

Préface

Maroš ŠEFČOVIČ,

Vice-président de la Commission européenne

Je suis particulièrement honoré de préfacer cet ouvrage sur la fonction publique européenne, en tant que vice-président de la Commission européenne chargé aujourd'hui de l'Union de l'énergie, mais aussi et surtout en tant qu'ancien vice-président chargé des relations interinstitutionnelles et de l'administration dans la Commission Barroso II.

Durant ce mandat en effet, je me suis attaché à promouvoir la fonction publique européenne, à défendre son cadre statutaire et ses conditions de travail et, bien sûr, à souligner sa plus-value indéniable dans les projets européens.

Le rôle premier de cette fonction publique est d'être au service des institutions et de représenter, en leur nom, les intérêts de l'Union. J'ai pu moi-même l'apprécier directement tout au long de mon parcours européen, d'abord comme diplomate national, puis comme commissaire européen.

Cela ne veut pas dire pour autant que, dans le contexte actuel, les institutions et la fonction publique européennes ne doivent pas participer à l'effort collectif. C'est le sens de la réforme que j'ai négociée en 2013, qui a permis de générer des économies substantielles tout en s'attachant à préserver l'attractivité et le dynamisme de cette fonction publique.

Mais nous sommes déjà à un nouveau tournant de l'histoire de l'Union européenne. Le besoin de donner une nouvelle impulsion aux politiques européennes, après la crise économique, financière et sociale sans précédent que l'Europe a traversée ces dernières années, nous impose de consolider les mesures prises pour sortir de cette crise et d'investir pour relancer la croissance et l'emploi. Le renouvellement politique des trois institutions clefs du système institutionnel européen en 2014 (Parlement, Conseil et Commission) a doté l'Union de nouveaux visages et de nouvelles sensibilités.

Ces évolutions auront forcément un impact sur nos institutions et sur la fonction publique européenne. Comme les auteurs le démontrent dans cet ouvrage, les décisions prises au niveau politique se répercutent directement tant sur le fonctionnement et l'organisation des services, que sur les besoins en matière de ressources humaines.

L'actuel Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a ainsi choisi de redynamiser la Commission « pour faire bouger les choses », simplifier les procédures et briser les silos, pour être plus efficace et se concentrer sur les grands défis que l'Union doit relever. Cette nouvelle méthode de travail s'est immédiatement traduite par des changements de structure au niveau des services. Elle devra aussi aller de pair avec des évolutions dans la façon de penser, d'élaborer des propositions ou de traiter les dossiers.

Je ne doute pas, que cette fois encore, dans le respect du cadre statutaire qui lui est imparti, le personnel de l'institution saura s'adapter à ce nouvel environnement et répondre sans faillir à ce qu'on attend de lui. Je suis convaincu que la nouvelle vice-présidente chargée du budget et des ressources humaines, Kristalina Georgieva, saura à son tour accompagner ces mutations, sur la base du mandat ambitieux que lui a confié le Président Juncker.

Introduction

Depuis les débuts de la construction européenne, quelque 60 000 fonctionnaires et agents des institutions européennes travaillent au quotidien à la préparation et à la mise en œuvre des décisions destinées à construire une Union au service de ses 28 États membres et de ses 500 millions de citoyens.

Cette fonction publique européenne est relativement mal connue du grand public et, de ce fait, un certain nombre d'idées reçues circulent à son égard. Cet ouvrage a vocation à mieux la faire connaître, en la présentant en toute transparence sous ses différents volets : historique, statutaire, financier, organisationnel et démographique.

Ce manuel est donc destiné à la fois aux spécialistes de l'administration publique, aux étudiants travaillant sur les questions européennes, à ceux qui souhaiteraient un jour rejoindre les institutions européennes, mais aussi et surtout à tous celles et ceux qui veulent en savoir plus sur l'Europe dans laquelle nous vivons et plus particulièrement, sur les fonctionnaires et agents européens qui, au service de l'intérêt général, contribuent à la construire par leur action quotidienne.

