonction plus adaptée : « mobilité réorientation » ou « mobilité réinsertion ».

### **2.7.3. Situation actuelle : un phénomène d'ampleur variable mais globalement limité**

Le Groupe a essayé de prendre la mesure du phénomène de mobilité sous ses différentes formes, ce qui lui a permis de mettre en lumière une situation très contrastée.

#### **Mobilité interne à la Commission :**

- *mobilité intra-DGs* : aucune statistique sur les mouvements internes à chaque Direction générale n'est disponible. Le Groupe a néanmoins pris note du fait que certaines Directions générales ou Services (par exemple DG IV, Service Juridique) organisent systématiquement une telle mobilité à l'intérieur de leurs services.
- *Mobilité organisée à l'intérieur de certains « réseaux »* :

Des règles formelles de mobilité existent pour 2 réseaux spécifiques :

- le service extérieur unifié pour la rotation du personnel affecté dans les délégations de la Commission dans les pays tiers ;
- les bureaux de la Commission dans la Communauté pour la mobilité du personnel affecté aux tâches d'information.

La première est de loin la mobilité la plus régulière et la plus systématique. Elle n'est néanmoins pas sans poser de problème au moment de la réintégration du personnel – et notamment des chefs de délégations – au siège. Elle a conduit, récemment, à la création de fonctions de « conseillers ad personam ».

La deuxième n'est pas organisée avec la même régularité et se heurte à des difficultés particulières lors de la réintégration du personnel au siège, en raison des réticences des Directions générales d'où était issu le personnel en question.

- *Mobilité interservices* : Mouvements par catégories en 1997

Catégories	A	B	C	D	Total
Nombre	362	253	458	18	1.091
Pourcentage de la catégorie	7,3%	8,5 %	9 %	2,3 %	

Les statistiques de 1997 sont supérieures à la moyenne annuelle qui, sur la période 1990-1997, se situe aux alentours de 800 mouvements par an, ce qui n'est pas négligeable compte tenu du fait qu'elle ne contient pas les mouvements intra-DGs.

#### **Mobilité interinstitutionnelle :**

Compte tenu de l'unicité du statut, cette mobilité est trop limitée. En 1997 elle s'est traduite par 41 entrées à la Commission en provenance des autres institutions, et par 13 départs de la Commission vers les autres institutions.

Ceci explique que les Présidents et les Secrétaires généraux du Parlement européen d'une part, et de la Commission d'autre part, dans des échanges de lettres récents, aient réaffirmé leur volonté de renforcer cette mobilité par différents moyens :

- le pourvoi plus fréquent de postes vacants par transferts interinstitutionnels ;
- des échanges de fonctionnaires et notamment de jeunes fonctionnaires pour des périodes variables, mais limitées à un maximum de deux ans ;
- des stages de formation de courte durée dans les services d'autres institutions pour les fonctionnaires nouvellement recrutés ;

Les services des deux institutions ont déjà programmé des échanges de vues afin d'examiner toutes les implications techniques de ce projet.

## **Mobilité entre la Commission et les Etats membres ou d'autres organisations internationales**

Elle se traduit actuellement par :

- la présence permanente de 600 experts nationaux détachés par les administrations nationales dans les services de la Commission pour une durée maximale de 3 ans ;
- La mise à disposition de quelques fonctionnaires de la Commission dans les Etats membres (actuellement 22) dont 2 auprès d'organisations internationales (FMI et Banque mondiale) pour une durée maximale de 2 ans.

Le régime de « mise à disposition » est également utilisé pour apporter une assistance ponctuelle (6 mois) auprès de la Représentation permanente de l'Etat membre exerçant la Présidence du Conseil.

Le flux d'échanges de fonctionnaires entre les fonctions publiques nationales et la Commission est manifestement déséquilibré.

Le Groupe est favorable au développement d'une politique de mobilité ordonnée.

### **2.7.4. Conclusions**

#### ***Mobilité interne à l'institution***

- *Edicter des règles pour créer un environnement favorable à la mobilité.*

#### ***Dans l'intérêt de l'individu***

- *la protection des droits acquis à la promotion doit être assurée ;*
- *des règles précises applicables à la réintégration dans un service d'origine doivent être édictées couvrant tous les cas de figure (après une mobilité dans le Service extérieur unifié, dans les bureaux d'information de l'Union, après un congé de convenance personnelle, un détachement, une mise à disposition ou la participation à une task force temporaire). Dans les cas où la réintégration ne peut pas s'opérer naturellement, par la nomination de l'intéressé sur un emploi vacant auquel il se serait porté candidat, le Groupe propose d'imposer à la Direction générale d'origine la nomination de l'intéressé sur le premier poste vacant ;*

#### ***Dans l'intérêt du service***

- *appliquer la règle de permanence minimum (actuellement de 2 ans) dans un service avant d'effectuer une mobilité ;*
- *introduire une règle de mobilité minimale dont un fonctionnaire doit pouvoir justifier pour l'accès à un grade supérieur (à définir par catégorie) ou à une fonction supérieure ;*

- *Assurer un suivi central du processus de mobilité (DG IX – Comité de mobilité) ;*
- *Prévoir, en cas de désaccord entre Directions générales, un pouvoir d'arbitrage par une instance centrale, DG IX, afin d'éviter que des problèmes individuels ne restent sans solution et ne se traduisent par un gaspillage de ressources humaines.*

#### ***Mobilité interinstitutionnelle***

- *Assurer un suivi immédiat des initiatives prises par les Présidents du Parlement et de la Commission (pourvoi d'emplois en phase interinstitutionnelle, échanges de fonctionnaires, et stages croisés) et, le cas échéant, étendre ces arrangements à d'autres institutions.*

#### ***Mobilité Commission/Etats membres***

- *Essayer d'accroître les disponibilités budgétaires pour augmenter les possibilités de mise à disposition de fonctionnaires dans l'intérêt de l'institution auprès des administrations des Etats membres.*



## **2.8. L'égalité des chances et la non-discrimination**

Les principes d'égalité des chances et de non-discrimination ont été affirmés ou réaffirmés dans la période récente dans différents textes de base, tels que le Statut (modification de l'article 27 du Statut) et le projet de traité d'Amsterdam (article 6A).

Une véritable politique d'égalité des chances doit également offrir les moyens de mieux concilier vie professionnelle et vie privée, faute de quoi les fonctionnaires et agents des institutions ayant charge de famille risquent de subir un préjudice dans leur déroulement de carrière du fait de leur moindre disponibilité, au-delà des plages horaires normales de travail.

### **2.8.1. Egalité des chances et non-discrimination entre femmes et hommes**

#### **Taux de représentation féminine et masculine - La situation actuelle**

Les statistiques montrent des déséquilibres importants au sein des différentes catégories (septembre 1998) : 18,4% de femmes en catégorie A ; 80% en catégorie C ; 23 % en catégorie D.

A la lumière d'un tel constat, l'institution a adopté plusieurs programmes d'actions depuis 1988.

Dans la période récente, la Commission :

- a adopté une politique volontariste en ce qui concerne les recrutements et la promotion aux postes d'encadrement pour la catégorie A (fixation d'objectifs chiffrés annuels) ;
- a assuré un suivi étroit de l'évolution réelle de la situation dans les services au plus haut niveau, lors de réunions trimestrielles d'un Groupe de commissaires intéressés.
- a sensibilisé la hiérarchie et le personnel par diverses actions de formation/information et la diffusion périodique de statistiques par la DG IX.

Cette action volontariste a porté ses fruits pour la **catégorie A**, puisque, en 1998, on compte :

- 18,4% de femmes contre 14% au 31.12.1994
- 11,3% (20 sur 157) de Directeurs femmes contre 2,6% (4 sur 151) au 31.12.1994.
- 12,2% (101 sur 724) de chefs d'unités/conseillers femmes contre 8,3% (59 sur 653) au 31.12.1994

Sans nier l'impact des mesures positives volontaristes adoptées par la Commission, la garantie d'une représentation équilibrée des femmes et des

hommes à tous les échelons de la hiérarchie réside dans l'existence d'un vivier de recrutement lui-même équilibré. Ce rééquilibrage constitue un objectif à long terme ; néanmoins, deux constatations incitent à un certain optimisme :

- Le recrutement au grade de base en catégorie A (A8/ A7/ A6) dans le cadre de l'élargissement à l'Autriche, la Suède et la Finlande, a été effectué de façon plus ou moins paritaire (40,8% de femmes contre 59,2% d'hommes sur l'ensemble des trois années 96, 97 et 98).
- Les candidatures aux concours A en cours, organisés dans tous les Etats membres EUR 15, montrent également une représentation féminine proche de la parité (48,4 %).

