

Les risques psychosociaux au sein des Institutions européennes

Et notamment à la Commission européenne

Dhikra Chaouch

Tuteur : Madame Elsa Tuffa

DU - RESPONSABILITÉ ET PRÉVENTION
LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX AU TRAVAIL

Année universitaire 2019/2020

10^{ème} promotion

Tous droits réservés sauf accord préalable de l'auteur

Table des matières

Introduction	5
I. L'Union européenne : une histoire de Paix, de Valeurs, de Droits, de Femmes et d'Hommes	7
A. Une histoire de Paix	7
1. La déclaration Schuman du 9 mai 1950, acte fondateur de l'Europe.....	8
2. Les Pères fondateurs.....	9
3. Les Visionnaires de l'Europe.....	9
4. 2012 : prix Nobel de la Paix.....	11
B. Une histoire de Valeurs	11
C. Une histoire de Droits	11
1. Traités européens	11
2. Règlements, directives et autres actes délégués	12
3. Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne	12
4. Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.....	13
5. Dispositions générales d'exécution (DGE).....	14
7. La jurisprudence	14
D. Une histoire de Femmes et d'Hommes	14
1. Au service des citoyens et du projet européen.....	16
II. L'Union européenne, un employeur en période de crises	20
A. Les Réformes du Statut	20
B. La Réforme de 2004 ou le « Paquet de Réforme Kinnock »	21
1. La réforme administrative	23
a) Un nouveau système de carrière	23
b) Les rémunérations et les pensions	27
c) L'introduction d'une politique éthique	27
d) La dénonciation des actes répréhensibles	27
e) La discipline.....	27
f) La politique sociale et les conditions de travail.....	28
g) La prévention du harcèlement	28
h) Le personnel non titulaire.....	28
2. La réforme des procédures budgétaire.....	29
3. La Réforme de 2014	31
4. Les conséquences de la réforme	34

4.1.	La diversité des contrats	34
4.2.	L'effectif	35
4.3.	L'espace de travail	36
C.	L'opinion publique à travers les médias	36
1.	L'affaire Barroso-Kroes	37
2.	Le harcèlement et les comportements inappropriés	37
III.	L'émergence des facteurs de risques psychosociaux	38
A.	Une définition des risques psychosociaux	38
B.	Une définition du travail	39
C.	Analyse et conséquences des facteurs de risques psychosociaux	40
1.	Les valeurs de l'Union européenne	40
2.	L'expatriation	43
3.	La précarité	43
1.	La précarisation objective ou la précarité de l'emploi	43
2.	La précarisation subjective ou la précarité professionnelle	44
D.	Analyse de la situation à la Commission européenne	45
1.	L'intensité et le temps du travail	47
2.	Les exigences émotionnelles	49
3.	L'autonomie	50
4.	Les rapports sociaux au travail	54
5.	L'insécurité	58
Conclusion	59
Annexes	60
Bibliographie	83

Je tiens à remercier toute l'équipe du DU qui m'a permis de m'enrichir de leurs connaissances et de leurs expériences.

Au fil des jours, la qualité des interventions m'a permis d'avoir une meilleure compréhension du quotidien professionnel dans lequel j'évolue mais également une introspection de moi-même. J'avais l'impression d'être aveugle et j'ai appris à voir.

Ces cours ont été un tournant dans ma vie au niveau de la recherche en Sciences sociales mais aussi une réconciliation avec le Droit (merci Emeric Janson), ma première matière d'études universitaires.

Merci à Elsa Tuffa d'avoir pris le temps de me réapprendre à aller au fond de moi et écrire avec « mes tripes ». En pleine période de confinement, ça ne pouvait pas mieux tomber. Je ne pense pas que j'aurais fait ce travail d'introspection dans d'autres conditions.

Et merci à Cristiano Sebastiani pour ses précieux conseils et sa présence tout au long de cet exercice.

Introduction

Le domaine des risques psychosociaux est un domaine qui reste encore méconnu du grand public. On pense le connaître et le comprendre à travers des faits divers dans les médias ou lorsque l'on doit accompagner des personnes victimes de maltraitance au travail. Or, c'est tout autre. Les risques psychosociaux sont reliés à plusieurs matières. Il est donc essentiel de les étudier afin de pouvoir accompagner les personnes en souffrance, suivre des situations de près, apporter des solutions en étant armé des meilleurs outils et expériences.

Dans mon quotidien, j'étais confrontée à davantage de situations, de plus en plus complexes, de personnes en mal-être. Malgré ma bonne volonté et ma détermination, il n'était pas aisé de trouver des réponses à leur souffrance. J'en ai fait le constat que j'avais atteint mes limites et que je ne possédais pas les qualifications requises pour aider au mieux les collègues. Ma conscience ne me permettait plus de venir en aide à ces personnes... J'avais besoin de connaître la matière dans toutes ses dimensions afin de pouvoir les épauler, les accompagner et les faire sortir de leur malaise.

Les cours suivis m'ont permis d'approfondir mes connaissances sur l'origine des risques psychosociaux au sein des Institutions européennes. J'ai pu ainsi faire le lien entre l'image de l'Institution et le mal-être que les fonctionnaires et agents pouvaient vivre face à l'euroscpticisme mais aussi les prises de position des États membres qui influent grandement sur la vie professionnelle et privée des collègues.

De recherches en recherches, de découvertes en découvertes, j'ai surmonté les obstacles de la mal-information.

Il faut aimer l'Union européenne pour la défendre et défendre son projet ainsi que son personnel.

Et, pour défendre son personnel et lui apporter le meilleur dans la prévention des risques psychosociaux et une meilleure qualité de vie au travail, je me suis basée sur les différents niveaux d'analyse.

Tout d'abord l'histoire ; l'histoire d'un rêve de Paix qui ne pouvait se construire que par l'Union de deux ennemis centenaires.

Ensuite les valeurs ; on ne peut bâtir un édifice sans valeurs de peur qu'il ne s'écroule et, ni aucune femme, ni aucun homme, ne serait assez fou pour s'y investir.

S'y ajoute la Solidarité et la Loyauté, garanties fondamentales que l'essence de ce projet ne pourra être trahie mais reposera sur la confiance !

Vient en complément, l'instauration des règles qui régiront cet édifice. Plus l'idée sera bonne, plus le projet aura de succès et plus les personnes voudront le rejoindre. L'édifice sera basé sur un Droit qui lui est spécifique de par son modèle unique au monde. Le Droit européen fait son entrée.

Il devra être doté d'Institutions et de personnes qui le serviront et voudront à tout prix le faire grandir. C'est ainsi que les Institutions européennes et les fonctionnaires et agents s'engagent dans la construction du projet européen.

Et comme tout édifice, il y aura des crises mais fort heureusement que les valeurs seront des refuges pour ces femmes et ces hommes leur permettant de puiser les forces nécessaires dans les fondements et relancer le projet.

Ils deviendront une famille, un groupe se référant aux Pères fondateurs. Ils seront attaqués mais ils sauront résister car, avant tout, ils sont investis pour le projet européen.

Ils sont aussi des individus et parfois, ils seront victimes de dysfonctionnements et de maltraitance.

Et, c'est à cet instant que j'interviens pour comprendre la situation et trouver une solution.

Je n'ai pas souhaité m'arrêter sur l'analyse d'une situation particulière mais sur l'analyse générale pour pouvoir par la suite intervenir dans une situation donnée.

Je me suis donc basée dans un premier temps sur les crises qui ont conduit l'Union européenne à procéder à la Réforme 2004 et qui s'est avérée très néfaste pour le personnel créant des clivages entre eux et des restrictions sévères.

Dans un second temps, j'ai étudié les conséquences de la Réforme 2014 sur le quotidien du personnel.

Et pour conclure, j'ai présenté une analyse des facteurs de risques psychosociaux à la Commission européenne, ce qui m'a conduit à suivre ce diplôme universitaire.

*« L'Europe se fera dans les crises et
elle sera la somme des solutions apportées à ces crises »*

Jean Monnet

I. L'Union européenne : une histoire de Paix, de Valeurs, de Droits, de Femmes et d'Hommes...

L'Union européenne a pour objectifs de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples; d'offrir un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures; de promouvoir le développement durable fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie de marché hautement compétitive garantissant le plein-emploi et le progrès social, ainsi que la protection de l'environnement; de lutter contre l'exclusion sociale et la discrimination; d'encourager le progrès technologique et scientifique; de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres; de respecter la richesse de sa diversité culturelle et linguistique; d'établir une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro¹.

A. Une histoire de Paix

Le vingtième siècle aura scindé l'histoire de l'Europe en deux parties. La première partie aura été marquée par la guerre, une période de destruction, de pénurie, d'anéantissement. La seconde partie, devra forcément être une période de reconstruction, d'abondance, de Paix et de Solidarité.

L'Europe, qui, depuis l'aube des temps, a fait rêver poètes, philosophes, politiciens, est devenue, en l'espace de quelques décennies, un champ de ruines, en proie aux conflits les plus meurtriers.

Les pays européens se sont affrontés au cours des deux guerres mondiales de 1914-1918 et 1939-1945. Les ravages causés par ces conflits armés, notamment par la Seconde Guerre mondiale nourrie par le totalitarisme et l'annihilation des valeurs humaines, sont indescriptibles tant ils ont anéanti des générations entières de femmes et d'hommes. Les victimes se comptaient par dizaines de millions, des régions entières ont été dévastées sans parler d'une économie qui suffoquait face à l'asphyxie des marchés.

¹ L'UE en bref - https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_fr

Trois ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le temps était venu de rebâtir les fondations matérielles, économiques et politiques de l'Europe sur fond de Paix, de Solidarité et de valeurs communes.

Les anciens adversaires de guerre, la France et l'Allemagne, enfin réunis, se sont attelés à la construction future d'une Europe unie. Ils deviendront le couple emblématique qui relancera l'Europe à chaque période de crise.

L'après-guerre a été le moment des concertations, du dialogue et de la fondation des nouvelles alliances et institutions. L'OECE, l'OTAN, le Conseil d'Europe, puis la CECA voient le jour avant 1952.

En parallèle, l'autre partie de l'Europe s'aligne. Le communisme s'empare du pouvoir à Prague, Varsovie, Budapest, Bucarest...

1. La déclaration Schuman du 9 mai 1950, acte fondateur de l'Europe

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, Ministre français des Affaires étrangères, dans son discours du Salon de l'horloge au Quai d'Orsay, dévoile l'idée de Jean Monnet d'unifier les productions de charbon et d'acier sous une Haute Autorité supranationale, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA).

« La mise en commun des productions de charbon et d'acier (...) changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. »

Robert Schuman

En mutualisant les ressources nécessaires à l'armement, le plan Schuman vise à empêcher une nouvelle guerre entre la France et l'Allemagne. C'est un moyen pour l'Allemagne de l'Ouest dirigée par Konrad Adenauer de s'ancrer dans le camp occidental.

Dans cette composante supranationale, se niche la souveraineté européenne, le principe de l'égalité de droits entre partenaires, quelles que soient leur puissance et performance du moment, ce qui conduit à la Paix et à la Solidarité.

*« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une **solidarité de fait** »*

Robert Schuman

Le 1 mai 1951, la solidarité de fait s'est matérialisée par une « solidarité de production », la CECA devient le premier acte concret en faveur d'une Europe Unie. Les membres fondateurs sont la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Dirigée par Jean Monnet, son siège est situé à Luxembourg. L'Europe des six voit ainsi le jour.

« Depuis ce matin, 1^{er} mai, nous tous, Allemands, Belges, Français, Hollandais, Italiens et Luxembourgeois devenons Européens »

Jean Monnet

La Solidarité fut inscrite dans le préambule de la CECA. Il en est de même pour la Loyauté, une des valeurs fondatrices de la construction européenne, reprise dans l'article 86 du traité. Ces deux valeurs

sont indissociables l'une de l'autre. La Loyauté sera l'une des obligations propres des Etats Membres envers l'Union européenne ainsi que des fonctionnaires et agents envers l'Union européenne en tant qu'employeur.

Plus tard, dans ses mémoires, Jean Monnet écrira « *la Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités... ces solidarités en appelaient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration, la plus large des activités humaines* ».

2. Les Pères fondateurs

Ils l'ont rêvé, ils l'ont pensé, ils ont été habités par le projet européen jusqu'à le mettre au monde après des mois de gestation. Ils avaient une volonté commune de pacification de l'Europe par la réconciliation des peuples.

Ils étaient honnêtes et loyaux avant tout et partageaient les valeurs de solidarité, de dignité, de liberté, d'égalité, de démocratie, de partage et des droits de l'homme.

Les Pères fondateurs sont les véritables metteurs en scène de l'unité européenne sur la scène publique parce qu'ils ont pu accéder au cercle magique du pouvoir qui leur a donné la force de transformer la vie politique.²

Nombre d'entre eux ont grandi à proximité des frontières comme Robert Schuman, né Allemand à Luxembourg, devenu Français après le rattachement de la Moselle à la France, ou Alcide de Gasperi, qui commença sa carrière politique au parlement autrichien d'Innsbrück pour la terminer comme président du Conseil des ministres italiens. Joseph Bech, Paul-Henri Spaak et Johan Willem Beyen ont dirigé les pays du Benelux, une union douanière constituée pour repousser les frontières trop étroites de ses membres. Enfin Konrad Adenauer, originaire de Cologne, la grande ville la plus à l'ouest d'Allemagne, proche de la Sarre et de la Ruhr, des régions qui furent sujet de disputes entre les pays d'Europe au lendemain des deux conflits mondiaux. De plus, tous ont subi et combattu le totalitarisme nazi ou la dictature fasciste. Altiero Spinelli est également un Père fondateur, instigateur du projet de traité instituant une Union européenne fédérale, présenté par le Parlement européen et connu sous le nom de « plan Spinelli ».

De cette période, les Pères de l'Europe ont l'intime conviction que: « la paix passera par la réconciliation des peuples ».

Les Pères fondateurs étaient de grands visionnaires dotés d'une capacité de projection au-delà de leur temps en prévoyant des périodes de crises qui toucheraient le projet européen. C'est pourquoi, ils basèrent cette construction sur des valeurs fondamentales d'universalisme et de bienveillance qui seraient un rappel lors de phases d'égarements.

Ils n'étaient pas les seuls à avoir rêvé et pensé l'Europe...

3. Les Visionnaires de l'Europe

Des Femmes et des Hommes de conviction, dotés d'une grande sensibilité humaine ont contribué à cette construction. C'est grâce à leur engagement et à leur détermination que nous pouvons aujourd'hui vivre librement dans un espace de paix et de stabilité.

Ces femmes voulaient un monde meilleur, sans guerres, sans régime totalitaire, pour les générations futures. Certaines d'entre elles ont connu les cruautés du nazisme et du fascisme et ont combattu ces régimes, chacune à leur façon.

²G Bossuat, les fondateurs de l'Europe unie, Paris, Belin

Il est nécessaire de rappeler les combats qu'ils ont menés.

Ursula Hirschmann, Allemande, est une antifasciste et fondatrice du fédéralisme européen. En 1941, elle a cosigné avec son mari Eugenio Colorni, Ernesto Rossi et Altiero Spinelli le manifeste de Ventotene « pour une Europe libre et unie », projet d'une Union européenne démocratique qui pourrait voir le jour après la Seconde Guerre mondiale. En 1975, elle a fondé l'association « Femmes pour l'Europe » à Bruxelles.

Simone Veil, Française, est une survivante du camp de concentration d'Auschwitz-Birkenau. En 1979, elle est la première femme à accéder à la présidence du Parlement européen, élue au suffrage direct. Elle était engagée pour une Europe unifiée.

Nilde Iotti, Italienne, est une résistante pendant la Seconde Guerre mondiale. Engagée pour l'idée d'une Europe juste et équitable, elle défendra l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Elle siégera au Parlement européen en 1969. Elle est considérée comme la mère fondatrice de la République italienne.

Nicole Fontaine, Française, deuxième femme présidente du Parlement européen. Elle a supervisé l'adoption de l'euro. Elle a plaidé pour une « approche ambitieuse visant à doter l'Union d'une charte des droits fondamentaux » qu'elle signera en décembre 2000.

Louise Weiss, Française, est une journaliste, femme politique, qui a défendu les valeurs européennes et les droits des femmes tout au long de sa vie. Elle a été élue au Parlement européen à l'âge de 86 ans.

Marga Klompé, Néerlandaise, est une résistante pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle est la première femme membre de la CECA. Elle a travaillé au projet du traité de Rome. Elle était engagée auprès des déshérités.

Mélina Mercouri, Grecque, défenseure de la culture. Elle a lutté contre la junte fasciste qui avait pris le contrôle de la Grèce en 1967. Elle est l'initiatrice des Capitales européennes de la culture.

Anna Lindh, Suédoise, pro-européenne. Son intervention en tant qu'envoyée spéciale de l'Europe a permis d'éviter la guerre dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Elle a mené une campagne pour le référendum pour l'euro. Elle est décédée des suites tragiques d'une agression au couteau à quelques jours du référendum.