Il porte sur les personnels des institutions, organismes et agences de l'Union européenne régis, selon les cas, par le statut des fonctionnaires ou le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

La première partie est consacrée au cadre juridique et au choix qui a été fait de donner à la fonction publique européenne un statut garantissant à celle-ci une unicité, une permanence et une indépendance. Elle décrit également comment, après une longue période de stabilité, ce cadre statutaire a évolué, surtout avec la grande réforme de 2004, comment il a su s'adapter aux évolutions institutionnelles, comment il s'applique au niveau de chaque institution et enfin quel en est le coût budgétaire.

La deuxième partie relate comment la fonction publique européenne s'incarne dans la diversité interinstitutionnelle de l'Union. Elle précise quelles sont les missions de chaque institution, comment chacune est organisée et fonctionne, l'importance des effectifs dont elle dispose et les politiques de ressources humaines poursuivies. Elle se termine sur une comparaison des spécificités institutionnelles en présence et dégage quelques caractéristiques communes.

La troisième partie traite des politiques de ressources humaines qui découlent du statut et qui rythment le parcours professionnel des fonctionnaires et autres agents employés par les institutions européennes : le recrutement, la carrière, les droits et les obligations, la rémunération et la pension, les conditions de travail et enfin, en cas de litige, le rôle du médiateur et la protection apportée par le juge européen.

Ces différentes approches qui se veulent complémentaires, visent à donner une vision exhaustive de la fonction publique ; elles permettent, pour conclure, d'énoncer quelques pistes de réflexion. À l'avenir, un des défis les plus difficiles sera sans aucun doute de trouver le meilleur moyen de concilier contrainte budgétaire et stabilisation des effectifs, tout en prenant soin de renforcer l'attractivité des institutions européennes et de préserver ainsi l'équilibre géographique entre les nationalités en présence, afin que cette fonction publique demeure représentative de toutes les composantes de l'Union.

Quelles sont les institutions régies par le statut des fonctionnaires et par le régime applicable aux autres agents (RAA) de l'Union européenne ?

Le personnel de la quasi-totalité des institutions, organismes et agences de l'Union est soumis au statut des fonctionnaires et au régime applicable aux autres agents :

- Parlement européen
- Conseil européen
- Conseil de l'Union européenne
- Commission européenne
- Cour de justice de l'Union européenne
- Cour des comptes
- Comité économique et social
- Comité des régions
- Service européen pour l'action extérieure
- Médiateur européen
- Contrôleur européen de la protection des données

Les personnels des 37 agences décentralisées, des huit entreprises communes et des six agences exécutives sont régis par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne, à l'exception toutefois de l'agence européenne de défense, de l'institut d'études de sécurité et du centre satellitaire qui appliquent des règles statutaires différentes de celles des institutions précitées.

Les personnels de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement sont régis par un statut différent de celui des fonctionnaires de l'Union européenne.

Quels types de personnels composent la fonction publique européenne ?

Le statut des fonctionnaires couvre une seule catégorie de personnel : les fonctionnaires (article 1^{er} *bis* du statut). Ceux-ci sont recrutés par voie de concours et nommés dans un emploi permanent figurant au tableau des effectifs de l'institution. Ils ont vocation à mener une carrière et constituent la catégorie la plus nombreuse au sein des institutions européennes.

Le régime applicable aux autres agents (RAA) prévoit cinq catégories de personnel. Ils sont sélectionnés de façon spécifique et liés à l'institution concernée par un contrat de durée déterminée ou indéterminée.