### **2.8.2. Egalité des chances et non-discrimination à l'égard des personnes handicapées**

La Commission emploie, en très petit nombre, des personnes handicapées. Néanmoins, aucune statistique officielle n'existe. À l'initiative de la Commission, les différentes institutions ont élaboré un code de bonne conduite à l'égard des personnes handicapées qui prescrit toute une série de règles en ce qui concerne le recrutement, la formation, le déroulement des carrières et les aménagements nécessaires des infrastructures (immeubles, bureaux, etc.).

La Commission applique déjà depuis longtemps cette politique de non-discrimination au stade du recrutement, en mettant à la disposition des candidats, sur leur demande, les équipements spéciaux qui leur sont nécessaires pour passer les épreuves.

### **2.8.3. Conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée**

La conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est un objectif qui n'est pas étranger à l'intérêt du service. Pour y parvenir, plusieurs conditions doivent être remplies :

La disponibilité d'**infrastructures sociales** appropriées (crèches, garderies, voire gardes d'enfants à domicile, etc.) doit être assurée. En devenant propriétaire des bâtiments, neufs, d'une des crèches, la Commission a amélioré substantiellement les conditions matérielles d'hébergement des enfants.

En revanche, à la Commission, les activités de garderies ont été considérablement réduites et celles des colonies de vacances supprimées par décision de l'autorité budgétaire.

**L'organisation du travail** doit être rationalisée de façon à ce que les fonctionnaires chargés de famille ne fassent pas de facto l'objet d'une discrimination du fait, par exemple, de leur moindre disponibilité en dehors des plages horaires normales ou de leur choix d'exercer, momentanément, une activité à temps partiel.

Le droit au **congé parental** devrait être inscrit dans le Statut, en application de la directive 96/34/CE adoptée par le Conseil le 3 juin 1996. Le congé parental est déjà appliqué sous formes diverses dans onze pays de l'Union et la transposition de ladite directive est en cours dans tous les Etats membres. Il s'agit d'introduire un droit individuel à un congé au père ou à la mère, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour permettre au parent de s'occuper de l'enfant pendant au moins trois mois et jusqu'à un âge déterminé de l'enfant (maximum 8 ans).

#### **2.8.4. Conclusions**

*Faire respecter les principes de non-discrimination dans tous les domaines (femmes/hommes ; personnes handicapées ; orientation sexuelle ; origine ethnique ; appartenance religieuse).*

##### ***Non-discrimination entre femmes et hommes***

###### ***Recrutement***

*Catégorie A : Maintenir les concours de niveau A8 (diplôme universitaire requis, mais pas d'expérience professionnelle) qui ont suscité un taux de candidatures féminines plus élevé que les concours de niveau A7/A6.*

*Catégories B, C et D : En se fondant sur la diversification des tâches constatées pour ces catégories, apporter une attention particulière à la description des tâches dans les avis de concours et dans les publications internes d'emplois vacants.*

*Pour la catégorie C en particulier, une description des tâches plus conforme à la réalité (répartition du courrier, archivages, compilation de statistiques, prise de notes en réunion, etc.) permettrait d'atteindre un meilleur équilibre dans les candidatures masculines et féminines.*

###### ***Déroulement de carrière - promotions***

- Dans les propositions de promotion des Directions générales, dans les délibérations du CCN et dans les décisions de l'AIPN, appliquer le principe selon lequel, à égalité de mérites, la préférence est donnée au candidat de sexe féminin; assurer également une surveillance étroite des statistiques de promotion.*
- Les femmes devraient pouvoir exploiter toutes les possibilités de formation qui sont offertes au personnel; les cours de formation devraient être organisés selon des tranches horaires qui n'excluent pas a priori la participation de fonctionnaires travaillant à temps partiel.*

###### ***Non-discrimination à l'égard des personnes handicapées***

- Effectuer un recensement des personnes handicapées et des problèmes d'insertion qu'ils peuvent rencontrer dans les services de la Commission ;*

- *appliquer les recommandations du code de bonne conduite adopté le 22 septembre 1998 par la Commission et faire rapport périodique sur son état d'application ;*
- *pour les concours, assurer une diffusion particulière des avis de concours auprès d'associations ou dans la presse spécialisée.*

#### ***Conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée***

- *Prévoir, dans l'allocation des ressources annuelles, une réserve spécifique ou un quota destiné à compenser les absences résultant de la mise en œuvre du temps partiel, par des prestations de personnel auxiliaire ;*
- *introduire dans le Statut le droit au congé parental selon des modalités à définir.*

## **2.9. *La flexibilité dans l'âge d'admission à la retraite (retraite anticipée/retraite différée)***

Le régime de pensions, et plus particulièrement les modalités de son financement, ne font pas partie du mandat du Groupe.

Le thème de l'âge de la retraite, et des conditions d'accès à la retraite en fonction de l'âge, est traité ici exclusivement sous l'angle de la gestion des ressources humaines, car la flexibilité dans le choix de l'âge de la retraite fait partie des instruments susceptibles de contribuer à une utilisation optimale de ces ressources.

De l'avis du Groupe, il importe que les fonctionnaires en activité qui le souhaitent puissent moduler leur date de départ à la retraite en fonction d'un système d'acquisition de droits plus flexible.

Par ailleurs, la possibilité de rester en activité à la demande de l'institution, au delà de l'actuel âge limite absolu, ne devrait pas être exclue.

Dans ce contexte, le Groupe a examiné :

- les modalités actuelles de calcul des droits à pension en fonction de l'âge du départ à la retraite ;
- le système actuel de bonification de droits pour les années de service prestées entre 60 et 65 ans ;
- les éventuelles exceptions à la règle de cessation obligatoire des fonctions à l'âge de 65 ans ;
- la possibilité d'acheter des droits à pension, sur une base volontaire, afin d'améliorer les conditions de départ à la retraite.

### **2.9.1. *Les modalités actuelles de calcul des droits à pension en fonction de l'âge du départ à la retraite***

#### ***Départ avant 60 ans et abattement forfaitaire***

Le droit à la pension d'ancienneté n'étant acquis qu'à l'âge de 60 ans (art.77, 5ème alinéa du Statut), un départ anticipé, avec jouissance immédiate de la pension, est assorti de deux pénalisations :

- un abattement sur la pension à laquelle on pourrait prétendre à l'âge de 60 ans (sur la base des droits acquis à l'âge de la pension) est appliqué en fonction de l'âge, sur la base d'un barème fixé dans le statut (abattement d'environ 50 % pour un départ à 50 ans, et de 7,5 % pour un départ à 59 ans) ;
- le fonctionnaire perd en outre le bénéfice de l'allocation de foyer, des allocations familiales et de l'assurance maladie, sauf s'il prouve qu'il ne peut être couvert par un autre régime (public ou privé).

L'abattement forfaitaire est le résultat d'un calcul actuariel qui tient compte de l'espérance de vie moyenne, de la réduction de la période de cotisation de l'intéressé, et de l'augmentation probable de la période de versement de la pension.

Sans remettre en cause le principe ni la méthode de calcul de cet abattement, le Groupe a noté que cet abattement revêt un caractère dissuasif et que la possibilité d'acheter des droits à pension sur une base volontaire, mentionnée au point 2.9 pourrait compenser, au moins partiellement, son impact sur le calcul de la pension.

Cette dernière possibilité n'apporte pas de réponse à la situation particulière des personnes ayant déjà accumulé les 35 annuités avant l'âge de 60 ans.

La suppression du droit à certaines allocations et à la couverture de l'assurance maladie est fondée sur l'hypothèse que l'intéressé exercera une autre activité rémunérée après son départ de l'institution. Ceci a conduit le législateur à assimiler le départ anticipé à une démission. Dans certains cas, la suppression de ces allocations, et surtout de la couverture de l'assurance maladie, peut paraître aux candidats à un départ avant 60 ans encore plus dissuasive que l'abattement forfaitaire.