Ursula von der Leyen, Allemande, est la première femme élue à la tête de la Commission européenne en 2019. Sa tâche se révèle difficile. Elle fait face de plein fouet à la crise sanitaire mondiale de la Covid-19. Alors que les États Membres se replient sur eux-mêmes, elle essaie de les rassembler autour d'un accord budgétaire de grande envergure jamais osé par ses prédécesseurs et d'établir un plan sanitaire pour venir en aide aux victimes de cette pandémie.

D'autres acteurs ont défendu également ce projet.

Winston Churchill, Britannique, est un fervent défenseur des « États-Unis d'Europe ». Il avait pour objectif de refouler une fois pour toutes les passions nationalistes et belligérantes de l'Europe

Walter Hallstein, Allemand, est le premier président de la Commission européenne. Il œuvra à la mise en place du marché commun.

Sicco Mansholt, Néerlandais, est le premier commissaire européen chargé de l'agriculture. Il a jeté les bases de la politique agricole commune (PAC).

Helmut Kohl et François Mitterrand, Allemand et Français, à eux deux, ont relancé le projet européen à ses moments de faiblesse.

Ces Femmes et ces Hommes ont marqué l'histoire européenne de leur empreinte. Leur force et conviction ont permis à des millions d'êtres humains de vivre en Paix, dans un état de droit pourvu de liberté et avec un accès à la santé.

La somme de tout ce travail a conduit l'Union européenne à recevoir le prix Nobel de la Paix, en 2012.

4. 2012 : prix Nobel de la Paix

Le 12 octobre 2012, le comité Nobel norvégien a décidé d'attribuer le prix Nobel de la paix 2012 à l'Union européenne (UE). L'Union et ses précurseurs ont contribué pendant plus de six décennies à promouvoir la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme en Europe. Dans l'entre-deux-guerres, le comité Nobel norvégien a plusieurs fois distingué des personnes ayant travaillé à la réconciliation entre l'Allemagne et la France. Depuis 1945, cette réconciliation est devenue une réalité. Les terribles souffrances de la seconde guerre mondiale ont démontré la nécessité d'une nouvelle Europe. En soixante-dix ans, l'Allemagne et la France ont été trois fois en guerre. Aujourd'hui, la guerre entre l'Allemagne et la France est impensable. Cela montre comment, par des efforts importants et en établissant une confiance mutuelle, des ennemis historiques peuvent devenir de proches partenaires³.

Le 9 mai 2020, la déclaration Schuman a fêté ses 70 ans... 70 ans de Paix !

B. Une histoire de Valeurs

L'Union européenne est dotée de valeurs fondatrices inscrites dans le traité sur l'Union européenne (TUE) et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la **dignité humaine**, de **liberté**, de **démocratie**, de **égalité**, de **l'Etat de droit**, ainsi que le respect des **droits de l'Homme**, y compris des droits des personnes appartenant à **des minorités**. Ces valeurs sont communes dans une société caractérisée par le **pluralisme**, la **non-discrimination**, la **tolérance**, la **justice**, la **solidarité** et **l'égalité entre les femmes et les hommes** (article 2 TUE) » ; elles doivent guider les actions internes et extérieures de l'Union européenne et de chacun de ses États membres, qui s'engagent à les respecter et les promouvoir en adhérant à l'UE (article 49 TUE).

En cas de violation de l'une de ces valeurs, l'article 7 du TUE donne la possibilité de sanctionner l'Etat membre qui ne respecterait pas les valeurs fondatrices.

Ces valeurs sont une partie de l'héritage transmis par les Pères fondateurs et les Visionnaires.

C. Une histoire de Droits

L'Union européenne est fondée sur l'Etat de droit. Toute action entreprise par l'UE découle des traités, qui ont été approuvés librement et démocratiquement par tous les Etats membres.

1. Traités européens

Les traités européens ⁴ sont des accords contraignants adoptés par tous les États membres de l'Union européenne. Ils définissent les objectifs poursuivis par l'UE, **les règles de fonctionnement des institutions européennes**, les procédures à suivre pour prendre des décisions et les relations entre l'UE et les États membres.

³ Extrait du communiqué du prix Nobel

⁴ [EUR-Lex, l'accès au droit de l'Union européenne. Vue d'ensemble chronologique des traités](#)

2. Règlements, directives et autres actes délégués

Les institutions européennes adoptent des actes législatifs, en accord avec les traités, que les États membres doivent ensuite mettre en œuvre.

- Les règlements sont des actes législatifs contraignants. Ils doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne.
- Les directives sont des actes législatifs qui fixent des objectifs à tous les pays de l'UE. Toutefois, chaque pays est libre d'élaborer ses propres mesures pour les atteindre.

À cet effet, sur l'obligation d'assurer la sécurité et la santé au travail, la jurisprudence en matière de fonction publique émanant de la Cour de justice de l'Union européenne stipule « ... *il résulte de l'article 1er sexies, paragraphe 2, du statut, et de plusieurs directives européennes, en particulier de la directive 89/391, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, que l'employeur est tenu d'assurer la sécurité et la santé de son personnel dans tous les aspects liés au travail. Dans ce domaine, l'obligation pour une institution, en qualité d'employeur, d'assurer la sécurité de son personnel s'impose avec une rigueur particulière et la marge d'appréciation de l'administration, sans être inexistante, est réduite* », ([arrêt du 12 mai 2011, Missir Mamachi di Lusignano / Commission \(F-50/09\)](#)) (cf. points 126-127, 130-132).⁵

- Les décisions sont contraignantes pour les destinataires auxquels elles s'adressent (un pays de l'UE ou une entreprise, par exemple) et directement applicables.
- Les recommandations ne sont pas contraignantes.
- Les avis sont des instruments qui permettent aux institutions d'exprimer une opinion d'une façon non contraignante.

3. Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne

La Charte a « la même valeur juridique que les traités » (Article 6 TUE). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

La consécration de la Charte des droits fondamentaux s'inscrit dans une volonté de l'UE d'assurer le respect de ces droits qui font désormais "partie du droit de l'Union en tant que principes généraux" (Article 6§3 TUE)

Le Royaume-Uni, la Pologne et la République tchèque ne sont pas liés par la Charte, et ce, par dérogation, à leur demande.

Je retiendrai deux articles essentiels relatifs à la prévention et au respect de la dignité et de la santé, applicables au personnel des Institutions de l'UE.

L'article 31 : « *1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité ; 2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés* ».

Selon les explications officielles établies sous la responsabilité du *Praesidium*, l'article se fonde sur la directive 89/391/CEE. Il s'inspire également de l'article 3 de la Charte sociale et du point 19 de la Charte communautaire des droits des travailleurs ainsi que, pour ce qui concerne le droit à la dignité dans le travail, de l'article 26 de la Charte sociale révisée.

⁵ https://curia.europa.eu/common/reldoc/repertoire_jurisp/bull_9/data/index_9_01_03.htm

L'article 35 dédié à la protection de la santé stipule que « *toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* ».

4. Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne

Le Statut des fonctionnaires est fixé par le règlement n°31 (CEE) 11 (CEEA) entré en vigueur le 1 janvier 1962. Les droits, les devoirs et les responsabilités de base de l'employeur et de l'employé y sont définis. Il régit entre autres les dispositions générales, les droits et obligations, la carrière, les conditions de travail, les régimes pécuniaires et les avantages sociaux, le régime disciplinaire, les voies de recours des fonctionnaires et autres agents de l'UE.

Le Statut fait également référence à la santé et depuis 2004 au harcèlement moral et sexuel.

Référence à la santé

L'article premier sexies §2 précise que « *Les fonctionnaires en activité bénéficient de conditions de travail qui respectent les normes de santé et de sécurité appropriées, au moins équivalentes aux prescriptions minimales applicables en vertu des mesures arrêtées dans ces domaines en application des traités* ».

Référence aux comportements inappropriés

L'article 12 stipule que « *Le fonctionnaire s'abstient de tout acte et de tout comportement qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction* ». Cet article est une référence lorsque l'administration doit statuer sur un cas de comportement inapproprié.

Référence au harcèlement

L'article 12 bis couvre le harcèlement moral et le harcèlement sexuel :

1. Tout fonctionnaire s'abstient de toute forme de harcèlement moral et sexuel.
2. Le fonctionnaire victime de harcèlement moral ou sexuel ne subit aucun préjudice de la part de l'institution. Le fonctionnaire ayant fourni des preuves de harcèlement moral ou sexuel ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agi de bonne foi.
3. Par harcèlement moral, on entend toute conduite abusive se manifestant de façon durable, répétitive ou systématique par des comportements, des paroles, des actes, des gestes et des écrits qui sont intentionnels et qui portent atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne.
4. Par harcèlement sexuel on entend un comportement à connotation sexuelle non désiré par la personne à l'égard de laquelle il s'exerce et ayant pour but ou pour effet de l'atteindre dans sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, offensant ou embarrassant. Le harcèlement sexuel est traité comme une discrimination fondée sur le sexe.

En tant qu'employeur, les Institutions européennes doivent répondre à des devoirs et obligations.

Les Institutions européennes ont un devoir d'assistance et de sollicitude vis-à-vis du personnel ainsi qu'une obligation de veiller et de protéger la santé de leur personnel.

L'article 24 stipule que « *L'Union assiste le fonctionnaire notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menace, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions. Elle répare solidairement les dommages subis de ce fait par le fonctionnaire dans la mesure où celui-ci ne se trouve pas, intentionnellement ou par négligence grave, à l'origine de ces dommages et n'a pu obtenir réparation de leur auteur.* »

5. Dispositions générales d'exécution (DGE)

L'application du Statut diffère d'une Institution à l'autre. Elle varie en fonction des dispositions générales d'exécution qui leur sont propres et négociées avec les organisations syndicales et professionnelles représentatives (OSP).

Dans le cas de la politique de bien-être et de prévention des risques psychosociaux, chaque institution adopte des mesures propres à son fonctionnement en se basant sur le droit statutaire.

Dans un souci d'égalité de traitement envers les fonctionnaires et agents de l'UE, le Statut devrait être appliqué à l'identique au sein de toutes les Institutions européennes, notamment pour l'exercice d'évaluation et de promotion. À ce jour, le personnel de la Commission européenne est le plus affecté par cette inégalité puisque l'octroi des promotions est indissociable du budget alloué à la partie administrative. La Commission compte le plus grand nombre d'agents et ne peut promouvoir équitablement tout son personnel par manque de ressources budgétaires.

6. Les Réformes du Statut

Peu de changements ont été apportés aux textes initiaux jusqu'à l'aube de la première grande « **Réforme de 2004** » suite à la démission de la Commission Santer et dans la perspective de l'élargissement de l'UE à dix États membres.

Dix ans plus tard, une nouvelle réforme entre en vigueur, la « **Réforme de 2014** », essentiellement motivée par des économies budgétaires sur le plan des dépenses administratives et la nécessité d'améliorer la gestion des ressources humaines.

Les conséquences de ces deux réformes en tant que facteurs de risques psychosociaux seront développées sous le chapitre III – L'émergence des facteurs de risques psychosociaux.

7. La jurisprudence

Les litiges entre le personnel et l'Union européenne sont statué devant la Cour de justice de l'UE et font acte de jurisprudence. Ils sont classés dans un répertoire ouvert au public sous « Fonction publique »⁶.

La jurisprudence de l'UE a clarifié les faits de harcèlement que je développerai sous le point II B. *La Réforme de 2004 ou le « Paquet de Réforme Kinnock »*

D. Une histoire de Femmes et d'Hommes

On ne rentre pas par hasard au sein de l'Union européenne, on y entre par conviction, pour participer à la construction du projet européen. On y entre comme si on entrait dans une famille, une famille d'expatriés.

⁶ [Jurisprudence en matière de fonction publique - Cour de justice de l'Union européenne](#)

J'ai abordé le rôle des Pères fondateurs ainsi que celui des Femmes et des Hommes visionnaires qui ont joué un rôle fondamental dans la construction de l'Union européenne. Ils incarnent, de ce fait, un groupe de référence qui propose des normes et des modèles influençant nos attitudes et nos opinions (Stangor 2004). L'individu qui souhaite intégrer l'UE, en tant qu'employé, se sent appartenir à ce groupe multiculturel qui lui préexiste. Il se réfère aux valeurs auxquelles il adhère et adopte les normes. Il se sent ainsi appartenir à la famille du projet européen. Il peut se projeter dans l'avenir. Le rôle du personnel a été essentiel dans l'évolution du projet européen.

Rejoindre l'UE en tant que membre du personnel est un choix mûrement réfléchi. Cela signifie rejoindre ce groupe de référence et forcément enrichir son identité personnelle et bâtir son identité professionnelle selon des règles et des normes bien définies.

Ceci me fait penser à la construction de mon identité. Enfant d'immigrés tunisiens, ayant décidé de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'autre rive, la France, mes premiers pas de partage culturel s'étaient faits dans une famille d'immigrés italiens. J'ai enrichi mon identité en me liant d'amitiés avec des enfants français, espagnols, polonais... Plus tard, je côtoierai plus de soixante-quinze nationalités et me nourrirai de leur culture. Je vivais alors dans la région sidérurgique des trois frontières (France, Belgique, Luxembourg) où la CECA, premier acte concret de la construction européenne, est née. Ils étaient des milliers d'hommes, toutes origines confondues, européennes et non européennes, à descendre dans les mines de charbon et à travailler l'acier. J'ai grandi au sein de ce multiculturalisme. Je citerai une réflexion d'Amine Maalouf : « ... grâce à chacune de mes appartenances, prise séparément, j'ai une certaine parenté avec un grand nombre de mes semblables ; grâce aux mêmes critères, pris tous ensemble, j'ai mon identité propre... ». C'est ce qui caractérise le mieux pour moi la devise de l'Union européenne « Unis dans la Diversité ».

L'identité n'est donc pas seulement individuelle : dès l'instant où il y a une formation de groupe, le collectif se construit. Il y a, alors, à la fois, une production de signes distinctifs, la sensation d'être enveloppé dans un essaim où les membres se reconnaissent et s'identifient au groupe (identification) mais aussi la sensation d'être différents de ceux qui n'appartiennent pas au groupe (identification).

Choisir d'entrer dans cette famille européenne implique, tout d'abord, le choix de consacrer une partie de son temps à la préparation aux concours d'entrée de la fonction publique européenne. Tous les ans des milliers de candidats se présentent pour une centaine de postes. Les lauréats sont inscrits sur une liste, en attente d'un entretien d'embauche. Ces listes peuvent rester valides quelques années avant qu'elles soient épurées. La réussite à l'un de ces concours ne garantit pas une embauche. L'échec à ces concours d'entrée génère de la frustration essentiellement pour le personnel précaire employé par l'UE.

Ensuite, vient le choix de s'expatrier pour les personnes qui ne résident pas sur le lieu d'affectation. Environ 85% du personnel ont quitté leur pays d'origine pour un autre, souvent étranger à leur propre culture, parlant une langue différente de la langue maternelle avec une identité et une histoire propres au pays hôte. Pour le personnel permanent, l'expatriation est de longue durée, d'un minimum de dix ans (durée minimum pour accéder aux droits à la pension pour les fonctionnaires et agents contractuels sous contrat à durée indéterminée). Pour le personnel temporaire, l'expatriation peut aller jusqu'à six ans et bien au-delà si la personne enchaîne des contrats auprès d'une Institution européenne à l'autre.

Travailler pour l'UE, c'est choisir de perpétuer, au quotidien, ses valeurs fondatrices, au service des citoyens.

C'est ainsi que l'on choisit d'entrer dans cette grande famille en engageant aussi la sienne dans une vie d'expatriés. J'aborderai l'expatriation en tant que facteur de risques psychosociaux sous le chapitre III.

Afin d'illustrer ces propos, j'ai recueilli le témoignage de Cristiano Sebastiani, Italien, fonctionnaire à la Commission européenne, juriste, chef du « secteur marchés publics » de la DG RTD Recherche et

Développement ainsi que président du syndicat Renouveau & Démocratie, ancien avocat, ancien lieutenant des carabiniers parachutistes, qui a choisi de s'expatrier alors qu'un avenir brillant lui était tout tracé.

« Tout a commencé lorsque je me suis rendu compte que, face à une administration publique italienne totalement dysfonctionnelle, c'était grâce à l'impulsion de l'UE et de la Cour de justice européenne au niveau du droit communautaire imposé que des pas ont pu être effectués dans la bonne direction. Lors de mes études, tout juriste italien fatigué par le fonctionnement de l'administration et de la justice italiennes, percevait l'administration européenne comme étant le berceau de la légalité, de la défense du consommateur, de la défense de la partie la plus faible. C'est ce visage de l'UE, cet apport positif sur le droit des États membres, qui m'a fasciné durant mes études juridiques bien que je ne me suis pas spécialisé en droit européen. Je remarquais qu'à chaque fois qu'une décision en droit interne allait dans la bonne direction, c'était aussi grâce à l'impulsion de l'UE tels que le contrôle des dépenses, la punition des abus dans la gestion des fonds communautaires... En arrivant à Bruxelles, j'ai découvert que ce qui m'avait été décrit ne correspondait pas tout à fait à ce que j'avais imaginé. L'administration européenne avait aussi ses faiblesses. C'était au début de ma carrière, à l'époque de l'affaire Cresson⁷... ».