Agent temporaire (article 2 du RAA). Il existe six types d'agents temporaires :

- a) agent temporaire engagé par une institution pour occuper un emploi temporaire du tableau des effectifs avec un contrat de durée déterminée ou indéterminée.
- b) agent temporaire engagé pour une durée déterminée pour remplacer un fonctionnaire sur un poste permanent du tableau des effectifs.
- c) agent temporaire engagé pour occuper des fonctions auprès d'une personne exerçant un mandat auprès d'une institution (par exemple, dans le cabinet d'un membre de la Commission européenne ou au sein d'un groupe politique du Parlement européen).
- d) agent temporaire engagé pour une durée déterminée pour remplacer un fonctionnaire sur un poste permanent du tableau des effectifs financé sur les crédits du budget recherche.
- e) diplomates des États membres engagés pour occuper temporairement une fonction au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- f) agent temporaire engagé par un organisme décentralisé de l'Union européenne (agence décentralisée, agence exécutive ou entreprise commune) pour occuper un emploi à durée déterminée ou indéterminée de son tableau des effectifs.

Agent contractuel (articles 3 *bis* et 3 *ter* du RAA). Il existe deux types d'agents contractuels :

- a) agent contractuel relevant de l'article 3 *bis* du RAA engagé, soit dans une institution en vue d'exécuter des tâches manuelles ou d'appui administratif, soit dans une agence, une représentation ou une délégation de l'Union.
- b) agent contractuel relevant de l'article 3 *ter* du RAA engagé dans une institution, à temps partiel ou à plein temps, notamment pour remplacer des fonctionnaires se trouvant momentanément dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions.

Agent local (article 4 du RAA) : agent engagé sous contrat de droit local, employé principalement dans les représentations de la Commission auprès des États membres et les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers en vue d'exécuter des tâches manuelles ou de service.

Conseiller spécial (article 5 du RAA) : agent engagé sur contrat pour apporter un concours ponctuel à une institution en raison de ses qualifications professionnelles.

Assistant parlementaire accrédité (article 5 *bis* du RAA) : agent choisi par un député européen pour lui apporter une assistance dans l'exercice de ses fonctions et engagé sous contrat par le Parlement européen.

Où peut-on trouver le texte du statut des fonctionnaires européens ?

Le texte du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents est disponible dans toutes les langues officielles de l'Union à l'adresse internet suivante :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

PARTIE 1

Unicité, permanence et évolution du cadre statutaire européen

Le choix qui a été fait de placer la fonction publique européenne dans un cadre statutaire, sur le modèle de la fonction publique française, a consolidé son unicité, sa permanence et son indépendance. La stabilité qu'a connue le statut entre les années 1960 et 2000 a permis à cette fonction publique de se développer et, surtout, de se mobiliser au service de la construction européenne.

Le plan de réforme administrative lancé au début des années 2000 à la suite de la démission de la Commission Santer a conduit à la grande réforme du statut de 2004. Jugée nécessaire pour restaurer la confiance dans les institutions, la réforme de 2004 a également « dépoussiéré » le statut de 1962 et dégagé les marges budgétaires nécessaires pour permettre à l'Union d'accueillir douze nouveaux États membres.

Après la grande réforme de 2004, les modifications statutaires qui s'ensuivent, sont réservées à des cas très ciblés, qui s'imposent pour des raisons institutionnelles. C'est le cas en 2009, avec la création d'un statut des assistants parlementaires, et en 2010, avec la mise en place du Service européen pour l'action extérieure conformément aux dispositions du traité de Lisbonne.

Bien que de moindre ampleur que celle de 2004, la réforme du statut de 2013 touche à son tour à certains éléments essentiels, qu'il s'agisse de la méthode d'adaptation des rémunérations, des carrières ou du régime de pension. L'âpreté des négociations fait écho à la volonté des États membres de maîtriser les dépenses administratives et d'appliquer aux institutions européennes les mêmes mesures de rigueur budgétaire que la crise économique leur impose sur le plan national.

Au terme de ces évolutions, le cadre statutaire européen a su s'adapter aux besoins tout en préservant son unicité et son caractère originel. Sa nature interinstitutionnelle n'empêche pas une mise en œuvre différenciée au sein des institutions et permet à celles-ci de trouver la flexibilité de gestion dont elles ont besoin pour répondre à leurs spécificités. Dans le même temps, les réformes successives ont aidé à stabiliser sur la durée la part des dépenses administratives dans le budget de l'Union.