#### ***Années prestées entre 60 et 65 ans ; bonification des droits***

Le fonctionnaire qui, à l'âge de 60 ans, ne compte pas 35 années de service, et décide de rester en activité, bénéficie, pour chaque année de service complémentaire, d'une majoration de pension égale à 5% du montant des droits acquis à 60 ans, sans que le total de sa pension puisse excéder 70 % de son dernier traitement de base.

Les statistiques établies sur la population actuellement à la retraite montrent que cette bonification a été très utile pour permettre à un pourcentage plus important de la population d'acquies des droits à pension aussi proches que possible du maximum de 70 % (du dernier traitement).

#### **Population actuellement à la retraite**

	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>I. Population partie avant 60 ans (qui a subi une pénalisation)</b>	281	6.25
<b>II. Population partie entre 60 et 65 ans :</b>	2.042	45.45
1. avant d'avoir acquis 70 %	546	12.15
2. qui est partie dès l'obtention des 70%	720	16.02
3. qui est restée au-delà de la période d'acquisition des droits complets	776	17.27
<b>III. Population partie à 65 ans</b>	2.169	48.28
- avec 70 %	387	8.61
- sans 70 %	1.782	39.67
<b>Total pensionnés :</b>	<b>4.492</b>	<b>100.00</b>

Les simulations faites sur les conditions prévisibles du départ à la retraite des fonctionnaires actuellement en activité, démontrent également la nécessité de maintenir cette bonification. Avec le maintien de la bonification, seul un nombre limité de fonctionnaires ne parviendra pas à la retraite maximum.

### **2.9.2. Possibilité d'acheter des droits à pension, sur une base volontaire, afin d'améliorer les conditions de départ à la retraite**

Afin de compenser, au moins partiellement, l'impact de l'abattement forfaitaire appliqué au calcul de la pension en cas de départ avant 60 ans, le Groupe estime que l'institution devrait offrir, aux fonctionnaires et agents désireux de partir avant 60 ans, la possibilité d'acheter des droits à pension afin d'atteindre plus rapidement, ou de se rapprocher le plus possible du taux maximum de la pension (70% du dernier traitement de base).

### **2.9.3. Les éventuelles exceptions à la règle de cessation obligatoire des fonctions à 65 ans**

Le fonctionnaire est mis à la retraite d'office le dernier jour du mois durant lequel il atteint l'âge de 65 ans (article 52 du Statut). Le Groupe estime que cette disposition, qui ne souffre aucune exception, est trop rigide.

Dans certains cas, l'institution peut souhaiter, dans l'intérêt du service, maintenir un fonctionnaire en activité au-delà de cet âge. Le Groupe estime qu'une dérogation à la règle obligatoire de cessation des fonctions à 65 ans pourrait être accordée pour un maximum de deux ans, étant entendu que le bénéficiaire de cette dérogation continuerait à cotiser au régime des pensions jusqu'à son départ définitif sans bénéficier de la bonification de 5 % qui est d'application pour les années prestées entre 60 et 65 ans.

### **2.9.4. Conclusions**

- *Le Groupe marque en premier lieu son attachement au système actuel de retraite fondé sur un principe de solidarité ;*
- *le Groupe ne souhaite pas que soit modifiée la symétrie actuelle entre le système d'abattement forfaitaire appliqué en cas de départ avant 60 ans d'une part, et le système de bonification appliqué pour les années de service entre 60 et 65 ans ;*
- *le Groupe estime néanmoins nécessaire d'introduire une plus grande flexibilité dans le choix de l'âge de départ à la retraite, en intégrant les éléments suivants dans le régime :*

#### **Conditions d'un départ anticipé (avant 60 ans)**

- *Maintien du système actuel d'abattement forfaitaire ;*
- *n'ouvrir la possibilité de prendre sa retraite anticipée qu'à partir de 55 ans ;*

- *ne plus assimiler le départ anticipé avant 60 ans à une démission et maintenir, le cas échéant, à titre complémentaire le bénéfice de la couverture de l'assurance maladie ainsi que du versement de certaines allocations (allocation de foyer et allocations familiales) aux fonctionnaires intéressés ; modifier l'article 72 du Statut en ce sens ;*
- *offrir aux fonctionnaires et agents qui souhaitent partir avant l'âge de 60 ans, la possibilité d'acheter des droits à pension dans le cadre du système actuel afin d'atteindre plus rapidement, ou de se rapprocher le plus possible, du taux maximum de la pension (70% du dernier traitement de base) ;*

#### ***Possibilité d'un départ après 65 ans***

- *Prévoir que l'institution peut, sur demande d'un fonctionnaire et à titre exceptionnel, et dans l'intérêt du service, décider qu'il/elle peut poursuivre son activité jusqu'à l'âge de 67 ans, étant entendu que l'intéressé continuerait à cotiser au régime de pension jusqu'à son départ définitif, et que la bonification des droits à pension de 5 % par an, qui est appliqué pour les années prestées entre 60 et 65 ans, ne serait pas d'application pour les deux années supplémentaires.*



### **3. UN SYSTEME EQUILIBRE D'INCITATIONS ET DE SANCTIONS**

La reconnaissance du mérite et la sanction de la faute constituent deux éléments fondamentaux et indissociables de la gestion de toute organisation humaine. Toute carence ou tout déséquilibre dans un système d'incitations et de sanctions nuit gravement à la cohésion et à la motivation du personnel.

#### ***3.1. La récompense des mérites et les incitations spécifiques***

##### **3.1.1. Les incitations financières**

Les exemples les plus connus d'incitations financières dans la fonction publique sont :

- L'octroi d'échelons supplémentaires (système qui a été en vigueur à la Commission dans le secteur de la recherche)
- L'octroi de primes, ou l'instauration d'un système de rémunération liée au mérite.

L'efficacité des expériences faites de ces systèmes n'est pas démontrée. L'expérience montre plutôt que tout système de ce type, qui est censé être flexible et modulable en fonction du mérite individuel, tend à devenir, au fil des ans, forfaitaire et généralisé.

L'octroi de primes est rarement effectué avec un degré de transparence suffisant, ce qui porte atteinte à la confiance que le personnel, et le grand public, doivent avoir dans le régime de rémunération des fonctionnaires.

En outre, les effets défavorables d'un tel système sur le personnel qui n'en bénéficie pas ne doivent pas être sous-estimés.

Le Groupe estime donc qu'un système généralisé d'incitations financières ne constitue pas une réponse à la question de la motivation du personnel.

##### **3.1.2. Les instruments de motivation autres que financiers**

Les véritables incitations sont les différents instruments de motivation qui sont entre les mains, selon les cas, soit des gestionnaires de la politique du personnel, soit de tous les fonctionnaires en position d'encadrement, quelle que soit leur catégorie et quel que soit leur grade; il s'agit :

- de la définition claire des tâches et des responsabilités, ainsi que de la fixation d'objectifs au niveau du fonctionnaire et des équipes;
- de politiques du personnel positives facilitant l'identification de celui-ci avec les objectifs poursuivis et les résultats obtenus ;
- des perspectives de carrière offertes par l'institution ;
- de la reconnaissance et de la visibilité accordée aux plus méritants par la voie de la promotion de fonction et la promotion de grade et de catégorie

qui doivent être plus clairement fondées sur le mérite que sur l'âge et l'ancienneté ;

- de la répartition équilibrée, entre tous les membres d'une unité, des tâches valorisantes et des tâches plus ingrates ;
- des opportunités de formation, tant sur le plan professionnel que personnel ;
- de la qualité de la communication, du travail en équipe, de la circulation de l'information au sein de la Direction générale, de chaque Direction et de chaque unité.

En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que les fonctionnaires puissent constater qu'ils sont intégrés dans un système équitable, tant en ce qui concerne le déroulement de carrière que la répartition des tâches et qu'ils travaillent quotidiennement en équipe dans une bonne ambiance.

A cet égard, la formation du personnel en position d'encadrement d'équipes revêt une importance cruciale.