Ce témoignage est très intéressant. Il décrit bien cette volonté d'appartenir au groupe de référence, les fondateurs et visionnaires du projet européen, en épousant ses valeurs et ses normes jusqu'à s'expatrier. Cependant, la déception fut grande lorsque Cristiano Sebastiani se retrouve face à une réalité différente de celle imaginée.

L'appartenance à un groupe valorisé réhausse l'estime et l'image de soi. C'est pourquoi les gens évaluent d'autant plus négativement des conduites déviantes produites par les membres de leur groupe (Marquez, Abrams, Paez et Hogg, 2001). Ce phénomène appelé « effet brebis galeuse » vise à protéger l'image de son groupe, il est d'autant plus marquant que le besoin d'appartenance de ceux qui le mettent en œuvre est fort (Sanquirgo, Oberlé, Chekroun, 2012). C'est vis-à-vis des membres déviants de leur endogroupe qu'ils manifestent le plus leur réprobations (Chekroun, 2008).

Suite à la découverte de l'affaire Cresson et à d'autres dysfonctionnements, Cristiano Sebastiani décide de s'engager dans le milieu syndical de la fonction publique européenne.

J'aborderai sous le chapitre II les réactions et le mécontentement du personnel face à des dérives de membres du groupe entachant l'image de l'administration européenne.

1. Au service des citoyens et du projet européen

a) Le personnel des institutions

À ses débuts, en 1953, l'UE comptait 280 agents. En 1967, elle est passée à 11000 agents. Au 1^{er} janvier 2019, on compte environ 60000 agents issus des 27 États membres et également les collègues britanniques post Brexit pour 446,8 millions d'habitants (source Eurostat).

- **Son principal atout: une expertise inégalée**

Les Institutions européennes emploient du personnel avec une large gamme de spécialités de scientifiques, des juristes, des économistes, des traducteurs, des interprètes, des administrateurs chargés de la conception des politiques et dotés d'un large éventail d'expériences, et tout le personnel de soutien nécessaire.

⁷ En 1999, Edith Cresson, commissaire européen chargée de la Recherche, de l'Education et de la Formation est soupçonnée de « népotisme » et de « favoritisme »

L'expertise de ce personnel à la fois « omniprésente et polymorphe » (Robert 2012) est inégalée au niveau mondial. Le personnel est doté d'un savoir-faire qu'il transmet aux plus jeunes. Cette expertise est recherchée. Plusieurs acteurs de la construction européenne y ont recours afin de légitimer une décision présentée comme l'application de principes reconnus comme neutres et universels, qu'il s'agisse d'une raison scientifique, technique ou juridique (Robert 2012).

Je soulignerai cette affirmation en prenant comme exemple le processus lancé lors de l'adhésion des dix États Membres. Le recours à l'expertise économique et au savoir du personnel de la Commission européenne a été un atout majeur lors de cette transition. En effet, grâce à la maîtrise de son savoir sur les politiques de l'Europe de l'Est, il a pu guider les décisions notamment celles des États Membres au niveau des réformes à mettre en place qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'éducation ou de la protection sociale. Cette tâche revenait de prime abord au personnel de la Commission européenne, de par sa nature, hautement technique.

Le personnel de l'UE connaît le fonctionnement et les politiques de tous les EM et sait répondre en un temps record à toutes les questions y afférents.

Le personnel est un trésor précieux pour le bon fonctionnement des Institutions européennes.

- **Ses droits et obligations**

« Un fonctionnaire ne redevient jamais un homme de la rue »

Le personnel de l'UE a des droits et obligations inscrits dans le Statut.

Je reprendrai ici les principales obligations que le fonctionnaire et l'agent doivent suivre :

Selon l'article 11§1, « *Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne sollicite ni accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union.* »

Cet article démontre l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis de son Etat membre et son devoir de loyauté envers l'Union européenne.

Ce devoir courre au-delà de sa période d'activité. Selon l'article 16§1 « *Le fonctionnaire est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages.* »

Selon Cristiano Sebastiani « *le régime de l'UE est un des régimes les plus sévères que l'on puisse concevoir d'une fonction publique. Le fonctionnaire est punissable sans délai de prescription, punissable même après son départ à la retraite. Le montant de la pension peut lui être retiré intégralement. Ce régime est très sévère, ce qui correspond à la nécessité de recruter l'excellence des candidats.* »

b) Les Institutions européennes

On compte quinze institutions et organes de l'UE : le Parlement européen, le Conseil européen, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) , la Banque centrale européenne (BCE), la Cour des comptes européennes, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), le Comité économique et social européen (CESE), le Comité des régions (CdR), la Banque européenne d'investissement (BEI), le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données, le Comité européen de la protection des données et les Services interinstitutionnels.

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) joue un rôle très important. Il est le seul organe de l'UE chargé de détecter les cas de fraude concernant des fonds de l'UE, d'enquêter à leur sujet et d'y mettre

un terme. Il remplit sa mission en menant des enquêtes indépendantes sur la fraude et la corruption portant sur des fonds de l'UE, afin de s'assurer que l'argent des contribuables de l'UE serve à financer des projets susceptibles de stimuler l'emploi et la croissance en Europe; en contribuant à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'UE en enquêtant sur les fautes graves commises par le personnel de l'UE et les membres des institutions européennes; en élaborant une politique antifraude solide pour l'UE.

Le cadre institutionnel :

- Les grandes priorités de l'UE sont fixées par le Conseil européen (dirigeants des Etats membres)
- Les citoyens de l'UE sont représentés par les députés élus au suffrage universel direct au Parlement européen
- Les intérêts de l'UE dans son ensemble sont défendus par la Commission européenne, dont les membres sont désignés par les gouvernements nationaux
- les intérêts des États membres sont défendus par les gouvernements nationaux au sein du Conseil de l'Union européenne.

c) Les élargissements

Le premier élargissement a eu lieu en janvier 1973. L'Europe ouvre alors ses portes à la Grande-Bretagne, au Danemark et à l'Irlande. Avec 256 millions d'habitants, l'Europe des neuf devient la première puissance commerciale mondiale.

En 1981, l'Europe accueillera la Grèce. En 1986, ce sera au tour du Portugal et de l'Espagne. En 1995, la Finlande, la Suède et l'Autriche intègrent le projet. En l'espace de 40 ans, l'Europe est passée de six à quinze Etats membres.

Le 9 novembre 1999, c'est la chute du mur de Berlin. L'intégration européenne s'était construite contre le bloc communiste. Les repères traditionnels du projet européen s'effondrent avec le mur...

Helmut Kohl alors chancelier de la RFA réunifie les deux Allemagnes. D'anciennes craintes surgissent.

La déclaration d'Helmut Kohl les apaisera :

*« C'est de notre plein gré que nous souhaitons achever
la réunification de l'Allemagne et servir
la Paix mondiale au sein d'une Europe unie »*

Le 1^{er} mai 2004, le plus grand élargissement jamais connu au sein de l'UE a eu lieu. Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie ont intégré l'Union européenne. En parallèle, le Statut des fonctionnaires et agents de l'UE subit sa première grande réforme qui s'avérera catastrophique par la suite et générera des facteurs de risques psychosociaux. À ceci, s'ajoute l'intégration de ces dix pays à un groupe déjà constitué depuis plus de 50 ans avec son identité et des valeurs qui lui sont propres.

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie rejoignent l'UE.

Le 1^{er} juillet 2013, c'est au tour de la Croatie.

d) Face aux crises

L'Union européenne s'est construite sur des crises et à chaque fois, elle en est sortie encore plus forte qu'auparavant grâce à la volonté de ses dirigeants. Il y a eu le rejet de la Constitution européenne par les électeurs français et néerlandais. L'UE entre alors dans une crise institutionnelle. Il y a eu la crise grecque, la crise migratoire, la crise financière, le Brexit et, aujourd'hui, elle est confrontée à la crise mondiale sanitaire qui a fait ressortir ses valeurs fondatrices dont la Solidarité.

Une des crises qui a touché la Commission est la démission de la Commission Santer pour des accusations de mauvaise gestion, de népotisme et de fraude. Un groupe d'experts indépendants du Parlement européen avait pour mission d'enquêter sur cette affaire. Son premier rapport entraîna la démission de l'ensemble de la Commission en 1999. Il y a eu aussi l'Affaire Eurostat dont les dirigeants ont été accusés de mauvaise gestion budgétaire. Des années plus tard, les personnes en première ligne seront blanchies par la justice. Un des éléments portés lors de mes recherches m'a amené à discuter avec un agent de cet office. Il en ressort une hypothèse que le personnel serait encore traumatisé par cette affaire. D'après Gollac, ce sentiment est un facteur de risques psychosociaux lié à l'insécurité de la situation.

Le Brexit, voté par referendum le 23 juin 2016, est vécu comme un long divorce de partenaires ne sachant plus se parler, ni se comprendre. Il laissera un goût amer dans la bouche des négociateurs mais aussi du personnel de cet État membre. L'Euroscepticisme, la peur et le rejet de l'autre auront eu gain de cause dans cette tragédie européenne, tournant le dos aux valeurs fondatrices communes des femmes et des hommes qui ont lutté pour la construction de l'Union européenne.

II. L'Union européenne, un employeur en période de crises

Le personnel des Institutions européennes est exposé à plusieurs facteurs de risques externes tels que les décisions des États membres qui s'appuient sur des critères purement budgétaires sans tenir compte de l'humain ainsi que de l'image erronée de l'UE véhiculée par les médias. Ces facteurs ont un impact direct sur la vie quotidienne, qu'elle soit privée ou professionnelle, du personnel.

Selon le Graduate Barometer de Trendence, grand institut de recherche sur le recrutement, les Institutions de l'UE figurent en bonne place parmi les 100 meilleurs employeurs d'Europe, et pourtant, l'UE perd de son attractivité due, entre autres, à une baisse de salaires pour les recrutés après 2004 ainsi qu'à une absence de perspectives de carrière suite aux deux réformes du Statut.

A. Les Réformes du Statut

Depuis son entrée en vigueur, le 1 janvier 1962, le Statut des fonctionnaires et agents de l'UE n'avait subi aucune réforme majeure.

Il y a eu certes des tentatives de réforme, comme celle initiée par le Commissaire Erkki Liikanen, en charge du budget et de l'administration, de moderniser l'administration et la gestion du personnel, d'assainir et d'optimiser la gestion financière sous le programme DECODE « Dessiner la Commission de demain ». Son intention était de présenter ce projet de réforme au Collège des commissaires en mai 1998 et, par la suite, d'entamer en juin les négociations avec les organisations syndicales et professionnelles (OSP). Or, les syndicalistes ont eu vent de ce projet et, dès le mois d'avril, un mouvement de contestation sociale s'est déferlé au sein de l'institution.

En parallèle, le rapport Caston-Smidt, rédigé « en secret », avec pour ambition de modifier les règles applicables au personnel, les conditions de travail et les avantages, avait été révélé. Les OSP se sont senties trahies, le lien de confiance a été rompu. Les syndicats ont eu la sensation que ce projet cherchait à déconstruire la plupart des droits acquis. Le personnel engagé pour la construction de l'Europe s'est retrouvé face à une intention perçue comme une déloyauté de l'Institution vis-à-vis de lui entachant le principe de « solidarité de fait », cher aux Pères fondateurs. Les fonctionnaires européens scrutaient d'un œil vigilant ce projet comportant un risque accru pour l'indépendance de la fonction publique européenne qu'ils chérissent tant.

Un mouvement de grève sans précédent s'est installé au printemps 1998 mobilisant 90% du personnel. Le Collège désavoua, alors, le rapport Caston-Smidt. Ce conflit social a permis l'organisation de travaux entre l'administration et les syndicats. La démission de la Commission Santer en 1999 entraînera l'abandon provisoire des négociations.

En septembre 1999, une nouvelle Commission est nommée, présidée par Romano Prodi. Il confie alors le portefeuille de l'administration et du budget à Neil Kinnock, rescapé de la Commission Santer.

À cette époque, j'étais recrutée en tant qu'agent auxiliaire à la DG ECFIN - Économie et Finance à Luxembourg. Je me souviens de la crainte des collègues lorsqu'ils ont eu connaissance des projets de réforme mais aussi de la démission de la Commission. Ils se sentaient abandonnés, sans aucune information qui filtrait. Pour eux, le rêve européen s'achevait, on était en train d'introduire un modèle de gestion à l'américaine totalement étranger à l'identité européenne.

À ces tentatives de réformes avortées, s'ajoute l'élargissement aux dix États membres provenant de l'ancien bloc communiste.

Selon Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, la réforme de la gestion publique, lorsque son ambition est limitée à l'amélioration des systèmes en place, tend, à se focaliser sur la réduction du personnel et sur les économies par un resserrement des budgets et de la gestion financière.

Cristiano Sebastiani, un des syndicalistes en première position pendant les négociations et l'un des meneurs des protestations contre la Réforme de 2004, précise que « *toute Réforme aurait dû avant tout viser à renforcer la compétence, l'indépendance et la permanence de la fonction publique européenne qui sont les trois conditions essentielles pour s'assurer que les fonctionnaires puissent remplir avec efficacité la mission qui leur a été confiée par les traités et par les citoyens européens. Compétence, car la recherche de l'intérêt général européen est une tâche particulièrement difficile qui exige souvent un très haut degré de technicité et de rigueur. Permanente, parce qu'elle vient renforcer l'indépendance de la fonction publique et que l'intégration européenne est une œuvre de longue haleine. Indépendante enfin, car la fonction publique européenne doit être suffisamment forte pour garder sa liberté de jugement et sa capacité d'action propre afin de résister aux pressions et aux nationalismes de toutes sortes qu'ils soient politiques, économiques ou administratifs... la Commission n'a pas osé rappeler, haut et fort, que seule l'indépendance individuelle des fonctionnaires européens pouvait garantir l'indépendance des administrations auxquelles ils appartiennent. La Commission n'a pas non plus osé affirmer que s'il s'agissait d'une caractéristique essentielle à toute fonction publique et que celle-ci était particulièrement indispensable à la fonction publique européenne pour les raisons suivantes :... bâtir une construction nouvelle.. L'Europe unie existe sans doute d'abord grâce à ses Pères fondateurs mais aussi et surtout grâce au personnel des institutions qui a contribué à la mise en œuvre de leur inspiration...* »⁸.

B. La Réforme de 2004 ou le « Paquet de Réforme Kinnock »

Neil Kinnock a cherché à moderniser l'administration communautaire, à réformer les procédures financières, la politique du personnel mais aussi à instaurer une politique d'éthique. Il avait comme ambition de modifier fondamentalement le fonctionnement de l'administration européenne et, de ce fait, tenter de changer radicalement l'identité professionnelle des fonctionnaires et agents.

Sa logique se caractérisait par le fait qu'il souhaitait imposer des cultures managériales issues du secteur privé dans la sphère publique européenne. Comme je l'ai déjà souligné, la fonction publique européenne est une famille d'expatriés avec un projet commun : la construction de l'Europe, basée sur des valeurs fondamentales pourvue d'une identité propre. De ce fait et par sa caractéristique unique, la gestion de la fonction publique européenne se doit d'être adaptée à son identité tout en étant ouverte sur l'avenir.

Pour Cristiano Sebastiani, « *cette réforme avait avant tout l'ambition de changer l'ADN de la fonction publique européenne* ».

Selon Anne Stevens, le statut est d'une importance à la fois pratique et symbolique pour les fonctionnaires de l'Union. Il reflète un choix fait très en amont par les participants au « projet européen » de construire des institutions disposant des mêmes caractéristiques qu'un État, avec une fonction publique de carrière, indépendante, disposant d'un statut légal garanti, dont le rôle est de représenter les intérêts de la construction de l'Europe. Et, de fait, ce règlement a permis d'offrir des avantages matériels et des avancements de carrière réguliers fondés en grande partie sur l'ancienneté.

Le 22 mars 2004, l'adoption du nouveau Statut par le Conseil sera officialisée par un communiqué de presse de la Commission européenne :

« Le Conseil a définitivement adopté ce jour les propositions de la Commission sur la modernisation du statut du personnel du service public européen. La réforme touche tous les aspects de la carrière et des conditions de travail des fonctionnaires et autres agents de l'Union

⁸ Extrait de l'audition de Cristiano Sebastiani

européenne, du recrutement à la retraite. Au cœur du système, une structure de carrière fondée sur deux catégories de personnel, les administrateurs et les assistants, vient remplacer les quatre catégories de la formule traditionnelle. Cette structure pose les bases d'une évolution de carrière dans laquelle la progression des rémunérations dépend beaucoup plus de la fourniture continue de prestations dûment reconnues et beaucoup moins de l'ancienneté dans les services. Le nouveau système de carrière est étroitement lié à l'évaluation objective des performances individuelles, menée chaque année pour l'ensemble du personnel, y compris le personnel d'encadrement intermédiaire et supérieur, et à des procédures permettant de traiter avec fermeté mais équité tout cas d'insuffisance professionnelle. Le nouveau statut du personnel, pour ne citer que ces exemples, modernise les dispositions relatives aux pensions en relevant l'âge de la retraite et le montant des contributions, rationalise plusieurs régimes d'allocations, établit le mérite comme fondement des rémunérations et actualise les conditions de travail du personnel, notamment par l'amélioration du congé de maternité et par l'introduction du congé pour événements familiaux. Par rapport aux dispositions antérieures à la réforme, la mise en œuvre du nouveau statut générera progressivement jusqu'à 100 millions d'euros d'économies par an dans le courant de la prochaine décennie ».

Cette Réforme générera jusqu'à 100 millions d'euros d'économies par an !

Neil Kinnock a salué cette adoption par ces mots :

« La Commission en exercice a tenu l'engagement qu'elle avait pris de réformer en profondeur l'administration de l'Union européenne. Elle s'est acquittée avec célérité et exhaustivité d'une vaste tâche, et ce tout en générant des économies en termes réels. L'institution dispose maintenant d'une politique moderne et intégrée en matière de ressources humaines, qui met l'accent plus que jamais sur une gestion de qualité et des dispositions conçues pour que le personnel soit en mesure d'atteindre l'excellence dans ses prestations. Il est bien sûr essentiel que la prochaine Commission et celles qui suivront maintiennent ces acquis, afin que l'Institution puisse continuer à s'adapter aux besoins changeants. Cela est dans l'intérêt de l'institution et de son personnel et, par-dessus tout, de l'Union et du grand public, au service desquels nous travaillons. Enfin, l'adoption de ce nouveau Statut implique que les institutions européennes peuvent faire face aux défis de l'élargissement avec une politique des ressources humaines stabilisée et modernisée. »

Et pourtant, le 10 septembre 1999, le Comité des experts mandaté par le Parlement européen, dont le rapport a provoqué la démission de la Commission Santer précisait :

« Les lignes fondamentales de ce régime (protection et renforcement de l'indépendance du personnel, conditions de travail attrayantes et compétitivités, valorisation des mérites, régime spécifique des garanties individuelles) restent valables... Il en résulte que la véritable question qui se pose n'est pas de modifier profondément le système statutaire actuel, mais d'en appliquer correctement les règles ».

Le Comité des experts a également reconnu le personnel de la Commission européenne comme étant une richesse humaine constituant l'un des acquis les plus importants... à ne pas laisser péricliter.

« Au cours de ses travaux, le Comité a constaté un grand nombre de défaillances dans le fonctionnement de l'administration communautaire. Cependant, ses membres ont été amenés à rencontrer beaucoup de fonctionnaires de la Commission de niveaux et fonctions très divers : dans la plupart des cas, ils ont pu apprécier leurs compétences, leurs soucis du service public et leur volonté sincère de contribuer aux efforts nécessaires pour améliorer le système. Cette richesse humaine constitue l'un des acquis les plus importants à porter au crédit de la construction communautaire. Ne pas le laisser péricliter est une des responsabilités primordiales de la Commission ».

Les sages paroles de ces experts n'ont pas été entendues. Le Statut a subi une réforme sans précédent dont la principale victime sera le personnel.

Depuis, beaucoup d'encre a coulé. Les chercheurs internationaux en sciences politiques, en sciences de l'administration, en sociologie des organisations ont essayé de comprendre l'impact de ce changement organisationnel sur la gestion des processus internes de la Commission européenne ainsi que sur l'élaboration des politiques européennes et les résultats qui en découlent. Cependant, à ma connaissance, très peu, quasiment aucun, ne se sont penchés sur les conséquences engendrées par cette Réforme sur le quotidien du personnel et l'émergence des facteurs de risques psychosociaux.

1. La réforme administrative

La réforme administrative est rarement un objectif en soi mais généralement un exercice hautement politisé (Pollitt et Bouckaert 2004 ; Peters 2001).

La Réforme de l'administration européenne représente également un enjeu politique, sous la triple forme de l'issue des luttes idéologiques dont les réformes sont le test, des luttes entre les États membres pour prolonger leur modèle administratif, ou encore des luttes entre les États membres et la Commission européenne pour minimiser la concurrence d'une administration sinon supranationale, du moins situées en dehors de l'État national. C'est dire, au total, la force des pressions qui s'exercent sous des formes plus ou moins directes sur l'analyse de cet objet.

Le 1er mai 2004 est entré en vigueur le règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil, du 22 mars 2004, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (JO L 124, p. 1). Il a introduit d'importantes modifications en ce qui concerne, notamment, le système de carrières dans la fonction publique européenne.

Son jour d'entrée en vigueur correspond au jour d'entrée des dix États membres au sein de l'Union européenne ainsi que l'accès à leurs ressortissants à la fonction publique européenne.

a) Un nouveau système de carrière

L'évaluation et la promotion

Le système de carrière avant la Réforme était basé sur l'ancienneté, donc l'expérience professionnelle et l'expertise qui en découle. Ce système favorisait également le collectif et le travail d'équipe.

Le nouveau système de carrière sera basé sur la qualité des prestations fournies. A cet effet, un exercice d'évaluation annuelle sera instauré, basé sur des critères et objectifs à réaliser, qui permettra l'accès à une promotion. L'ancienneté sera considérée en second ressort. De plus, le maintien du niveau des prestations devra être garanti.

L'exercice d'évaluation permettra de détecter les fonctionnaires avec des prestations en dessous du niveau désiré. Un plan sera proposé à l'intéressé pour combler ses insuffisances. Si, après tous ces efforts, aucune évolution n'est remarquée, une procédure formelle sera engagée pour soit une rétrogradation, soit un licenciement. La décision sera prise après consultation de l'encadrement supérieur et d'un comité paritaire, en se basant aussi sur l'ensemble de la carrière.

Le personnel recruté après 2004 devra démontrer qu'il maîtrise une seconde langue étrangère avant de pouvoir accéder à sa première promotion (article 45.2 du Statut)

Selon Neil Kinnock, en élargissant l'offre de promotions au mérite, sur l'ensemble de la carrière, le nouveau système sera donc vecteur d'incitation et de motivation.

Pour Cristiano Sebastiani, « *cette Réforme établie après la chute de la Commission Santer a été mise en place pour éviter que les fautes commises par l'un puissent se répercuter sur les autres. L'affaire*

Cresson, à l'origine de la démission du Collège Santer, a été déclenchée par l'alerte de fonctionnaires. Et plutôt que de soigner la maladie, il était plus opportun d'affaiblir l'indépendance de la fonction publique européenne en mettant en place un système qui touche directement à la carrière des fonctionnaires. Depuis l'instauration de ce nouveau système de carrière, tout le monde est à la recherche d'une promotion alors que le précédent système établissait un équilibre entre l'avancement salarial sur base de l'ancienneté et sur base de promotion à la discrétion de la hiérarchie ».

Ce nouveau système avait pour but d'accroître la transparence de l'évaluation des performances individuelles. Cet exercice devait permettre au supérieur hiérarchique d'évaluer avec impartialité son personnel et décider d'attribuer une promotion au plus méritant. En préambule, le personnel était invité à préparer son autoévaluation sur sa compétence, son rendement et sa conduite dans le service. A la Commission européenne, un système de points avait été mis en place. Le personnel devait collecter un certain nombre de points, appelé « sac à dos », durant quelques années afin de pouvoir accéder à la promotion. Le service recevait un nombre assez strict de points qu'il devait par la suite distribuer entre son personnel. Les effets se sont vite fait ressentir. Autant les membres de la hiérarchie que ceux du personnel n'étaient pas satisfaits. Ce système d'évaluation a engendré un grand nombre de mécontentements et de frustrations. Le service des Ressources humaines s'est retrouvé avec plusieurs centaines de recours à gérer pour un simple exercice, ce qui devenait ingérable au niveau du temps et des ressources à consacrer.

Il s'ensuivit un autre système qui aboli le principe de sac à dos sans véritablement satisfaire le personnel. Les représentants du personnel ont dû négocier pendant de longues années pour arriver à un système un peu plus convenable mais sans être réellement équitable, apparenté le plus souvent à un jeu de loterie « au petit bonheur la chance ! ». Les plus méritants ne sont pas souvent les promus. Cet exercice annuel est vecteur de frustrations accompagné d'un stress plus ou moins intense. L'exigence émotionnelle ainsi que la motivation du personnel sont mises à rude épreuve.

L'exercice d'évaluation et de promotion a introduit une forme de compétition entre le personnel qui n'existait pas auparavant et, de ce fait, une fragmentation du groupe.

L'évaluation s'effectue sur le travail prescrit et non sur le travail réel. Dès lors, le personnel évalué vivra cet exercice comme un décalage entre la perception qu'il aura de son travail réellement effectué avec toute la finesse et l'expertise qu'il aura développé pour le réaliser et la perception du supérieur hiérarchique sur le résultat du travail rendu sans qu'il ne sache l'évaluer à sa juste valeur. De plus, l'évaluation n'est fondée ni sur des données scientifiques rigoureuses, ni sur une méthodologie permettant de rendre cet exercice le plus objectif possible.

Je rejoins, à cet effet, l'analyse en psychodynamique du travail de Christophe Dejours sur l'évaluation individuelle du travail à l'épreuve du réel :

– Quant à l'évaluation des performances

« Toutes ces tâches requièrent une mobilisation subjective du travailleur dans des registres invisibles parce que relationnels, voire intersubjectifs. Les économistes parlent à ce propos de 'tâches immatérielles', ce qui souligne l'invisibilité déjà commentée du 'travailler' effectif. Or, il n'y a strictement aucune proportion entre l'effort, l'habilité, le savoir-faire, l'ingéniosité de l'agent, d'une part et ce qui est visible de l'autre, à savoir le chiffre d'affaires, le nombre d'utilisateurs reçus et informés, ou encore le nombre de dossiers traités, d'autre part. Il arrive même souvent que les tâches qui impliquent le plus d'effort soient celles dont les résultats matériels sont les moins flatteurs. »

– Quant à l'évaluation des compétences

« L'évaluation des compétences, pourtant n'est toujours pas l'évaluation du travail. Son objectif est d'ailleurs différent. A défaut de savoir comment analyser le travail effectif et ce qu'il doit à la

subjectivité, on en vient à l'idée d'évaluer les compétences dans le dessein principal de maintenir au meilleur niveau possible la mobilisation subjective... De fait, l'évaluation des compétences dérive inévitablement vers l'évaluation de la personne, et s'éloigne d'autant de l'évaluation du travail proprement dit. Or, l'analyse clinique du travail montre qu'on ne peut pas définir, caractériser, saisir, ni a fortiori évaluer, une compétence sans en passer par la connaissance fine du travail dans lequel elle s'actualise. »

– Quant aux conséquences sur la santé des travailleurs

« L'évaluation individualisée des performances s'avère certainement délétère. L'évaluation individualisée des performances fait peur. Parce que, faute de fondements scientifiques rigoureux, faute de méthodes ou plus exactement de méthodologie digne de ce nom, chacun peut en faire l'expérience, l'évaluation contient une part arbitraire... la peur a fait son entrée massive dans le monde du travail... face à ces nouvelles méthodes d'évaluation, chacun se retrouve maintenant seul. L'évaluation individualisée génère, en effet, des conduites de concurrence généralisée entre travailleurs qui vont jusqu'aux conduites déloyales. Le résultat le plus tangible de ces nouvelles méthodes d'évaluation est la destruction des solidarités, des loyautés, de la confiance et de la convivialité du travail »

« Nous ramassons les malades, il y en a beaucoup, et de plus en plus, même statistiquement, cela se voit ! Parmi ces pathologies de surcharge, les troubles musculosquelettiques... le burn-out, le Karôshi... mais aussi l'usage des médicaments, les toxicomanies... et évidemment les dépressions » (Christophe Dejours 2003)

Christophe Dejours démontre clairement que l'évaluation individuelle détruit les solidarités, les loyautés, la confiance et la convivialité du travail, et donc en contradiction avec les valeurs fondatrices, de Solidarité et de Loyauté, de l'Union européenne. Aller à l'encontre de ces valeurs, c'est affaiblir le fonctionnement de la Commission européenne. Serait-ce une volonté cachée ?

Le recrutement

A l'aube de la Réforme, le personnel était recruté sous quatre catégories. Selon l'article 5, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, dans sa rédaction applicable jusqu'au 30 avril 2004 :

« 1. Les emplois relevant du présent statut sont classés, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquelles ils correspondent, en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D.

La catégorie A comporte huit grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude, nécessitant des connaissances de niveau universitaire ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie B comporte cinq grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions d'application et d'encadrement nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement secondaire ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie C comporte cinq grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions d'exécution nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement moyen ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie D comporte quatre grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades correspondant à des fonctions manuelles ou de service nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement primaire, éventuellement complétées par des connaissances techniques »

La réforme 2004 a instauré un changement majeur relatif aux catégories du personnel.

La catégorie A devenue AD regroupe les administrateurs. Les catégories B, C et D ont été fusionnées en une seule catégorie d'assistants AST.

Selon l'article 5§2 du nouveau statut, « *Le groupe de fonction AD comporte douze grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques et scientifiques. Le groupe de fonction AST comporte onze grades correspondants à des fonctions d'exécution et de nature technique* ».

Les fonctionnaires de grade AST5 pourront accéder au grade AD par un exercice de certification s'ils démontrent pouvoir accomplir des tâches d'administrateur. Ils devront se soumettre à une procédure de sélection. S'ils sont retenus, ils devront suivre une formation de plusieurs semaines. A l'issue de la réussite de l'examen final, ils seront inscrits sur une liste dans l'attente de pouvoir accéder à un poste AD.

Les nouveaux fonctionnaires seront recrutés à des grades plus bas dénommés « bas grades » et avec une rémunération moins attrayante que celles des fonctionnaires embauchés auparavant dans les catégories A et B.

Il en est de même pour les lauréats de concours avant la date d'entrée en vigueur du Statut. Ces lauréats recrutés sous le Statut 2004 ont été surnommés les « Naufragés de la Réforme » par Renouveau & Démocratie, premier syndicat de la fonction publique européenne.

Ils étaient plusieurs à introduire un recours en justice, avec le soutien syndical et financier de Renouveau & Démocratie. Dès le rejet du premier recours, les autres plaignants se sont rétractés.

La naissance de conflits intergroupes est une des conséquences découlant de ces changements relatifs à l'évolution de carrière. Le personnel est alors scindé en deux groupes: les PRE 2004 et les POST 2004. Ces derniers rejettent sur le personnel recruté avant mai 2004 la baisse de leurs salaires ainsi que les recrutements aux grades de base, ce qui les pénalisera et les retardera pendant un certain temps dans l'évolution de leur carrière. Quant aux PRE 2004, ils vivent cette tension comme un manque de reconnaissance des luttes sociales et du bras de fer qu'ils avaient engagés contre cette réforme pour essayer de préserver les droits acquis également pour les nouvelles recrues.

Le groupe de référence initial au projet européen est entaché par ces conflits intergroupes. La solidarité, valeur fondatrice de l'UE, est mise à rude épreuve !

Rôle de l'office européen de recrutement : EPSO

L'office de recrutement européen est un service interinstitutionnel établi en 2003. Il a pour mission d'organiser le recrutement des fonctionnaires et agents de toutes les Institutions européennes.

Auparavant, les candidats devaient dans un premier temps passer un QCM de culture générale sur l'Union européenne ainsi que des tests de raisonnements verbal et numérique et, ensuite, une épreuve écrite. Les candidats qui obtenaient les meilleurs résultats pouvaient passer un entretien oral. La Réforme a aboli le QCM de culture générale sur l'UE en le remplaçant par un QCM de raisonnement abstrait, tout en gardant le raisonnement verbal et numérique. La seconde partie des tests se passera en centre d'évaluation pour évaluer les compétences techniques et le travail de groupes. Les candidats qui obtiendront les meilleurs résultats passeront l'épreuve orale.

Afin d'étayer mon hypothèse, je me reposerai sur une citation de Sénèque :

« Le passé doit conseiller l'avenir »

Le retrait de l'épreuve de culture générale sur l'Union européenne est, selon moi, une maladresse dont les effets pourraient se répercuter sur le candidat et sur l'Union européenne. Je m'explique : c'est en

apprenant les fondements de l'histoire de l'Union européenne que l'on peut mieux s'identifier à sa mission et au groupe que l'on va rejoindre. On peut ainsi construire l'avenir de façon sereine. Prenons un exemple : si l'élargissement historique des dix Etats membres avait été intégré dans l'épreuve de culture générale : d'un côté, les nouveaux recrutés originaires de l'Europe des quinze auraient étudié l'histoire de ces pays et accéder à une meilleure compréhension de l'histoire de leurs collègues. D'un autre côté, le personnel en provenance de ces nouveaux Etats membres aurait étudié l'histoire de la construction européenne et ainsi il se la serait appropriée.