### **3.1.3. Conclusions**

- *ne pas introduire d'incitations financières ;*
- *veiller à la pleine utilisation de toute la gamme d'incitations autres que financières.*

## 3.2. *La gestion des cas d'insuffisance professionnelle*

### 3.2.1. Définition

Dans le Statut actuel, la notion d'insuffisance professionnelle n'est pas définie. L'article 51 du Statut se borne à prévoir les mesures qui peuvent être prises dans le cas où un fonctionnaire fait preuve d'insuffisance professionnelle, et les formalités à observer avant que l'AIPN ne prenne une décision motivée. Seule la jurisprudence de la Cour de Justice fournit des éléments d'une telle définition, qui devrait d'ailleurs être portée à la connaissance du personnel. En bref, à la différence de l'acte ponctuel répréhensible sur le plan disciplinaire, l'insuffisance professionnelle présente plutôt la conjugaison de comportements, à apprécier de façon globale, et qui peuvent conduire à la conclusion que le fonctionnaire n'est pas adapté aux exigences du bon fonctionnement du service.

### 3.2.2. La pratique actuelle

Dans l'absence de règles d'application claires et par crainte des complications administratives, la hiérarchie de l'institution n'utilise pas suffisamment les instruments et procédures disponibles pour la constatation de l'insuffisance professionnelle (rapports de stage, rapport de notation et toute forme d'appréciation en dehors des échéances de la notation).

Le Groupe souligne que la période de stage est la première occasion donnée au supérieur hiérarchique de se prononcer sur l'aptitude professionnelle du nouveau fonctionnaire.

### 3.2.3. L'objectif à poursuivre et la procédure à mettre en œuvre

Dès qu'apparaît une présomption d'insuffisance professionnelle, la hiérarchie doit traiter ce cas en se fixant comme objectif premier **d'éviter d'aboutir à un constat d'insuffisance professionnelle.**

Comme le Groupe l'a déjà indiqué (chapitre 3.1.2), la première obligation de l'institution et de la hiérarchie est de définir les tâches de chacun avec précision, que ce soit collectivement pour certains types de fonctions assumées, ou individuellement pour chaque fonctionnaire, et de se doter de véritables instruments d'évaluation de la performance.

A partir d'une présomption d'insuffisance professionnelle, le processus de constat de l'insuffisance professionnelle doit être progressif et comporter différentes étapes permettant **d'exploiter toute possibilité de réinsertion.** Le supérieur hiérarchique doit assurer un suivi particulier des prestations de l'intéressé, et, dans un dialogue permanent avec lui :

- lui signaler dès l'origine que le niveau de ses prestations est préoccupant et que cela l'expose à certains risques. Le supérieur hiérarchique doit également informer sa propre hiérarchie ainsi que le notateur de l'intéressé ;

- si aucune amélioration n'est constatée, attirer son attention, par écrit et au moment approprié, sur les cas concrets où il ne s'est pas montré apte à s'acquitter de ses tâches de façon satisfaisante, et en informer sa propre hiérarchie ;
- lui proposer, le cas échéant, une tâche et une affectation différente par la voie d'une mobilité ;
- confirmer, en les motivant, les appréciations ponctuelles formulées sur la qualité du travail de l'intéressé tout au long de la période, dans le cadre de la procédure de notation ;
- vérifier si, après une appréciation défavorable dans un rapport de notation, le jugement général sur l'intéressé doit être confirmé ou infirmé dans un deuxième rapport, qui pourrait être établi sur une période d'une durée inférieure à la période normale.

Dès lors que ce processus est achevé et que l'insuffisance professionnelle demeure, il convient alors de lancer la procédure finale d'adoption de mesures qui n'ont pas le caractère de sanctions disciplinaires.

Dans le cas où une insuffisance professionnelle concerne un membre du personnel non soumis à la procédure de notation (A1 et A2), une procédure analogue devrait être mise en œuvre.

Le Groupe estime que cette procédure, contrairement à ce que prévoit le Statut (art. 51, paragraphe 2, 2ème alinéa) et tout en préservant tous les droits de la défense, ne doit pas, pour des raisons de principe, être purement et simplement la procédure disciplinaire, qui doit être clairement réservée à la sanction de la faute.

#### **3.2.4. Les mesures à adopter en cas d'insuffisance professionnelle**

Le Statut en prévoit deux : le classement dans un grade inférieur, et le licenciement.

En cas de licenciement, l'ancien fonctionnaire ne peut, en principe, jamais prétendre à une allocation de chômage au titre d'un régime national.

L'instauration d'un tel régime d'allocation de chômage pour une période limitée devrait être envisagée à l'instar de ce qui est prévu pour l'ancien agent temporaire se trouvant sans emploi après la cessation de service auprès d'une institution de l'Union, sans pouvoir prétendre à une allocation nationale de chômage.

#### **3.2.5. Conclusions**

- *Définir l'insuffisance professionnelle et porter cette définition à la connaissance du personnel ;*

- allonger la période de stage, et la porter à un minimum de douze mois, pour toutes les catégories, avec possibilité de prolongation, pour une nouvelle période de douze mois ;*
- établir un Vade-mecum pour la gestion des cas d'insuffisance professionnelle présumée ;*
- introduire dans l'annexe IX du Statut une procédure spécifique de constatation de l'insuffisance professionnelle distincte de la procédure disciplinaire, et garantissant la même protection des droits de la défense ;*
- examiner la possibilité de verser, pendant une période appropriée, tenant compte de la durée de service, une allocation de chômage au fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle.*

### **3.3. La sanction de la faute professionnelle et le régime disciplinaire**

#### **3.3.1. Les dispositions juridiques applicables**

Les obligations et les devoirs du fonctionnaire sont indiqués dans le Titre II du Statut. Les dispositions spécifiques du régime disciplinaire figurent dans le Titre VI et à l'annexe IX du Statut.

L'article 22 du Statut prévoit en outre que «le fonctionnaire peut être tenu de réparer en totalité ou en partie le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ».

Le règlement financier (Art. 73,74,75) dispose également que tout ordonnateur, tout contrôleur, tout comptable, engage sa responsabilité disciplinaire et éventuellement pécuniaire lorsqu'il ne se conforme pas à la réglementation.

Le Groupe constate donc que le Statut et le Règlement financier prévoient des dispositions détaillées pour la sanction de la faute, et que la gamme de sanctions prévues correspond à celle qui est retenue dans le Statut de certaines fonctions publiques nationales.

#### **3.3.2. L'application du régime**

Dans son examen de la mise en œuvre des dispositions ci-dessus, le Groupe a relevé plusieurs défaillances ou difficultés.

**L'information du fonctionnaire** sur les dispositions applicables et leur application concrète est épisodique et incomplète. En dehors des dispositions statutaires qui sont portées à sa connaissance lors de son entrée en service, le fonctionnaire n'est informé qu'une fois par an, et de façon très succincte, sur les procédures disciplinaires engagées pendant l'année écoulée et sur leurs résultats. Il s'agit d'une statistique reprenant le nombre de cas recensés, la faute commise et la sanction appliquée.

**Les obligations du fonctionnaire** : la mesure disciplinaire sanctionne un manquement à une obligation à laquelle le fonctionnaire est tenu au titre du Statut. Le « devoir de loyauté » ne figure pas explicitement parmi ces obligations ; il serait utile de rappeler que ce devoir implique de la part des fonctionnaires qu'ils collaborent dans la mise en lumière et la poursuite des éventuels manquements ou irrégularités dont ils auraient connaissance en raison de leurs fonctions.

**La composition du Conseil de discipline** : il est actuellement composé de 4 membres, ayant au moins le même grade que le fonctionnaire incriminé. Ces membres sont tirés au sort, sur deux listes établies biannuellement, respectivement par l'administration et le Comité local du personnel. Le Conseil est toujours présidé par le Secrétaire général de la Commission, ou en son absence, par un Directeur général, bien que le Statut soit muet sur le remplacement du Secrétaire général.

Cette pratique du tirage au sort fait que la composition du Conseil de discipline varie pour chaque cas qui lui est soumis. Ceci peut nuire à la continuité de l'action du Conseil de discipline.

### **Mode de fonctionnement du Conseil de discipline**

Le Conseil de discipline reçoit le rapport de l'AIPN sur les manquements allégués à la charge du fonctionnaire. Néanmoins, pour exercer pleinement son pouvoir d'instruction, le Conseil devrait pouvoir entendre, en séance, à la fois le point de vue de la défense, et celui de l'administration, initiatrice de la procédure. A cette fin, la présence d'un représentant de l'AIPN aux travaux du Conseil de discipline, à l'exception de la phase de délibération, pourrait s'avérer utile.

**L'avis du Conseil de discipline et la décision de l'AIPN :** dans le régime actuel, le Conseil de discipline recommande des sanctions et le choix de la sanction adéquate appartient à l'AIPN, sur la base d'une évaluation globale de tous les faits, et en tenant compte des circonstances atténuantes ou aggravantes.

Ceci a conduit à des divergences d'appréciation entre le Conseil de discipline et l'AIPN sur la nature de la sanction à appliquer.

**Les modalités de la suspension du fonctionnaire :** Le Statut prévoit la possibilité, en cas d'allégation grave à l'encontre du fonctionnaire, de suspendre celui-ci, le cas échéant, avec retenue sur salaire. Dans le cas où la retenue sur salaire est effectuée, la situation du fonctionnaire doit être réglée définitivement dans un délai de 4 mois, faute de quoi le fonctionnaire a droit au remboursement des sommes retenues, et à la reprise du versement intégral de son traitement.

En cas de poursuites pénales, engagées parallèlement à la procédure disciplinaire, la situation du fonctionnaire n'est « réglée définitivement que lorsque la décision de justice est devenue définitive ». La procédure pénale suspend donc la procédure disciplinaire, et la décision de suspension du fonctionnaire peut dès lors produire tous ses effets pendant toute la durée de l'action pénale.

### **3.3.3. Conclusions**

#### ***Devoirs du fonctionnaire***

- *Le Groupe souligne l'importance du « devoir de loyauté » du fonctionnaire à l'égard de son institution. Ce devoir implique que le fonctionnaire collabore dans la mise en lumière et la poursuite d'éventuels manquements ou irrégularités dont il aurait connaissance en raison de ses fonctions.*

### **Code disciplinaire**

- *un code de sanctions disciplinaires assorti d'un "barème disciplinaire", c'est-à-dire d'une échelle des fautes et des sanctions correspondantes, doit être élaboré.*

### **Rôle des enquêteurs**

- *Le rôle et les qualifications des personnes chargées de l'enquête administrative préalable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire doivent être mieux définis.*

### **Permanence du Conseil de discipline**

- *Eviter que la composition du Conseil de discipline ne varie pour chaque cas à examiner ; prévoir une composition paritaire fixe (2 représentants de l'administration, 2 représentants du personnel) pour une durée d'au moins 2 ans et un système de renouvellement partiel; limiter à un nombre moins élevé les listes utilisées pour le tirage au sort.*

### **Mode de fonctionnement du Conseil de discipline**

- *Examiner la possibilité de la participation d'un représentant de l'AIPN aux travaux du Conseil de discipline (à l'exclusion de la phase de délibération) à toutes les étapes où le fonctionnaire et/ou son conseil sont présents.*

### **Rôle du conseil de discipline**

- *L'avis rendu par le Conseil de discipline doit porter sur la constatation du bien fondé des griefs, l'existence ou non de circonstances atténuantes ou aggravantes, la qualification de la faute par rapport au barème disciplinaire et l'indication de l'éventail des sanctions correspondant à la faute, tel qu'il résulte de ce barème.*

### **Information du personnel**

- *Une action d'information spécifique du personnel doit être lancée sur la teneur des dispositions applicables, sur l'interprétation qui en est faite et sur les cas concrets d'application recensés jusqu'ici.*

### **Modalités de la suspension du fonctionnaire**

- *Compte tenu des difficultés d'application de la clause selon laquelle la situation du fonctionnaire doit être réglée définitivement dans un délai de 4 mois, le Groupe estime que l'ensemble du système de la suspension devrait être réétudié.*



## 4. UN STATUT MODERNISE

Un Statut modernisé doit tenir compte des conséquences du progrès technique, de l'évolution de la société, et d'autres évolutions intervenues depuis la rédaction du Statut telles que la dispersion des services et la croissance des effectifs.

Le Groupe n'a pas pu examiner tous ces éléments mais présente des conclusions sur certains d'entre eux.

### 4.1. *Les conséquences du progrès technique*

#### 4.1.1. Le développement de l'informatique

##### **Le télétravail**

Le télétravail est l'accomplissement d'une partie ou de la totalité des tâches hors des abords immédiats du lieu où les résultats de ce travail sont attendus.

Le développement des télécommunications et des outils de bureautique ouvre de nouvelles perspectives au télétravail.

A l'intérieur de la Commission, le télétravail est expérimenté dans deux Directions générales (DG V et DG XIII).

Sans pouvoir mesurer toutes les implications de la mise en œuvre du télétravail, il est d'ores et déjà prévisible qu'il aura des conséquences sur :

- les coûts d'infrastructure et de fonctionnement : l'investissement nécessaire en infrastructures de télécommunications, et en coûts de fonctionnement, pourra éventuellement être en partie compensé par des réductions d'occupation de surfaces de bureaux (office sharing) ;
- les droits et obligations des fonctionnaires : part du temps de travail à consacrer au télétravail ; obligation de résidence à proximité du lieu d'affectation ; obligation de confidentialité dans la gestion des données au domicile ;
- les pratiques et méthodes de gestion du personnel : évaluation des performances, de la conduite « dans le service » ; compatibilité entre télétravail et stage probatoire ; comparaison des mérites entre promouvables ; contrôle des présences et gestion des congés.

##### **Conclusions**

*Le Groupe estime que le lancement d'expériences pilotes à la Commission constitue une occasion privilégiée d'évaluer les implications réglementaires du télétravail et de recenser les difficultés éventuelles dans sa mise en œuvre.*

*Il lui paraît donc prématuré d'envisager une modification du Statut, à ce stade. L'élaboration de Directives générales d'exécution, réglant la*

*mise en œuvre expérimentale du télétravail, aurait l'avantage de ne pas figer le cadre juridique pour un phénomène en pleine évolution et dépendant de technologies en constant développement.*

### **La protection des données**

La Directive 95/46/EC demande aux Etats Membres de protéger les droits et libertés fondamentaux des personnes, et, en particulier, le droit à la protection des données personnelles.

A l'occasion de l'adoption de cette Directive, la Commission et le Conseil se sont engagés, pour leur propre compte, et ont invité les autres institutions, à en appliquer les principes dans leurs pratiques administratives. La Commission se prépare donc à soumettre une proposition de Règlement au Parlement et au Conseil sur la protection des données personnelles par les institutions et organes de l'Union.

La Directive précise que, par donnée personnelle, il faut entendre « toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable directement ou indirectement ». Le champ d'application de la directive est donc large : elle couvre les tiers (fournisseurs, prestataires, intérimaires, ...) avec lesquels les services de la Commission entretiennent des relations et l'ensemble du personnel de la Commission.

**L'objet du règlement** en préparation sera d'assurer la qualité des données enregistrées sur support électronique ou papier (leur exactitude et leur légitimité, l'enregistrement de certains types de données étant strictement interdit), de motiver les traitements effectués sur ces données, d'assurer l'information des personnes ainsi que leur droit à vérifier et à corriger les données les concernant et d'assurer la sécurité et la protection des données contre tout traitement non autorisé.

### **Les implications pour la Commission**

La mise en œuvre de la Directive nécessite des actions à différents niveaux : l'information / la sensibilisation, la mise en œuvre elle-même et le contrôle.

La réglementation à élaborer sera de nature complexe. Sa bonne application par les services passe par une bonne information des Chefs d'unité. Des notes explicatives, donnant des instructions claires et pratiques, devront être préparées en complément des consignes déjà diffusées en 1996 par le Secrétariat général.

La mise en œuvre, qui nécessite un relevé complet de l'ensemble des fichiers contenant des données personnelles ainsi que des traitements effectués, ne pourra se faire que par étapes. L'information du personnel pourrait être organisée rapidement à travers Europa plus, mais d'autres obligations imposées par la directive supposent l'adaptation des systèmes informatiques qui ne pourra être réalisée qu'à moyen terme.