Dans un souci d'égalité de traitement la jurisprudence a aboli la limite d'âge (35 ans) ainsi que l'adéquation entre les diplômes et le niveau de concours. Les candidats peuvent alors s'inscrire et passer des concours inférieurs à leur qualifications professionnelles et diplômes.

b) Les rémunérations et les pensions

La Réforme apporte trois modifications importantes: l'âge de départ à la retraite qui passera de 60 à 63 ans; l'introduction d'un prélèvement spécial, pendant huit ans, sur le salaire de 2,5% à 5,5% destiné à financer les mesures de politiques sociales; la méthode d'adaptation annuelle des salaires liant l'évolution des traitements de la fonction publique européenne à celle des traitements des fonctions publiques des Etats membres est intégrée dans le Statut.

c) L'introduction d'une politique éthique

Plusieurs décisions de jurisprudence ont été prononcées depuis le début de fonctionnement de l'UE. Afin de pallier un manque statutaire, certaines d'entre elles ont été retranscrites dans le Statut 2004 telles que les obligations précises relatives aux conflits d'intérêts: indépendance, liberté d'expression, activités externes, intérêts du conjoint, obligation après cessation des activités, cadeaux, faveurs... Tous ces manquements conduisent à des sanctions disciplinaires. En cas de doute, le fonctionnaire ou l'agent devra se référer auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN).

d) La dénonciation des actes répréhensibles

En 2004, de nouvelles dispositions inscrites au Statut permettant au fonctionnaire d'utiliser son devoir (acquis en 1999) de communiquer tout élément qu'il soupçonne être un acte répréhensible à sa hiérarchie, au Secrétaire général ou à l'OLAF.

Il pourra faire également part de ses soupçons au président de la Cour des comptes, au président du Parlement européen, au président du Conseil des ministres ou au médiateur européen. Il sera protégé contre toute répercussion négative au sein de la Commission.

e) La discipline

Tout manquement aux règles statutaires peut contraindre le fonctionnaire ou l'agent à des sanctions disciplinaires. Cette réforme marquera un tournant dans la procédure disciplinaire avec la création de l'Office d'investigation et de discipline (IDOC), caractéristique à la Commission.

L'IDOC aura pour but d'assurer le respect par les fonctionnaires, pensionnés et autres agents de leurs obligations telles qu'elles sont établies par le Statut par la conduite d'enquêtes administratives et de procédures disciplinaires d'une manière juste, transparente et opportune.

f) La politique sociale et les conditions de travail

Une série de changements a été mise en place telle que le congé parental jusqu'aux douze ans de l'enfant, le travail à mi-temps pour les parents souhaitant s'occuper d'un enfant âgé maximum de neuf ans, ainsi que l'extension des avantages statutaires à tous les partenariats stables (hétérosexuels ou homosexuels légalement reconnus).

g) La prévention du harcèlement

La Cour des comptes européenne soulignait dans un rapport (n°3/2003) que certains éléments probants attestent qu'un sentiment de frustration dans l'environnement de travail habite certains membres du personnel des Institutions européennes, lesquels finissent par prendre leur retraite pour raisons de santé ». Il indique également que les affections psychiques représentent environ la moitié des pathologies à l'origine de l'invalidité à la Commission.

Le Statut s'est vu doté d'un nouvel article spécifique afin que tout fonctionnaire et agent s'abstiennent de toute forme de harcèlement.

La jurisprudence⁹ a précisé la notion de harcèlement, les procédures de plaintes ainsi que le devoir de l'administration. Cependant très peu de plaintes concluent à un harcèlement.

« L'article 12 bis, paragraphe 3, du statut, définit le harcèlement moral comme une "conduite abusive" qui requiert, pour être établie, que deux conditions cumulatives soient satisfaites. La première condition est relative à l'existence de comportements, paroles, actes, gestes ou écrits qui se manifestent "de façon durable, répétitive ou systématique", ce qui implique que le harcèlement moral doit être compris comme un processus s'inscrivant nécessairement dans le temps et suppose l'existence d'agissements répétés ou continus, et qui sont "intentionnels". La seconde condition, séparée de la première par la conjonction "et", exige que ces comportements, paroles, actes, gestes ou écrits aient pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne. Du fait que l'adjectif "intentionnel" concerne la première condition, et non la seconde, il est possible de tirer une double conclusion. D'une part, les comportements, paroles, actes, gestes ou écrits, visés par l'article 12 bis, paragraphe 3, du statut, doivent présenter un caractère volontaire, ce qui exclut du champ d'application de cette disposition les agissements qui se produiraient de manière accidentelle. D'autre part, il n'est en revanche pas requis que ces comportements, paroles, actes, gestes ou écrits aient été commis avec l'intention de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne. En d'autres termes, il peut y avoir harcèlement moral au sens de l'article 12 bis, paragraphe 3, du statut sans que le harceleur ait entendu, par ses agissements, discréditer la victime ou dégrader délibérément ses conditions de travail. Il suffit uniquement que ses agissements, dès lors qu'ils ont été commis volontairement, aient entraîné objectivement de telles conséquences. (Arrêt du 9 mars 2010, N / Parlement (F-26/09) (cf. point 72) »

h) Le personnel non titulaire

Avant la Réforme, la Commission pouvait avoir recours à des intérimaires et des agents auxiliaires d'une durée d'un an avec une prolongation exceptionnelle d'une année supplémentaire. La période des deux contrats intérimaires et auxiliaires ne pouvait excéder trois ans. Ces contrats étaient destinés à l'exécution de tâches non essentielles.

Avec la Réforme, une nouvelle catégorie du personnel a fait son entrée : les agents contractuels (AC).

⁹ https://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_9/tab_index_9_04.htm

Ils devront être exclusivement affectés à des tâches non essentielles sous la supervision d'un fonctionnaire ou agent temporaire. La pratique nous démontrera le contraire. Les agents contractuels se retrouvent sur des postes permanents à effectuer des tâches essentielles.

On distingue deux types de contrats. Les contrats 3bis sont des contrats conclus pour une durée déterminée de trois mois au minimum et de cinq ans au maximum. Le contrat peut être renouvelé, une fois au maximum, pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans. Tout renouvellement ultérieur ne peut être que pour une durée indéterminée (Article 85 du Régime applicable aux autres agents (RAA)). A l'origine, les contrats de type 3bis GFI, recrutés pour une durée indéterminée, étaient censés occuper les postes de grade ex-D.

Les contrats 3ter sont des contrats conclus pour une période à durée déterminée ne pouvant excéder trois ans (article 88 du RAA). Ils sont employés afin de répondre aux besoins spécifiques des institutions (article 89 du RAA).

Les deux types de contrats sont divisés en quatre groupes de fonction (GF) évoluant graduellement de I à IV en fonction des diplômes et des responsabilités.

J'aborderai plus loin les inconvénients de la pluralité des contrats de travail.

2. La réforme des procédures budgétaire

La Réforme du budget et de la gestion financière était le cœur du processus de Réformes générées par Neil Kinnock.

Il fallait répondre à tout prix aux critiques du Parlement sur une pratique de « mini-budgets » devenue interdite et mise en place afin de couvrir les frais administratifs par une partie de l'enveloppe financière des programmes européens. La gestion financière du budget européen devait alors être irréprochable. Il en ressort l'établissement d'un Règlement financier qui sera mis en œuvre en 2003.

Article premier : « *Le présent règlement spécifie les règles relatives à l'établissement et à l'exécution du budget général des Communautés européennes, ci-après dénommé «budget», ainsi qu'à la reddition et à la vérification des comptes* ».

Les Directeurs généraux deviennent responsables de la régularité des dépenses faites par leurs services. Ils devront établir un rapport annuel d'activité où ils rendront compte de la façon dont chaque direction a contribué à atteindre les objectifs de la Commission ainsi qu'une déclaration signée du bon usage des ressources budgétaires assignées à la direction générale.

Par ailleurs, les groupes qui ont pour tâches de gérer les transactions financières, ainsi que ceux impliqués dans la coordination interne se trouvent, eux aussi, fortement affectés par les règles et procédures nouvelles. Ils devront s'y adapter.

C'est ainsi que, le 9 juin 2004, la Commission européenne publie un communiqué de presse informant des progrès qui découlent du bilan de la Réforme administrative.

« La Commission a examiné ce jour les rapports de tous les directeurs généraux et chefs de service sur la contribution de chaque service à la réalisation des objectifs stratégiques quinquennaux de la Commission et sur leur gestion interne. Exercice de transparence sans précédent, le « rapport de synthèse des rapports annuels d'activité », met en évidence des progrès spectaculaires dans la réalisation des objectifs de la Commission. Chaque rapport individuel comprend une déclaration d'assurance de chaque fonctionnaire de l'encadrement supérieur certifiant la bonne utilisation des fonds en 2003, première année de la mise en œuvre du nouveau Règlement Financier. Le rapport indique que des progrès ont été rapidement accomplis l'année dernière dans la mise en place des normes de contrôle interne. Il examine aussi en toute franchise les préoccupations exprimées par l'encadrement supérieur et soumet des propositions pour régler

les problèmes identifiés. En particulier, en ce qui concerne les 80 % du budget gérés par les États membres, mais pour lesquels la Commission doit rendre des comptes, le rapport prévoit d'obtenir des États membres des assurances relatives aux systèmes de gestion et de contrôle mis en place. Parallèlement, après une concertation approfondie avec les syndicats, la Commission a adopté aujourd'hui des lignes directrices définissant la responsabilité personnelle des fonctionnaires coupables de fautes graves ayant causé un préjudice financier au budget de l'UE ».

La Réforme, et après...

En 2009, Michael W. Bauer, a publié les résultats d'une enquête effectuée auprès de 100 chefs d'unité de la Commission européenne sur leur perception de la Réforme Kinnock. Il ressort de cette étude trois positions. La première émanant d'une petite fraction des cadres intermédiaires était favorable à la récente modernisation administrative. La seconde était plus neutre : « *l'esprit est bon, la mise en œuvre moins car elle crée un surplus de bureaucratie [...] et amène parfois à la diminution de l'effectivité* ». En revanche, la troisième reflétait que la majorité des cadres intermédiaires se montrait opposée sans ambiguïté à la réforme Kinnock caractérisée comme étant, « *en un mot, [...] la bureaucratie* ». Un des commentaires les plus amènes parmi ceux exprimés dans cette catégorie considérait que « *de nombreux chefs d'unité estiment qu'ils ont à porter le lourd fardeau de la bureaucratie et des procédures inefficaces qui ont été introduites* ». D'autres étaient plus incisifs : « *Kinnock est un désastre et signifie une augmentation de 300 % de la bureaucratie, les formulaires et procédures en représentant 80 % et la substance, seulement 20 %* » ; c'est « *de la paperasserie que personne ne lit* » ou « *de la paperasserie improductive* ». D'autres évoquaient une « *manie de contrôle* » à l'intérieur de la Commission qui « *crée une culture de la peur* » ; « *le contrôle devrait être maintenu à un niveau raisonnable : maintenant, le système est devenu fou* ». De nombreuses déclarations reflétaient la crainte que la Commission perde ses « *droits politiques* », « *ses priorités politiques* », « *sa fonction politique* » et que « *sa mission originale soit oubliée* ». Le « *vrai problème est que le processus est devenu un but en soi* » ; il y a « *beaucoup de mots, de déclarations, d'annonces qui ne mènent à rien, la productivité n'augmente pas* » (Bauer, 2009).

Il ressort de cette étude que cette réforme a induit un travail considérable supplémentaire pour le personnel en charge de la gestion des ressources humaines, à commencer par les chefs d'unité. Plus l'effectif est important au sein d'une unité et plus le management devra consacrer une partie de son temps aux tâches administratives telles que la fixation des objectifs individuels, l'exercice d'évaluation et de promotion...

La confusion a régné pendant très longtemps au sein de l'Institution. Les services n'étaient pas prêts et n'avaient reçu aucune assistance ou conseils pour faire face à ce chamboulement. Je tiens à rappeler la loi de fer de l'étude des politiques publiques, l'adoption d'une politique publique n'est nullement une garantie de sa mise en œuvre ultérieure.

Des plaintes émanaient de l'intérieur de la Commission selon lesquelles la réforme a intensifié au lieu de résoudre le « problème du silo », notamment en poussant à la décentralisation des tâches opérationnelles et dans le contexte de la mise en œuvre de procédures de gestion par activités. Le « problème du silo » caractérise une situation dans laquelle chaque DG est gérée comme un « fief » politique et organisationnel, et il demeure donc plus difficile que jamais d'intégrer cette multi-organisation dans une ligne cohérente de prise de décision. Au moins, il n'est pas facile de dire quelles ont été exactement les mesures adoptées pour « trouver un meilleur équilibre entre le niveau de risque et le coût du contrôle » qui avait été promis dans le dernier document officiel sur la réforme Kinnock (Commission 2005: 19).

Ce qui est clairement apparu lors des entrevues avec des fonctionnaires de la Commission portant sur la modernisation administrative récente, c'est la prégnance narrative de l'affirmation selon laquelle la Commission a été volontairement affaiblie par la réforme Kinnock. Les « supranationalistes » regrettent l'époque de Jacques Delors et le sens d'anticipation de la Commission d'alors. Ils identifient la réforme

Kinnock à un affaiblissement de l'Institution et à la perte de sa « vraie mission ». De ce point de vue, la réforme Kinnock serait une stratégie perfide de sur-bureaucratization délibérée, destinée à paralyser la Commission et à distraire le personnel, l'empêchant de s'engager dans des projets intégrationnistes. Il en résulte qu'on pourrait s'attendre à ce que ceux qui souhaitent voir la Commission jouer un rôle actif dans la prise de décision des politiques européennes (les supranationalistes classiques) s'opposent aux réformes, tandis que ceux qui sont favorables à un rôle plus important des gouvernements nationaux (les inter gouvernementalistes) devraient rester neutres ou même approuver la récente modernisation administrative de la Commission européenne.

Michael W. Bauer décrit avec une réalité surprenante les qualités des fonctionnaires de la Commission européenne comme constituant une élite bureaucratique internationale et une classe de fonctionnaires extrêmement professionnelle... La gestion interne peut ne pas toujours se dérouler sans heurts et nombreux sont ceux qui doutent de la logique ultime et de la cohérence pratique de bon nombre des récents changements administratifs. Mais pris individuellement, les fonctionnaires devant faire face aux changements issus de la réforme Kinnock semblent appliquer une devise que l'on a fréquemment l'occasion d'entendre à Bruxelles : « on s'arrange » (Bauer 2010).

Les fonctionnaires ont continué à répondre à leur devoir de loyauté et à rendre le travail qu'il leur a été demandé malgré une atmosphère de surcharge de travail et de conditions dégradées. Ils pensaient que cette réforme ne pouvait engendrer d'autres réformes. Ils le soupçonnaient tout de même sans vraiment y croire... Et pourtant sept ans plus tard, le scénario refait surface !

3. La Réforme de 2014

En 2011, un nouveau paquet est mis sur la table des négociations pour permettre une administration plus efficiente par la réalisation d'économies budgétaires et l'amélioration de certains aspects de la gestion des ressources humaines au sein des institutions de l'UE. L'objectif était « *d'optimiser la gestion des ressources humaines d'une fonction publique européenne qui se caractérise par son excellence, sa compétence, son indépendance, sa loyauté, son impartialité et sa stabilité, ainsi que sa diversité culturelle et linguistique et par des conditions de recrutement attrayantes* ».

Les syndicats se sont opposés à l'ouverture du Statut, le personnel étant déjà victime des mesures drastiques et durables des restrictions budgétaires imposées par la réforme de 2004. Ce nouveau paquet ne fera qu'accroître les effets négatifs de la réforme 2004.