Le contrôle nécessitera un renforcement des consignes de sécurité, mais aussi des mesures d'organisation.

## Conclusions

- *Le Groupe constate que l'institution est déjà en train de se doter de la réglementation spécifique nécessaire pour assurer la protection des données ;*
- *l'opportunité d'introduire des dispositions particulières dans les articles appropriés du statut (par exemple article 17 : obligation de réserve ; article 25 paragraphe 2 : communication de décisions individuelles ; article 26 : dossier individuel) doit être examinée.*

### **4.1.2. Moyens de transport/Voyage annuel/Délais de route**

#### **Le régime de remboursement des frais de voyage annuel**

Le développement des moyens de transport modernes justifie un réexamen du régime de remboursement des frais de voyage annuel.

Aux termes de l'article 8 de l'Annexe VII de Statut, le fonctionnaire a droit au paiement forfaitaire des frais de voyage du lieu d'affectation à son lieu d'origine. Ce paiement a lieu une fois par an, si le lieu l'origine se trouve à une distance entre 50 et 725 kilomètres du lieu d'affectation et deux fois par an, si cette distance est supérieure à 725 kilomètres.

La distance est calculée sur la base de l'itinéraire le plus court et le plus économique, en chemin de fer, entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine. Les fonctionnaires des catégories (L)A et B ont droit au paiement des frais de voyage sur la base d'un billet de chemin de fer en première classe. Les autres fonctionnaires reçoivent un montant calculé sur la base du billet en seconde classe, sauf si la distance aller-retour est supérieure à 800 kilomètres. Dans ce cas, ces agents ont également droit au paiement sur la base d'un billet en première classe.

L'utilisation du transport aérien est autorisée dans les cas où :

- la distance en chemin de fer entre le lieu d'affectation et le lieu d'origine est supérieure à 500 kilomètres
- l'itinéraire usuel comporte la traversée d'une mer.

#### **Situation actuelle (statistiques au 1.1.1998)**

Effectifs Commission : fonctionnaires + Agents temporaires	Bénéficiaires de 1 voyage/an	Bénéficiaires de 2 voyages/an	Non bénéficiaires
15.920	4.595	7.540	3.785
100 %	29 %	47 %	24 %

### **Coût budgétaire annuel :**

En 1997, les dépenses se sont élevées à 14,8 MioECU

### **Les critiques de la Cour des Comptes**

En 1994, la Cour des Comptes, dans son rapport annuel, a estimé que le système de calcul du remboursement forfaitaire basé sur les « chemins de fer », compte tenu de l'évolution des moyens de transport disponibles et vu la composition géographique de l'Union européenne, était dépassé et devait être remplacé par un système plus proche de la réalité et plus économique.

Après examen et consultation interinstitutionnelle, les institutions ont estimé qu'elles ne pouvaient :

- ni retenir, comme base de remboursement, les tarifs aériens spéciaux (APEX, SUPERPEX) parce qu'ils sont assortis de conditions contraignantes que l'on ne peut pas toujours et en toutes circonstances imposer aux voyageurs,
- ni adopter un système lourd de remboursement sur la base de coûts réels, c'est à dire fondé sur la production de pièces justificatives.

Le Groupe estime que le moment est venu de tenir compte de l'évolution des moyens de transport, de l'essor du transport aérien, et des offres de prix des compagnies ferroviaires et aériennes, à la fois pour l'indemnisation des frais de voyage annuel et le calcul du délai de route.

### **Conclusions**

*Le Groupe souligne l'importance du maintien des liens avec le lieu et le pays d'origine. Il considère néanmoins que, dans le cadre d'un examen global, il serait justifié de :*

- *fonder le remboursement des frais de voyage pour congé annuel sur un forfait kilométrique, à définir en tenant compte des différents moyens de transports alternatifs ;*
- *d'adapter le délai de route à la durée réelle des voyages par les moyens de transport modernes ;*
- *d'appliquer une franchise générale de 250 km ;*
- *de n'effectuer aucun remboursement inférieur à 1000 FB.*

*En fonction des dispositions à retenir dans le nouveau régime, le Groupe suggère d'examiner la possibilité de limiter le remboursement à un seul voyage annuel.*

## **4.2. Les conséquences de l'évolution de la société**

La situation familiale et l'identification de l'état civil des citoyens européens (célibataire, marié(e), divorcé(e), veuf(ve)) constituent un domaine du droit positif particulièrement sensible aux changements de société qui a subi une nette évolution depuis l'adoption du Statut. Au cours des années récentes, à côté des formes légales traditionnelles de constitution de la famille, à savoir le mariage et l'adoption, et des pures situations de fait non protégées par la loi, d'autres régimes intermédiaires ont vu le jour dans certains Etats membres destinés à assurer une protection juridique maximale aux couples formés par des personnes non mariées.

Jusqu'ici, les Institutions n'ont pas accepté d'étendre au concubinage l'application des règles statutaires découlant du mariage. La seule concession faite en ce sens a consisté à octroyer certains avantages non pécuniaires aux fonctionnaires puis aux pensionnés - et à leur concubin - homo ou hétérosexuel.

Le Groupe a néanmoins noté que trois Etats membres, (Danemark, Suède, Pays-Bas) ont adopté des lois qui ajoutent aux droits de la famille une nouvelle forme juridique liée à la situation de deux personnes de même sexe ou de sexe différent habitant en commun. Il s'agit du "partenariat enregistré" dont les conséquences juridiques sont très similaires à celles du mariage sauf pour ce qui est des effets liés à la filiation et à l'adoption.

L'attitude des institutions devrait donc dépendre de l'évolution ultérieure :

- si le partenariat enregistré est appelé à être assimilé au mariage, les institutions devront appliquer les dispositions statutaires existantes aux deux cas, sous peine de discrimination, et ceci indépendamment de toute modification formelle du Statut;
- si le mariage et le partenariat enregistré demeurent des régimes juridiques nettement distincts, les institutions devront décider, en opportunité, des conséquences à en tirer pour la mise à jour et l'application du Statut.

### **Conclusion**

*Etant donné que le partenariat enregistré comporte toutes les données factuelles et de droit qui ont motivé l'introduction dans le Statut de dispositions particulières au bénéfice du conjoint (la communauté de vie, l'interdépendance financière, l'obligation alimentaire légale et la protection de la famille en cas d'invalidité ou de décès du fonctionnaire), le Groupe suggère que l'institution suive de près l'évolution des législations nationales et se prépare à une adaptation des règles statutaires qui, à terme, s'imposera.*

### **4.3. Les allocations et indemnités de l'annexe VII**

En 1993, la Commission a soumis au Conseil un rapport complet sur l'application de l'annexe VII du Statut. Ce rapport avait été établi en collaboration avec les autres institutions et donnait une brève description ainsi que la raison d'être des différentes allocations et indemnités fixées dans cette annexe VII.

Le Groupe a noté que, aux termes de l'article 62 du Statut; la rémunération à laquelle le fonctionnaire a droit du seul fait de sa nomination comprend " un traitement de base, des allocations familiales, et des indemnités".

Les allocations et indemnités mentionnées à l'annexe VII, section I (allocations familiales), section 2 (indemnités de dépaysement), section 2bis (indemnité forfaitaire), et section 2ter (indemnité d'enseignement) font donc partie intégrante de la rémunération, à la différence des droits pécuniaires énoncés à la section 3, qui correspondent à des remboursements de frais.

Le Groupe a donc examiné certaines indemnités, à la lumière notamment des observations formulées par les experts des Etat membres au sein du Conseil, en faisant une distinction nette entre les indemnités qui font partie intégrante de la rémunération et les autres.

#### **4.3.1. Les allocations et indemnités qui font partie intégrante de la rémunération**

##### **Allocation scolaire**

L'allocation scolaire vise à couvrir les frais d'éducation liés à la fréquentation régulière et à plein temps d'une institution d'enseignement par l'enfant du fonctionnaire ou agent.

L'annexe VII du Statut, dans son article 3, se borne à fixer le plafond dans la limite duquel les frais effectifs de scolarité engagés par le fonctionnaire ou agent sont couverts par l'allocation scolaire (actuellement 7.557 FB mois) et à prévoir les cas dans lesquels ce plafond peut être doublé.

Dans l'intérêt d'une gestion saine et efficace des demandes d'allocations scolaires, des montants forfaitaires ont été introduits en 1962, et exprimés en pourcentage du plafond depuis 1971. Ces montants forfaitaires et /ou plafonds varient en fonction de l'âge de l'enfant et du type d'enseignement; ils s'échelonnent d'un minimum du 36 % du plafond pour l'enfant de moins de 11 ans jusqu'à un maximum de 200 %, par exemple pour l'enfant qui fréquente un établissement supérieur situé à plus de 50 km du lieu d'affectation du demandeur bénéficiaire de l'indemnité de dépaysement.

Le Groupe a noté que cette allocation est conforme à la pratique suivie par les législations nationales d'un double point de vue :

- d'une part, la plupart des législations nationales considèrent que l'aide aux familles ayant des enfants en âge scolaire constitue une mesure sociale nécessaire;
- d'autre part, les Etats membres accordent des avantages particuliers à leurs fonctionnaires en service à l'étranger et notamment une augmentation du taux des allocations familiales pour les enfants en âge scolaire.

Dans le secteur privé, les salariés expatriés des entreprises multinationales bénéficient en général de la prise en charge intégrale, par l'employeur, des frais réels de scolarité de leurs enfants.

### **Conclusions**

*Le Groupe est en faveur du maintien de la pratique du forfait dont le Service juridique du conseil a lui-même reconnu en 1993 qu'elle n'était pas contraire aux dispositions statutaires.*

*Il estime par ailleurs que la Commission a le devoir de vérifier périodiquement et par sondage, que le montant du forfait correspond approximativement aux frais réels encourus, toute adaptation de l'échelonnement du forfait pouvant être faite par le biais de règlements d'application, sans changement du statut.*

### **Indemnités de dépaysement et d'expatriation**

Dès l'origine, l'indemnité de dépaysement a été fixée par le Statut à 16 % du montant cumulé du traitement de base, de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge, avec un minimum qui s'élève actuellement à 15.107 FB par mois.

L'indemnité d'expatriation est égale au quart de l'indemnité de dépaysement.

Le Groupe estime que le dépaysement est une réalité qui a des conséquences à la fois pratiques et matérielles (éloignement de la famille, difficultés d'insertion professionnelle du conjoint non fonctionnaire dans le pays d'accueil), et psychologiques (sentiment de déracinement et d'isolement).

Ce dépaysement a donc un coût, à la fois psychologique et financier (les liaisons avec la famille dans le pays d'origine, à la fois par communications téléphoniques et voyages répétés) et rien ne démontre que ces difficultés ou ce coût s'atténuent au fil du temps. Au contraire, certains problèmes deviennent plus aigus au bout d'un certain nombre d'années (réintégration des enfants dans un milieu national, vieillissement des parents restés dans le pays d'origine).

### **Conclusion**

*Le fonctionnaire ou agent expatrié, ne bénéficiant d'aucun autre avantage annexe, contrairement aux fonctionnaires expatriés des Etats membres ou*

*aux salariés du secteur privé, le Groupe estime qu'il n'y a pas de justification à la suppression, même progressive, de cette indemnité.*

#### **Indemnité forfaitaire (art. 4bis)**

Instituée en 1965 pour faire face aux difficultés de recrutement de personnel de secrétariat multilingue, cette indemnité a été rendue permanente par le Conseil en 1978. Son montant est ajusté chaque année dans le contexte de l'adaptation annuelle des rémunérations.

#### **Conclusion**

*Le Groupe a noté que, suite au dernier élargissement, les difficultés de recrutement de personnel de catégorie C se confirment et s'aggravent. Il estime donc que cette indemnité, qui fait partie intégrante de la rémunération, doit être maintenue.*

#### **4.3.2. Indemnités ne faisant pas partie intégrante de la rémunération**

##### **Indemnité d'enseignement (art. 4ter)**

Cette indemnité n'est pas octroyée.

#### **Conclusion**

*Cette indemnité devrait être supprimée.*

##### **Indemnité de transport (art. 14ter et 15)**

Les articles 14ter et 15 prévoient l'octroi d'une indemnité de transport :

- aux fonctionnaires affectés dans un lieu où les conditions de transport sont reconnues particulièrement difficiles;
- aux fonctionnaires de grades A1 et A2 qui ne disposent pas de voitures de service pour couvrir des frais de déplacement à l'intérieur du périmètre de la ville où ils sont affectés;
- aux fonctionnaires auxquels leurs fonctions imposent de constants déplacements qu'ils sont autorisés à effectuer avec leur voiture personnelle.

A l'heure actuelle, cette indemnité :

- n'est plus accordée depuis 1.1.1994 aux fonctionnaires A1 et A2
- est accordée, à raison de fonctions imposant certains déplacements, à 13 fonctionnaires.



### Conclusions

- *l'indemnité prévue aux articles 14ter et 15 du Statut pourrait être adaptée pour n'être accordée qu'aux fonctionnaires se déplaçant dans des conditions difficiles en raison d'un handicap physique permanent.*

## **4.4. Les autres modifications**

### **4.4.1. Les conditions d'application de l'article 50 du Statut**

A partir du grade A2, le personnel de l'institution est sujet à des mesures de retrait d'emploi dans l'intérêt du service prévues à l'article 50 du Statut.

Depuis 1985, les dispositions de l'article 50 ont été appliquées dans 93 cas (32 A1 et 61 A2).

#### **Conditions financières**

Les modalités d'octroi de l'indemnité prévue à l'article 50 du Statut, qui sont reprises à l'annexe IV, prévoient le versement d'une indemnité mensuelle égale :

- au traitement de base pendant les 3 premiers mois,
- à 85 % du traitement de base du 4ème au 6ème mois,
- à 70 % du traitement de base au cours des 5 années suivantes,
- à 60 % du traitement de base au-delà.

La période pendant laquelle le fonctionnaire intéressé bénéficie de cette indemnité est déterminée en fonction de son âge et de son ancienneté de service.

Le législateur avait prévu que les dispositions de l'annexe IV seraient révisées à l'expiration d'une période de 10 ans, à compter de l'entrée en vigueur du Statut. Cette révision n'a jamais eu lieu. Le moment est venu d'y procéder.

Le Groupe a noté que la même annexe IV régit à la fois les modalités d'octroi de l'indemnité prévue à l'article 50, et de l'indemnité prévue à l'article 41 (disponibilité). Etant donné que la disponibilité est une position qui résulte d'une mesure de réduction du nombre d'emplois dans une institution, les conditions de versement de l'indemnité – et notamment sa durée – peuvent être différentes de celles qui sont applicables à l'indemnité prévue à l'article 50.

#### **Conclusions**

- *réviser à la baisse les modalités de calcul de l'indemnité prévue à l'article 50 par un raccourcissement de la période de versement de l'indemnité ;*
- *prévoir deux annexes au Statut, séparées, l'une pour les modalités d'octroi de l'indemnité prévue à l'article 41 (disponibilité), qui serait inchangée, et l'autre pour les modalités d'octroi de l'indemnité prévue à l'article 50 (retrait d'emploi).*

#### 4.4.2. Le régime de pensions d'invalidité

##### Le régime

- Le Statut, son annexe VIII, et le Règlement applicable aux autres agents (RAA) décrivent les modalités d'octroi d'une pension d'invalidité aux fonctionnaires et agents temporaires. Les agents auxiliaires et agents locaux sont affiliés aux régimes nationaux de sécurité sociale. La plupart des agents locaux affectés en délégation bénéficient d'un régime particulier.
- L'octroi d'une pension d'invalidité est subordonné à la constatation d'une invalidité permanente considérée comme totale et mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer des fonctions correspondant à un emploi de sa carrière. La décision n'est prise qu'après consultation d'une commission d'invalidité composée de trois médecins (un désigné par l'institution, un désigné par l'intéressé, et le troisième désigné d'un commun accord par les deux médecins précités).
- La période de versement d'une pension d'invalidité est limitée à la durée de l'incapacité, et lorsque l'ancien fonctionnaire cesse de remplir les conditions requises, il est obligatoirement réintégré dans un emploi de sa catégorie correspondant à ses aptitudes. Après deux refus d'un emploi qui lui a été offert, il peut être démis d'office.
- Certains éléments du régime ont été plus particulièrement examinés :
  - Le traitement de base qui est pris en compte pour le calcul de la pension est celui acquis par le pensionné au moment du versement de la pension d'invalidité, moyennant le respect d'un minimum vital.
  - La pension d'invalidité est ensuite adaptée en fonction d'un avancement d'échelon qui continue d'être appliqué ; ceci paraît contradictoire avec le concept même de pension, qui, normalement, ne subit pas d'autre modification que celle résultant de l'adaptation annuelle des rémunérations.
  - Le taux appliqué à ce traitement de base pour calculer le montant de la pension est fixe (70%) dans certains cas (essentiellement dans le cas d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions, et en cas de maladie professionnelle) et résulte, dans tous les autres cas, du taux de la pension que l'intéressé aurait acquis s'il était resté en service jusqu'à l'âge de 65 ans.
  - L'absence de disposition anti-cumul entre le bénéfice d'une pension d'invalidité et l'exercice d'une activité rémunérée.