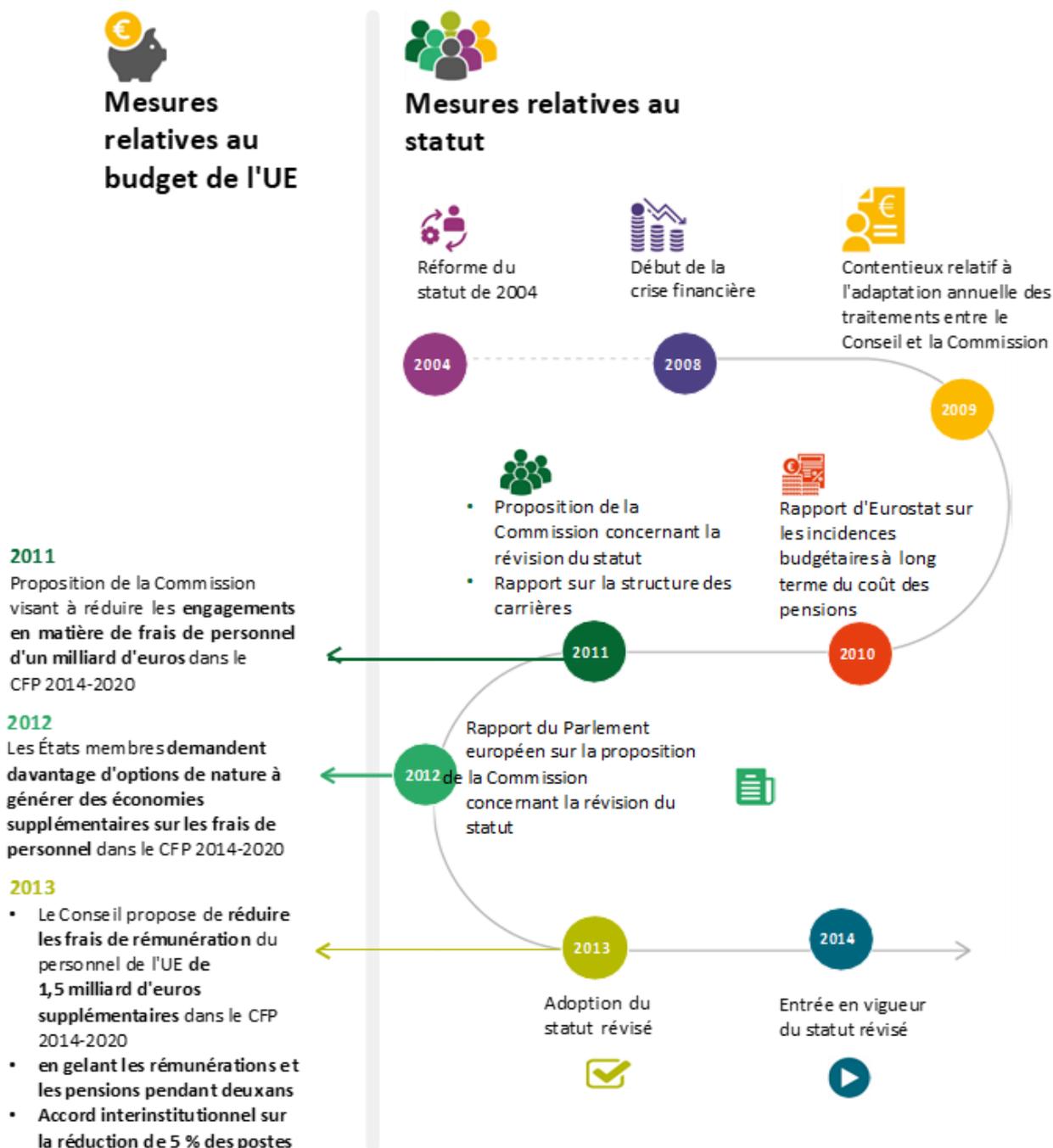
Pour les syndicats, les arguments économiques et budgétaires ne semblaient pas être les véritables raisons de cette réforme. La motivation serait plutôt politique: elle viserait à réduire la taille de la fonction publique européenne et à l'affaiblir. La nouvelle réduction budgétaire serait injustifiable pour une organisation dont la taille est déjà restreinte et qui doit sans cesse faire face à de nouvelles tâches, compétences et responsabilités. Ils ont refusé cette nouvelle réforme mais ont tout de même participé aux négociations pour limiter les dégâts. Initialement, il était prévu de faire une économie dans le Cadre financier pluriannuel de 1 milliard d'euro sur les frais du personnel en élevant l'âge de départ à la retraite, en supprimant la carrière de secrétaire fonctionnaire la remplaçant par des agents contractuels GFII et en bloquant la carrière des AST.

En 2012, les États Membres ont demandé des économies supplémentaires.

Alors que la Commission s'était arrêtée à une économie d'1 milliard d'euro, le Conseil, réunissant tous les États Membres, impose, en 2013, 1.5 milliard d'euros supplémentaires pour un total de 2.5 milliards d'euros.

À l'issue des négociations d'une durée de deux ans, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont trouvé un accord. Les modifications apportées seront d'ordre budgétaire et de gestion des ressources humaines.

Le schéma, ci-dessous, issu du rapport spécial de la Cour des comptes européennes : mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes - Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel- reprend les événements qui ont eu une incidence sur la révision du statut.



Source: Cour des comptes européenne.

Le paquet 2014 se résume ainsi :

1. Concernant l'économie sur les rémunérations et pensions :

- Gel des rémunérations et pensions pendant deux ans,
- Réduction de 5% des postes
- Relèvement de l'âge de départ à la retraite de 63 à 65 ans et 66 ans pour les fonctionnaires recrutés après 2014
- Diminution du taux d'accumulation annuel des droits à pension (1.8% par an)
- Fin du système de retraite anticipée

2. Concernant les conditions d'emploi :

- Allongement du temps de travail qui passe de 37.5h à 40h sans augmentation de salaire
- Modifications des modalités de récupération d'heures supplémentaires pour les AD/AST9 et au-delà (le personnel ne pourra récupérer que par demi-journée alors que le personnel à des grades inférieurs peut récupérer jusqu'à 2 jours par mois).
- Création d'une nouvelle catégorie de personnel AST/SC pour les postes de secrétaires et commis avec une grille des salaires plus basse. Cette catégorie a pour vocation de diminuer le nombre d'agents contractuels de groupe de fonction II occupant des postes avec des tâches essentielles.
- Prolongation du congé parental de 50%
- Modification des congés annuels et de l'indemnité des conditions de vie pour le personnel affecté en délégation
- Réduction de l'indemnité de voyage annuel pour les expatriés

3. Concernant la structure de carrières :

- Prolongation de la durée des contrats AC 3ter qui passe de trois ans à six ans pour leur permettre d'accéder à la fonction publique européenne soit par concours internes et/ou externes
- Introduction du concept d'insatisfaisant dans les rapports d'évaluation annuelle avec une rétrogradation au bout de trois rapports négatifs et le licenciement au bout de cinq rapports négatifs
- Correction des déséquilibres géographiques au niveau des recrutements
- Limitation de carrières pour le personnel en fin de grade AST9 et AD12
- Création d'une catégorie Assistant expert pour les collègues AST 9 démontrant les capacités nécessaires vers un grade AST10
- Création d'une catégorie Senior expert pour les collègues AD12 et AD13 démontrant les capacités nécessaires

Afin de compenser ses restrictions budgétaires, la Commission a été contrainte d'externaliser une fois de plus, déjà après la réforme 2004, certaines activités administratives.

Selon le rapport de la Cour des comptes, le blocage de fin de carrière du personnel AD a permis une économie de 0.2 milliard d'euros. Les économies sur les rémunérations et les pensions couvrant la période du cadre financier pluriannuel 2014-2020 devraient permettre de réaliser une économie de 2.7 milliards d'euros. La non application de la méthode d'ajustement des salaires en 2011, 2013 et 2014 a engendré une économie de 1.4 milliard d'euros. En tout l'économie s'élève à 4.2 milliards d'euros soit 2.7 milliard d'euros de plus que prévu.

Ces économies auront des effets à long terme. Dans les prochaines cinquante années, elles s'élèveraient à 19.2 milliards d'euros qui s'ajoutent aux 24.8 milliards d'euros de la réforme 2004 au cours de

la période 2004-2059. L'effet des restrictions budgétaires de ces deux réformes devraient générer des économies substantielles dans les prochaines années bien au-delà de ce qui était prévu (cf. tableau ci-dessous de la Cour des comptes européenne).

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

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

Les syndicats ont lancé plusieurs recours contre cette réforme qui n'ont pas été accueillis in fine.

L'UE consacre moins de 7% de son budget annuel aux dépenses administratives. Cela inclut les rémunérations et les pensions du personnel, les établissements scolaires pour les enfants des membres du personnel, les infrastructures immobilières, etc. Ces dépenses sont essentielles au bon fonctionnement des Institutions européennes.

Par comparaison, la ville de Vienne emploie 65 000 personnes, tandis que le ministère français des finances en compte 140 000. L'UE emploie 60 000 personnes pour servir environ 500 millions de citoyens européens.

4. Les conséquences de la réforme

4.1. La diversité des contrats

La réforme 2014 a dû réparer des dommages causés par la réforme 2004 tels que les effets collatéraux involontaires dus à la fusion des assistant (ex-B), des secrétaires (ex-C) et des commis (ex-D) en une seule catégorie AST. Cette fusion a créé une progression de ces carrières au détriment de certains administrateurs nouvellement recrutés. Un chef d'unité pouvait avoir un salaire moindre que les secrétaires et commis sous sa responsabilité, par exemple.

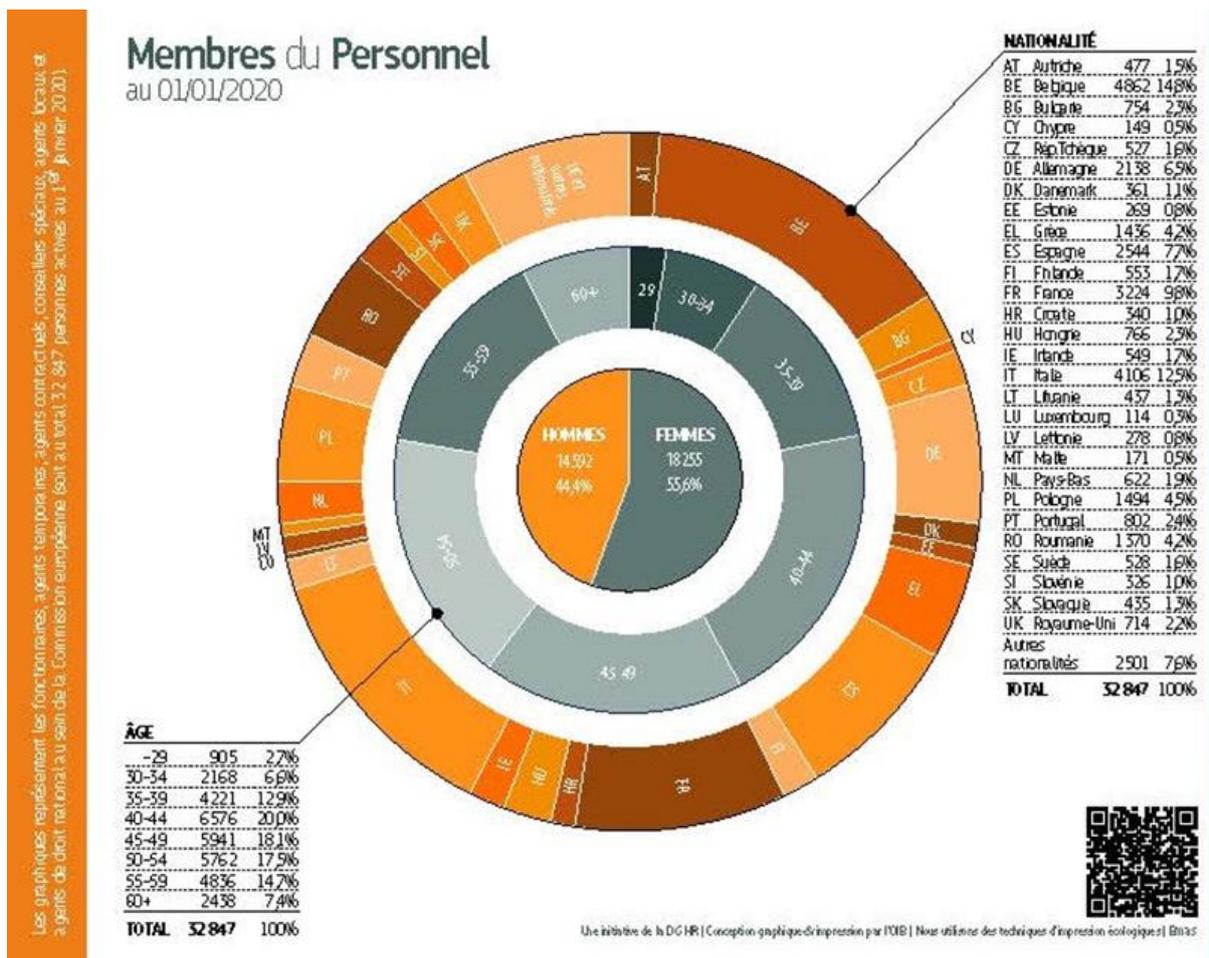
La nouvelle catégorie AST/SC regroupant les fonctions de secrétaires et commis devrait permettre de remédier à cette situation d'ici 2040, le temps de remplacer toutes les secrétaires et tous les commis sous la catégorie AST (*Rapport Cour des Comptes*).

Ceci est un exemple de confusion entre les grades et métiers. La Réforme 2004 a été un fiasco total basée sur des hypothèses purement budgétaires sans avoir une seule fois pensé à l'Humain et aux personnes qui allaient intégrer la fonction publique après 2004.

De plus, l'ouverture des concours AST/SC à des candidats surqualifiés au détriment des secrétaires de métiers n'a fait qu'accentuer le sentiment d'injustice et la frustration déjà présents auprès des POST 2004 et des AC GFII qui peinent à réussir ce concours. Quant aux lauréats de ces concours, dotés d'un bagage universitaire et d'une expérience différente, ils se retrouvent coincés dans une fonction qui ne leur permet pas de s'épanouir pleinement, d'où une frustration et un blocage de carrière (le grade AST/SC s'arrête au groupe de fonction 5). Ils devront passer un concours externe AST ou AD pour pouvoir accéder à un poste correspondant au niveau de leur formation ou à leur expérience professionnelle. La plupart du temps, ils accompliront des tâches différentes de celles de secrétaires ou commis pour leur épanouissement personnel et professionnel mais ceci ne leur permettra pas d'accéder à la catégorie supérieure.

4.2. L'effectif

Au 1er janvier 2020, selon les statistiques de la DGHR (cf. graphique ci-dessous), la majorité du personnel de la Commission européenne a entre 40 et 54 ans avec un âge moyen de 47 ans. L'effectif est vieillissant dû en partie au gel des recrutements des fonctionnaires suite aux restrictions budgétaires, ceci se fera d'autant plus ressentir avec l'élévation de l'âge de départ à la retraite.



Les femmes (55.6%) sont plus nombreuses que les hommes mais moins présentes dans les postes d'encadrement. Elles sont plutôt recrutées sur des postes de secrétaires ou d'assistantes.

Avec ces entrées en bas grade et de facto, une baisse des salaires, l'Union européenne peine à recruter dans certains États Membres notamment en Allemagne, France, Espagne, Pays-Bas et Pologne. Ceci pourrait se justifier par la compétitivité des salaires par rapport aux entreprises privées qui proposent de meilleurs avantages que l'UE aux nouveaux diplômés.

Selon le rapport de la Cour des comptes, les modifications apportées aux conditions d'emploi ont pesé négativement sur l'attractivité d'un emploi dans les institutions de l'UE pour certaines nationalités déjà sous-représentées. Les résultats des pays révèlent des disparités significatives pour ce qui est de la perception de l'attractivité de la Commission. En 2017, la Commission était classée au 6^{ème} rang en Autriche, et, en 2016, elle était classée 7^{ème} en France et 15^{ème} en Espagne, 31^{ème} en Allemagne et 48^{ème} en Pologne.

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

Le passage à la semaine des 40h n'a pas suffi pour couvrir la réduction des postes de 5% puisqu'une grande partie du personnel travaillait déjà au-delà de 40h. Afin de répondre à cette exigence, les services ont été contraints de procéder à des restructurations qui ont provoqué des dommages très importants sur la santé mentale des collègues concernés et à l'élaboration de nouvelles méthodes de travail dans un certain nombre de DG et de services.

Vue le vieillissement de ses effectifs, la Commission devrait actualiser ses politiques de formation, de bien-être, de développement de carrière et de gestion des connaissances. Or, d'après les analyses des résultats des enquêtes de satisfaction du personnel (2013-2018), ces domaines ne répondent pas aux attentes du personnel.

4.3. L'espace de travail

Certains services ont opté pour l'aménagement de l'espace de travail en espaces collaboratifs « open space » afin de pouvoir répondre à ces restrictions budgétaires. Cette mise en œuvre n'était pas encadrée. Les représentants du personnel ont essayé de gérer cette situation face aux appels du personnel, notamment le syndicat Renouveau & Démocratie qui lançait, à chaque projet, une enquête. Certains services ont abandonné la mise en place de ces espaces de travail.

En 2019, un nouveau projet a été soumis au Comité de Prévention et de Protection au Travail (CPPT) de Bruxelles, comité paritaire rendu obligatoire par la législation nationale. Entre temps, la Commission a adopté une communication « L'environnement de travail de demain à la Commission européenne C(2019) 7450 » permettant d'encadrer toute démarche d'aménagement de poste de travail et la mise en place d'une gouvernance. Malheureusement, cette décision n'a pas été prise en compte par les membres de l'administration alors que le Service juridique avait rendu un avis en faveur de celle-ci. Les membres de la représentation du personnel n'avaient pas d'autre choix que de démissionner laissant la « chaise vide ».

C. L'opinion publique à travers les médias

L'opinion publique a un impact assez fort sur le personnel des Institutions européennes. Ils vivent cette situation sous deux aspects : la première comme une sorte de maltraitance et la seconde comme un non-droit à la parole puisqu'ils sont soumis au droit de réserve imposé par le Statut.

L'UE étant un organisme très médiatisé, la moindre affaire la concernant est de suite étalée dans les journaux.

Je traiterai ici brièvement deux affaires qui ont affecté directement le personnel puisqu'elles ont entaché l'image de l'UE ainsi que les valeurs des Pères fondateurs: l'affaire Barroso-Kroes et récemment l'affaire du harcèlement au Comité Economique et Social.

Le syndicat Renouveau & Démocratie (R&D) a joué et continue à jouer un rôle essentiel dans la défense de l'image de l'UE, particulièrement celle de la Commission, dès qu'une affaire est étalée dans tous les médias. Il essaie de faire toute la lumière et saisit les autorités ou organismes habilités à intervenir dans ce genre de situations.

Pour Cristiano Sebastiani, Président de ce syndicat, *« un syndicat de la fonction publique européenne doit défendre les conditions de travail mais aussi l'image de l'Institution que nous avons choisi de servir puisque toute dégradation de son image affaiblit le projet européen. R&D se lance dans des batailles perdues d'avance selon certains mais au final, par notre force et notre conviction, nous obtenons des résultats. J'ai entendu maintes fois des critiques, comme pour l'affaire Barroso. On m'a demandé pourquoi faire tout cela ? Mais au fond, qui est la victime de ces dérives ? Si Barroso joue le pantouflage à outrance, qui paie ? Personne ne sera pénalisé... R&D défend ce que d'autres ne défendent pas ! »*

1. L'affaire Barroso-Kroes

En juillet 2016, l'ancien Président de la Commission européenne José Manuel Barroso se retrouve à la une de la presse européenne suite à sa nomination en tant que Conseiller et président non exécutif des activités internationales de la banque d'affaire américaine Goldman Sachs qui avait joué un rôle lors de la crise financière 2007 et dans la crise grecque. La décision de l'ancien Président avait eu des conséquences désastreuses vis-à-vis de l'image de la Commission et des Institutions européennes. Quelques jours plus tard, c'était au tour de l'affaire Kroes, ancienne Vice-présidente de la Commission. R&D a saisi la Commission, le Parlement ainsi que la Médiatrice européenne et a soutenu une pétition de plus de 150.000 signatures lancée par des fonctionnaires et agents de l'UE.

Au final, la Vice-présidente s'est vue infligée un blâme pour le manque de diligence dont elle a fait preuve en omettant de déclarer les revenus perçus en 2015 dans sa déclaration de 2016 tout en ayant accepté l'indemnité provisoire prévue par le code de bonne conduite des Commissaires.

La Commission a été contrainte de modifier le code de bonne conduite suite à la demande du Parlement *« Le Parlement décide à la lumière des récentes révélations et afin de reconquérir la confiance des citoyens européens et la crédibilité des institutions de l'Union, de conserver 20% des crédits des indemnités transitoires des anciens membres en réserve jusqu'à ce que la Commission applique un code de conduite des commissaires plus strict afin de prévenir les conflits d'intérêts et de « pantouflage ».*

De plus, la Médiatrice européenne en date du 8 mars 2018 a constaté plusieurs cas de mauvaise administration de la Commission dans la gestion de l'affaire Barroso.

2. Le harcèlement et les comportements inappropriés

La dernière affaire en date, toujours d'actualité, relève de cas de maltraitements psychologiques envers des personnes du Comité économique et social européen (CESE). Après des mois d'assistance, de pressions, l'OLAF a finalement rendu un rapport constatant des cas de harcèlement avérés envers deux membres du personnel (étant donné que le harcèlement est un délit pénal, les dossiers ont été transmis au Tribunal belge) ; un comportement inapproprié (faute grave) contre un membre du personnel ; un comportement inapproprié (faute grave) contre un membre du Comité ; neuf comportements inappropriés (faute) à l'égard d'autres membres du personnel. Le Parlement a refusé la décharge budgétaire 2018 demandant que des actions concrètes soient mises en place. Aux dernières nouvelles, le CESE

a demandé au présumé harceleur, candidat à la présidence de ce comité, de démissionner. Des sanctions seront prises contre lui.

Ces deux affaires ont été fortement médiatisées et ont ébranlé le personnel des Institutions. Après chaque communication, le personnel remercie le syndicat pour sa prise de position et sa force d'attaque pour défendre l'image de l'Union européenne et ses valeurs.

Ce genre d'affaires a un impact sur les exigences émotionnelles du personnel et sont donc facteurs de risques psychosociaux.

III. L'émergence des facteurs de risques psychosociaux

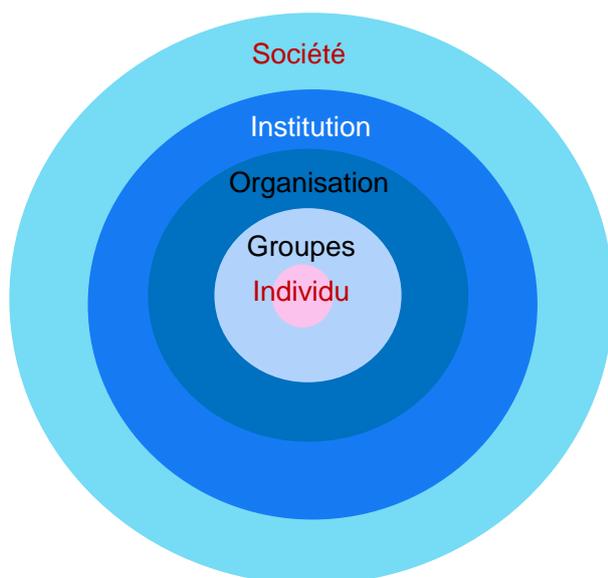
A. Une définition des risques psychosociaux

Selon le rapport Gollac 2011, les risques psychosociaux (RPS) sont définis comme les **risques** pour la santé mentale, physique et sociale **engendrés** par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'**interagir** avec le fonctionnement mental.

La liste européenne définit ces risques comme des phénomènes d'anxiété, de dépression, de stress ; des violences externes et internes (dont le harcèlement moral et sexuel, les discriminations) ; l'épuisement professionnel ; les troubles musculosquelettiques ; les suicides et tentatives de suicide.

L'analyse de ces risques doit se faire d'un point de vue pluridimensionnelle puisque les niveaux d'analyse sont imbriqués les uns dans les autres et l'analyse à un niveau donné doit tenir compte des autres niveaux (cours d'E. Doazan)

Pour l'analyse des risques à la Commission européenne, je me suis basée sur le schéma d'E. Doazan, comme suit :



Société : Etats membres, médias, opinion publique, euroscepticisme...

Institution : Commission européenne

Organisation : Direction générale

Groupes : Direction, Unité, Section

Individu : Membre du personnel

Le poids de la société, les décisions des Etats membres, l'opinion des médias, l'opinion publique ainsi que l'euroscepticisme... ont une grande influence sur la vie professionnelle et de facto sur la vie privée

des membres du personnel de l'Institution. Les décisions prises par les Etats membres notamment au niveau budgétaire affectent grandement le fonctionnement de la Commission européenne qui doit trouver des solutions par la mise en place de politiques du personnel souvent accompagnées de réorganisations. Ces changements sont souvent rejetés et mal vécus par le personnel. Au sein des services, le travail ne désemplit pas, bien au contraire. Le personnel se trouve sursollicité. Afin de répondre à sa mission, la Commission n'a pas d'autre choix que de faire appel au personnel sous contrat précaire.

Avant de procéder à l'analyse des facteurs de risques psychosociaux (RPS) spécifiques aux Institutions européennes et notamment à la Commission européenne, je souhaiterais rappeler ce qu'est le travail et quel est son sens dans la vie du travailleur.

B. Une définition du travail

Selon E. Morin, « le travail joue un rôle important dans le développement de la personne. À prime abord, il lui permet d'assurer sa subsistance, c'est certain, mais ce n'est pas là son seul intérêt. Le travail est avant tout une activité par laquelle une personne se définit, s'insère dans le monde, actualise son potentiel, et crée de la valeur, ce qui lui donne, en retour, le sentiment d'accomplissement et d'efficacité personnelle, voire peut-être un sens à sa vie¹⁰».

Le travail peut donner un sens à la vie du travailleur comme le travailleur peut perdre le sens de son travail lorsqu'il est confronté à certains risques.

Qu'entend-on par « sens du travail » ?

Pour Silva dos Santos, Reinaldo¹¹, le travail peut avoir le sens de « signification », c'est-à-dire de ce que le travail symbolise pour un individu, quelles sont les représentations, la valeur qu'il lui donne, quelle place il occupe dans sa vie. Il peut avoir le sens d'« orientation », c'est-à-dire là où une personne veut arriver dans son existence. Le travail fonctionne comme un moyen pour atteindre ses buts, ses accomplissements. Il peut avoir aussi le sens de « cohérence », c'est-à-dire, une harmonie entre les aptitudes, les habiletés, les potentialités de la personne et les tâches et les objets qu'il produit.

E. Morin a retenu six caractéristiques qui donnent un sens au travail :

- 1) La rectitude morale: un travail qui se fait dans un milieu qui valorise la justice et l'équité, dans un environnement sain et sécuritaire, qui témoigne de la considération pour la dignité humaine, où vous pouvez compter sur l'aide de vos collègues lorsque vous avez des difficultés.
- 2) Les occasions d'apprendre et de se développer: un travail que vous avez du plaisir à faire, qui vous permet d'atteindre vos objectifs, qui vous permet d'atteindre un équilibre avec votre vie privée, qui vous permet d'envisager l'avenir avec confiance, qui vous permet d'apprendre, qui vous permet de vous épanouir.
- 3) L'autonomie au travail: un travail qui vous permet d'assurer des responsabilités, qui permet d'exercer votre jugement pour résoudre des problèmes, qui vous permet de prendre des décisions, qui vous permet de travailler efficacement.
- 4) Les relations au travail: un travail qui vous permet d'avoir des contacts intéressants avec d'autres, qui vous permet d'avoir de bonnes relations avec les autres, qui vous permet de développer une complicité avec vos collègues, qui vous permet d'avoir de l'influence dans votre milieu.

¹⁰ Morin, Estelle M. Donner un sens au travail. 2006

¹¹ Silva dos Santos, Reinaldo. La perte de sens du travail et les conséquences sur la santé

5) L'utilité du travail: un travail qui est utile à la société, qui est utile aux autres.

6) La reconnaissance au travail: un travail qui correspond à vos compétences, qui vous donne un salaire qui permet de subvenir à vos besoins, où l'on reconnaît vos compétences.

Le sens du travail ne peut être effectif que sur base d'une véritable politique de qualité de vie au travail. Sans cela, nous allons vers une perte de sens du travail qui favorise l'émergence de facteurs de risques psychosociaux.

C. Analyse et conséquences des facteurs de risques psychosociaux

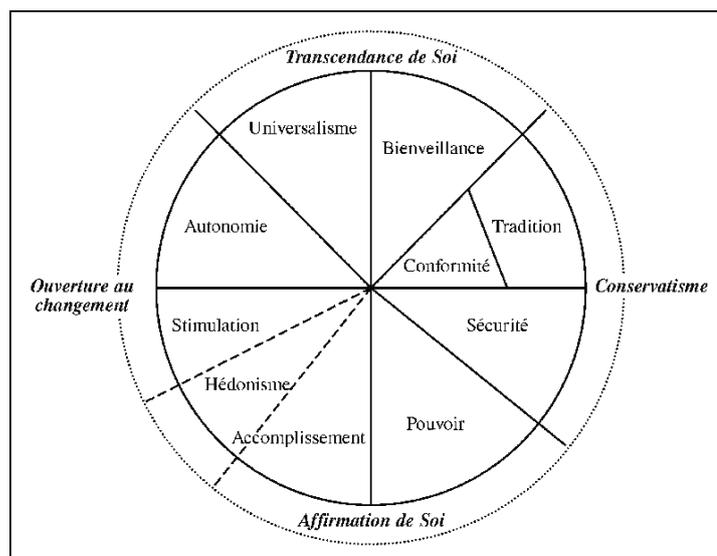
L'analyse des facteurs de risques psychosociaux (RPS) au sein des Institutions européennes et notamment à la Commission européenne, doit tout d'abord se baser sur trois facteurs spécifiques aux Institutions et qui doivent être pris en compte dans toute réflexion amenant à une situation de RPS : les valeurs, l'expatriation et la précarité.

1. Les valeurs de l'Union européenne

"L'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant le principe de liberté, de sécurité et de justice"¹².

Les valeurs permettent de guider les choix, les jugements, les attitudes, les comportements au niveau individuel mais aussi au niveau supra-individuel, tel que les valeurs culturelles, de groupe, des institutions et des organisations. Elles caractérisent l'identité, les actions, les décisions, les politiques et le fonctionnement interne.

Selon S.H. Schwartz (1996), les valeurs sont des buts désirables, trans-situationnels, variant en importance, qui servent de principes guidant la vie des gens. Il a élaboré la Schwartz Values Survey (SVS), une échelle comprenant les 10 valeurs fondamentales reprises dans son circomplexe: le pouvoir, l'accomplissement, l'hédonisme, la stimulation, l'autonomie, l'universalisme, la bienveillance, la tradition, le conformisme et la sécurité.



Circomplexe de Schwartz reprenant les 10 valeurs 1992, 1996

¹² Charte des droits fondamentaux - Préambule

1. Autonomie: indépendance de la pensée et de l'action – choisir, créer, explorer. L'autonomie comme valeur est ancrée dans les besoins vitaux de contrôle et de maîtrise
2. Stimulation: enthousiasme, nouveauté et défis à relever dans la vie.
3. Hédonisme: plaisir ou gratification sensuelle personnelle.
4. Réussite : le succès personnel obtenu grâce à la manifestation de compétences socialement reconnues. Être performant dans la création ou l'accès à des ressources est une nécessité pour la survie des individus ; c'est également indispensable pour que les groupes ou les institutions puissent atteindre leurs objectifs.
5. Pouvoir: statut social prestigieux, contrôle des ressources et domination des personnes.
6. Sécurité: sûreté, harmonie et stabilité de la société, des relations entre groupes et entre individus, et de soi-même.
7. Conformité: modération des actions, des goûts, des préférences et des impulsions susceptibles de déstabiliser ou de blesser les autres, ou encore de transgresser les attentes ou les normes sociales.
8. Tradition: respect, engagement et acceptation des coutumes et des idées soutenues par la culture ou la religion auxquelles on se rattache
9. Bienveillance: la préservation et l'amélioration du bien-être des personnes avec lesquelles on se trouve fréquemment en contact (l'« endogroupe »). Les valeurs de bienveillance proviennent de la nécessité pour le groupe de fonctionner de manière harmonieuse
10. Universalisme : compréhension, estime, tolérance et protection du bien-être de tous et de la nature.

Rokeach (1973) souligne qu'une instabilité totale des valeurs rendrait impossible aussi bien la continuité de la société que le fonctionnement de la personnalité d'un individu. Chaque valeur est relative, elle doit être considérée par rapport aux autres valeurs et non de manière absolue.

Les Pères fondateurs ont bâti l'Europe, entre autres, sur des valeurs d'universalisme et de bienveillance afin d'assurer la Paix continue entre les peuples. Les traces de ces valeurs se retrouvent dans les documents officiels, les traités, les politiques européennes... Le personnel en devient le dépositaire puisqu'il contribue à l'élaboration de ces politiques et documents.

Cependant, l'Union européenne est dépendante de la volonté des États membres notamment pour les décisions politiques et l'approbation du budget européen.

Or, comme je l'ai déjà soulevé plus haut, les décisions des États membres sont la plupart du temps prises selon des contraintes budgétaires pouvant créer des conflits et engendrer des facteurs de risques psychosociaux au sein des Institutions.

La montée de l'euroscepticisme dans certains pays européens, le non-respect des valeurs fondamentales ainsi que le Brexit démontrent des failles dans le projet européen.

Le personnel de l'UE est en droit de se demander si son travail quotidien apporte une pierre solide à cet édifice ou s'il est voué au morcellement une fois posé.

Comment ne pas dénier qu'il y a de la conflictualité pour ne pas générer le morcellement?

Le projet européen est à un tournant de son histoire. Face aux différentes crises qui le secouent dont la dernière, sanitaire, ce projet a du mal à avancer. L'UE place le citoyen au cœur de l'action. Des consultations citoyennes sont en cours afin de bâtir l'avenir de l'Europe. Mais, qu'en est-il de l'avenir de son personnel lorsque depuis près de deux décennies, des coupures budgétaires drastiques affectent ses conditions de travail quotidiennes, en particulier le personnel de la Commission européenne?

L'une des valeurs de l'UE repose sur la bienveillance, c'est-à-dire la préservation et l'amélioration du bien-être des personnes afin que le groupe puisse fonctionner de manière harmonieuse. Or, malgré les politiques de bien-être, les résultats des *staff survey* de la Commission européenne démontrent un mal-être au sein de son personnel. Bien que la volonté de l'Institution soit indéniable, sans moyens financiers conséquents, il sera difficile d'atteindre l'objectif fixé.

Une fois de plus, le personnel est en droit de se demander si son travail est apprécié à sa juste valeur lorsque des décisions sont prises sans en mesurer les conséquences, notamment sur le fonctionnement des Institutions, des conditions de travail et de la santé du personnel. Les États membres devraient appliquer et respecter les valeurs de l'UE également pour le personnel des Institutions et le placer au cœur de l'action en lui donnant les moyens nécessaires pour qu'il puisse effectuer son travail en toute sérénité. Mais ceci n'est pas une tâche facile !

Comment est-il difficile de trouver un cadre de régulation pour ne pas arriver à une explosion du groupe ?

Afin de répondre à sa mission et de faire face aux restrictions budgétaires, la Commission européenne a été contrainte d'externaliser certains services et de recruter du personnel sous contrat précaire (les salaires dépendent d'une autre ligne budgétaire que celle dédiée à l'administration). Le personnel sous des postes d'assistant a été le plus lésé. Il se trouve confronté non seulement à une absence de mobilité interne, de perspectives de carrière et à une démotivation mais aussi à une perte de sens de son travail.