## Son application et ses résultats

### Nombre de bénéficiaires

Sur les cinq dernières années, le nombre annuel de bénéficiaires d'une pension d'invalidité a été en moyenne de 150, réparti entre institutions de la façon suivante:

Année	Comm.	P.E.	Conseil	CES/ CDR	Cour de Justice	Cour des comptes	Autres (Jet/ agences)	Total
1993	99	21	11	1	2	6	0	140
1994	109	17	8	2	5	0	1	142
1995	114	19	12	2	3	2	2	154
1996	121	13	7	7	2	2	2	154
1997	107	18	15	5	4	3	5	157
	550	88	53	17	16	13	10	747

Les statistiques font également ressortir :

- La prépondérance des décès intervenant endéans les 10 premières années, et presque la moitié entre 0 et 5 ans, suivant la date de mise en invalidité.
- Un âge moyen, au moment du décès, des bénéficiaires d'une pension d'invalidité situé autour de la soixantaine.

### **Présentation des dépenses budgétaires**

En vertu du principe de « spécialité budgétaire », les crédits budgétaires destinés à la couverture des pensions d'ancienneté d'une part et des pensions d'invalidité d'autre part sont inscrits sur deux postes budgétaires distincts (respectivement poste A-1900 et poste A-1901).

Ceci signifie que, chaque année, le coût des pensions d'invalidité est présenté comme le coût des pensions versées à ce titre à tous les bénéficiaires quel que soit leur âge, et même s'ils ont dépassé l'âge de 65 ans, âge à partir duquel ils auraient de toute façon bénéficié d'une pension d'ancienneté.

### Conclusions

- A la lumière des statistiques ci-dessus, le Groupe estime que le bien fondé et le recours aux dispositions de mise en invalidité ne doivent pas être remis en cause.

- *Il attire l'attention sur l'importance des contrôles à effectuer lors de la visite médicale d'embauche d'une part, et des mesures préventives d'accompagnement des fonctionnaires dans leur carrière (assistance psychosociale, etc.).*
- *Le Groupe estime en outre que plusieurs pistes de réflexion devraient être explorées :*
  - *Introduction d'une disposition anti-cumul entre perception d'une pension d'invalidité d'une part, et exercice d'une activité rémunérée d'autre part. Obligation de déclaration à charge de l'intéressé et, au minimum, déduction du revenu annexe du montant de la pension ;*
  - *suppression de la prise en compte de l'avancement d'échelon dans le calcul de la pension d'invalidité.*
- *La présentation des crédits budgétaires devrait être adaptée de façon à faire basculer le coût des pensions payées au-delà de 65 ans aux bénéficiaires de pensions d'invalidité vers les postes « pensions d'ancienneté ».*

## 5. LA COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE

En matière de politique de personnel et d'application du Statut, les différentes institutions ont toujours assuré une coordination étroite entre elles, afin d'harmoniser les pratiques et les modalités de mise en œuvre des règles statutaires. Cette coordination se concrétise par des réunions périodiques du Collège des chefs d'administration auxquelles participent tous les Directeurs généraux responsables du personnel et de l'administration des institutions, et au niveau inférieur, par la constitution de groupes de travail sur des thèmes particuliers. Ceci n'a pas permis une harmonisation totale des pratiques dans tous les domaines.

Sur le terrain, le degré de coopération entre les services administratifs des différentes institutions est variable : cette coopération a toujours été beaucoup plus poussée sur le site de Luxembourg que sur le site de Bruxelles.

Afin de promouvoir la coopération interinstitutionnelle, voire la notion d'une gestion administrative unique dans certains domaines (recrutement, formation notamment), l'idée de la création d'un office interinstitutionnel a été avancée à différentes reprises. Ce projet n'a jamais abouti, du fait du souci de certaines institutions de préserver leur indépendance et leur spécificité.

La dernière initiative importante pour relancer la coopération interinstitutionnelle fut prise en 1995 par les trois institutions – Conseil, Parlement, Commission – réunies au sein du Trilogue. Un groupe interinstitutionnel fut institué et chargé, entre autres, d'examiner les possibilités de rationalisation des dépenses administratives dans différents domaines : recrutement, formation, secteur social (crèches), immobilier, équipement informatique.

Les conclusions de ce rapport, entérinées par le Trilogue, recommandaient par exemple :

- le recrutement aux grades de base (A7/8 ; LA 7/8 ; B5, C5 et D3), en principe, par concours interinstitutionnels ;
- l'organisation de cours communs dans le domaine de la formation générale et de la formation linguistique, ainsi qu'une gestion administrative commune, sous l'égide d'une institution, pour la formation linguistique (Cours de langues) ;
- la consolidation « d'un degré de coopération élevé » dans le domaine des crèches.

Depuis lors, et dans les domaines touchant à la politique du personnel, de réels efforts de coopération et de rationalisation des tâches ont été faits :

- dans le domaine de la formation ; l'organisation des cours de langues sur le site de Bruxelles a été interinstitutionnalisée sous l'égide de la Commission (ceci avait déjà été réalisé, sur le site de Luxembourg, dans la période antérieure) ;
- dans le domaine du recrutement, la pratique des concours interinstitutionnels s'est développée.

Cette période a néanmoins mis en lumière que la coopération nécessite un travail en profondeur d'harmonisation des règles appliquées et des modes de faire utilisés par les différentes institutions depuis des décennies.

L'harmonisation des règles dans les domaines des concours (critères d'accès aux concours, modalités d'organisation des épreuves, critères de classement lors du recrutement) ont nécessité à toutes les institutions des mois de travail sans que l'on puisse encore parler de pratiques harmonisées. La planification des concours A par les services de la Commission, pendant la période 1996-1998, a été considérablement perturbée par l'interférence de réflexions menées dans un cadre interinstitutionnel (commission paritaire commune) sur l'adoption ou non du système de concours par langue et sur le relèvement ou non de la limite d'âge.

Au total, le Groupe ne peut que constater que le processus de coopération interinstitutionnelle est laborieux et qu'il semble encore entravé par les habitudes prises et la tendance persistante des institutions à préserver leur autonomie et leur spécificité.

Lors de l'échange de vues organisé par le Groupe avec les autres institutions, il a été constaté que les avis étaient partagés sur les modalités d'un renforcement de la coopération interinstitutionnelle. Certains ont prôné un retour au concept « d'office interinstitutionnel », alors que d'autres ont clairement exprimé certaines réserves à cet égard.

### Conclusion

*Sur la base de ces informations, le Groupe a abouti aux conclusions suivantes :*

- En vertu du principe d'unicité du Statut, les règles internes, les pratiques et les modes de faire qui entrent dans le champ d'application du Statut doivent impérativement être harmonisés. C'est la condition de la mise en oeuvre d'une politique véritable de concours interinstitutionnels.*
- L'organisation en commun de différentes activités ne doit être recherchée que s'il est démontré que cela améliore substantiellement le rapport coût/efficacité pour les opérations envisagées.*
- Le Groupe rappelle et confirme ses conclusions favorables au développement de la coopération interinstitutionnelle dans les domaines de la formation (chapitre 2.6) et de la mobilité (chapitre 2.7).*