De plus, les espaces de bureau subissent le même sort et doivent être réduits. Les services n'ont pas trouvé d'autres moyens que de décroquer les espaces de bureaux et de créer des *open space* de fortune. Afin de dissiper la grogne du personnel concerné, il lui a été proposé de télétravailler structurellement deux jours, voire plus, par semaine.

Les services de l'Institution ont dû adopter ce cadre de régulation pour ne pas arriver à une explosion du groupe, de son personnel et pouvoir mener à bien la mission de l'Institution. Combien de temps cela va-t-il tenir, alors qu'en tant que représentants du personnel, nous sommes confrontés aux collègues souffrant de pathologies de surcharge de travail et de conditions de travail, notamment en *open space*...

Comment cette conflictualité pourrait s'articuler avec le respect des valeurs propres à l'UE ?

Faire toujours plus mais avec moins de ressources : ceci est en contradiction avec les valeurs fondatrices de bienveillance et d'universalisme de l'UE. Des valeurs qui mettent en avant l'inclusion. Il faudra attendre des décennies avant qu'une politique, consacrée à celle-ci, voit le jour.

Le personnel des Institutions est Humain et doit être avant tout considéré en tant que tel et non en tant que ressources financières. Certes, son professionnalisme et son expertise sont mentionnés à chaque négociation mais sans vraiment être respectés.

Afin de remédier à cette conflictualité établie depuis la Réforme 2004, et vue que des milliards d'euros ont déjà été économisés en quelques années, il serait grand temps, de mettre l'Humain au centre du fonctionnement de l'Institution et d'établir un véritable dialogue social avec ses représentants.

2. L'expatriation

Les Institutions européennes emploient en majeure partie du personnel expatrié qui engendre un contexte particulier de stress. Il existe peu d'études sur ce sujet mais je vais développer ce point selon mon expérience et celle de mes collègues.

Les expatriés comme les autres salariés vivent le stress, l'épuisement professionnel, le « brown out », les conséquences médicales et psychiatriques, la pénibilité physique et psychique, l'intensité et temps de travail, les exigences émotionnelles, les conflits de valeurs. Cependant, les expatriés vivent ces situations différemment des locaux. Ils doivent s'adapter au pays d'accueil. Ils souffrent parfois de cognitions irrationnelles de retrait telles que « je dois m'intégrer sans difficulté » et « je n'en peux plus ».

J'ai remarqué que les personnes qui n'avaient pas vécu auparavant dans un milieu multiculturel ont du mal à s'adapter et recherchent la compagnie des personnes de même nationalité ou ayant un intérêt commun afin qu'elles puissent les aider à s'adapter à la culture du pays et à la culture de l'Institution. Elles deviennent alors la béquille du nouvel arrivant, sa référence. Ceci est important afin qu'elle ne sombre pas dans le syndrome de nostalgie propre à l'expatrié « *phantasma repetendae patriae* ».

Le rôle des ressources humaines dans ce processus d'intégration est également important dans l'engagement envers l'entreprise, la satisfaction au travail, le contexte familial, les cognitions liées au retrait et la probabilité que la mission se termine prématurément (ceci est significatif pour les agents contractuels ou les fonctionnaires qui doivent passer un stage avant d'être titularisé).

Le facteur qui permettra de minimiser les RPS est l'adaptation et l'acceptation au nouvel environnement, notamment professionnel.

Un expatrié enrichira son identité et ne sera plus la personne d'avant même lors du retour au pays, il sentira le décalage avec les natifs. Il est donc important que le personnel en fin de mission puisse bénéficier d'un soutien, d'une formation pour l'aider au retour.

3. La précarité

Entre précarisation objective et précarisation subjective, le personnel des Institutions européennes vacillent sans en avoir conscience. La seule reconnue est la précarisation objective, celle visible. J'ai souhaité aborder ce type de précarité subjective, qui m'était jusque-là méconnu, car je trouve qu'il résume la situation actuelle suite aux différentes réformes mises en place.

1. La précarisation objective ou la précarité de l'emploi

Au sein des Institutions européennes, sont clairement identifiés les contrats dits précaires à durée déterminée tels que les agents contractuels, les agents temporaires, les assistants parlementaires, les agents locaux ou encore les intérimaires.

Je reviens sur la situation des agents contractuels recrutés sous le type 3 ter et qui devraient occuper essentiellement des postes à tâches non essentielles, c'est-à-dire qui ne peuvent être effectuées par des fonctionnaires. Or, suite aux différentes réformes budgétaires, comme nous venons de le voir, les Institutions européennes et notamment la Commission européenne par manque de budget alloué pour le recrutement de fonctionnaires a été contrainte d'employer des agents contractuels sur des postes permanents.

En quelques années, la population des agents contractuels a dépassé celle des fonctionnaires AST. Le recrutement des fonctionnaires AST/SC a du mal à percer. La grille des salaires n'est pas avantageuse et les perspectives d'évolution de carrière sont moindres.

Les Organisations Syndicales et Professionnelles (OSP) ont toujours dénoncé cette forme de précarité que ce soit lors des négociations de la réforme 2014 ou lors des négociations de DGE Agents contractuels. Grâce à leur impulsion, la durée des contrats 3ter est passée de trois ans à six ans afin que le personnel puisse bénéficier de suffisamment de temps pour passer un concours externe et ainsi accéder à la fonction publique européenne. Les OSP ont aussi négocié la possibilité d'ouvrir les concours internes aux agents contractuels qui auparavant été ouverts seulement aux fonctionnaires et agents temporaires.

De plus, elles ont également négocié l'accès au groupe de fonction supérieur des agents contractuels sur base des tâches accomplies si cela est justifié.

Ce sont des avancées qu'il faut renforcer et élargir à un plus grand nombre.

2. La précarisation subjective ou la précarité professionnelle

À côté de cette précarité objective existe une autre forme de précarité : la précarité subjective. Une précarité qui ne se voit pas en plein jour mais seulement dans le fond de l'être le laissant souffrir dans son silence. Cette précarité est encore plus cruelle que celle visible, celle palpable car cette précarité est indécente puisque le fonctionnaire, de surcroît, européen ne peut pas se plaindre puisque privilégié. Quand tout va mal dans les États membres, c'est de la faute aux eurocrates et ils sont entraînés dans les arènes de la voie publique sans possibilité de recours car ils sont fonctionnaires européens et doivent se taire. Et quand tout va bien au niveau européen, c'est grâce au gouvernement national alors que le fonctionnaire aura permis d'élaborer et de récolter le miel ! Comme les abeilles, le fonctionnaire européen serait-il en voie de disparition alors qu'il maîtrise la connaissance, la technique et l'expertise des politiques européennes ?

D. Linhart (2012) parle du sentiment de « précarité subjective » pour les salariés stables confrontés à des exigences toujours plus fortes dans leur travail et qui sont inquiets en permanence à l'idée de ne pas toujours être en mesure d'y répondre. Selon elle, cette forme de précarité peut sembler provocante pour des salariés privilégiés comparativement à la masse de plus en plus importante des salariés qui sont plongés dans l'incertitude, qui ne peuvent se projeter dans l'avenir, qui vivent au jour le jour et se sentent dans une situation de grande dépendance. Pourtant, cette précarité subjective, on la trouve chez les personnes qui disposent de Contrat à Durée Indéterminée, dans des grandes entreprises et on la trouve même chez les fonctionnaires (Linhart, 2006).

La "précarité subjective" c'est le sentiment diffus d'être contraint, un jour ou l'autre de commettre, pour atteindre ses objectifs et pour faire correctement son travail, des erreurs qui pourraient justifier une mise au placard dont Dominique Lhuilier (2002) a montré à quel point elle pouvait être mal vécue, qui pourrait justifier également un licenciement.

Cette forme de précarité peut prendre différents visages comme la perte de l'estime de soi, le sentiment de mal maîtriser son travail, ou encore celui de ne pas être à la hauteur de son travail. Et cela parce que le management moderne impose de ne pas donner les ressources nécessaires pour affronter les exigences du travail ou de la mission et ceci tout en intensifiant de façon spectaculaire les rythmes de travail. C'est ainsi souvent la peur, l'anxiété, le sentiment d'insécurité que l'on nomme commodément le stress. Les deux grandes réformes du Statut ont généré ce genre de situations dont le personnel en est victime.

Les politiques systématiques du changement telles que les réformes, les restructurations de service sous forme de décentralisation puis de recentralisation, l'externalisation de certaines activités qui sont plus tard, à nouveau reprises, la redéfinition des métiers (Metzger, 2000) conduisent à la précarité. Ces changements permanents déconstruisent les routines qui sont rassurantes, bousculent les habitudes et brisent les collectifs.

Il en est de même pour l'entretien individuel annuel qui est souvent une cause d'inquiétude et de déstabilisation. Les raisons en sont multiples. Le fonctionnaire devra recevoir une croix « satisfaisant » pour se sentir soulagé. De plus, il y aura un impact sur la carrière et la promotion. Il pourra même être rétrogradé au bout de trois « insatisfaisant ». Si tel est le cas, il sera déstabilisé. Au bout de cinq « insatisfaisant », il sera licencié... Dans l'un ou l'autre cas, il devra redoubler de vigilance. C'est alors un sentiment de précarité qui s'installe lorsqu'il est confronté à des jugements aléatoires ou arbitraires surtout si son supérieur ne connaît pas la réalité de son travail (cf. [évaluation et promotion](#)).

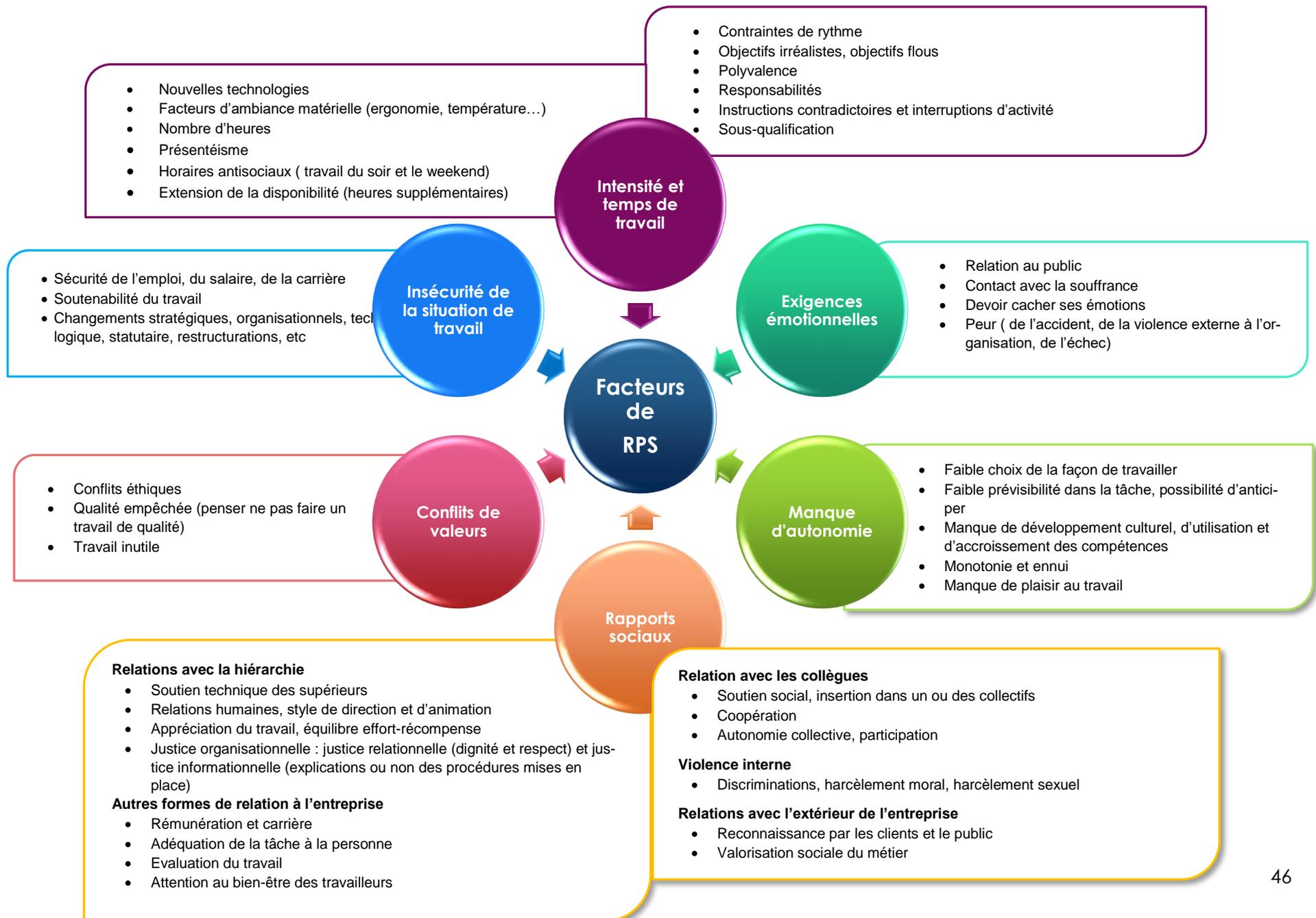
Cette situation soumet la personne à des conditions insécurisantes et stressantes. Selon D. Linhart, la personne a du mal à faire entendre sa souffrance et son sentiment de précarité. J'ajouterai, est-elle consciente qu'elle vit une situation de précarité puisque la précarité désigne des personnes sous contrats précaires ?

D. Analyse de la situation à la Commission européenne

J'étaierai mon analyse en me référant au rapport Gollac et en me basant également sur l'analyse des quatre dernières enquêtes lancées par la Commission européenne auprès du personnel, de 2013, 2014, 2016 et 2018.

La conception des graphiques (annexe 1) est basée sur le dernier Staff Survey de 2018. Étant donné qu'il y a eu de nouvelles questions en 2018 et afin de pouvoir apporter une analyse la plus objective possible, j'ai gardé, seulement, dans les versions antérieures les questions qui se retrouvaient dans la version de 2018.

Les facteurs de risques selon les six critères du rapport Gollac 2011



1. L'intensité et le temps du travail

Le caractère exigeant du travail peut provenir du temps qu'il occupe ou de son intensité. L'intensité du travail se traduit en termes de facteurs psychosociaux de risque à travers des concepts tels que ceux de « demande psychologique » (Karasek, 1979) ou « d'efforts » (Siegrist, 2004) : ils se rapportent aux exigences associées à l'exécution du travail en termes quantitatifs (contraintes de temps, quantité de travail excessive, etc.), mais aussi qualitatifs (complexité mal maîtrisée des tâches, concentration, demandes contradictoire, responsabilités, etc.). (Gollac 2011)

L'intensité du travail a été significative suite aux deux réformes puisque toutes deux ont conduit à des réductions budgétaires nécessitant une diminution des postes, une augmentation de la charge de travail pour l'ensemble du personnel ainsi que le recul du départ à la retraite. La Commission a été contrainte de recruter du personnel sous contrat précaire (Agents contractuels ou personnel intérimaire - lignes budgétaires différentes) pour pouvoir réaliser ses missions. À partir de 2014, l'Institution peine à recruter du personnel sous contrat AST/SC. Les salaires sont moins attractifs que ceux proposés dans le secteur privé de certains Etats membres, notamment les EUR15, pour les mêmes fonctions. Certains agents contractuels, selon les groupes de fonction, à durée indéterminée, déjà en place depuis un certain temps, préfèrent garder leur statut plus avantageux pécuniairement.

Cette situation est devenue toxique due à une multitude de contrats qui très souvent effectuent les mêmes tâches sans toutefois bénéficier du même salaire. Elle est génératrice de conflits créant des groupes de tension mécontents du déséquilibre instauré et qu'il est difficile de gérer.

La réforme 2014 a introduit une augmentation de la durée hebdomadaire du travail passant de 37,5h à 40h pour pouvoir atteindre l'objectif fixé de réduction de 5% des postes. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, cette décision n'a pas permis de répondre à la demande de restriction budgétaire. Au contraire, le personnel se trouve en surcharge de travail, avec des difficultés de concilier sa vie professionnelle et sa vie privée. En 2018, seulement 57% des membres du personnel estiment avoir un bon équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle alors qu'ils étaient 66% en 2013 (cf. *Graphique 1- Mon environnement de travail*).

D'après Sperandio, 1972 et Ouni, 1998, jusqu'à un certain seuil, l'augmentation de la charge de travail dans un temps donné peut être compensée par des changements de stratégies, des modifications dans la manière de faire, si toutefois les procédures et les dispositifs techniques le permettent. Mais ces régulations ne sont plus possibles si le seuil est dépassé ou si les conditions technologiques et organisationnelles ad hoc ne sont pas réunies.

L'intensité du travail peut être incompatible avec la qualité de son résultat. Il peut y avoir atteinte à l'estime de soi quand « faire vite » entre en forte tension avec la conception que le travailleur a dû « faire bien », avec comme enjeu central un conflit sur la définition du travail. C'est fréquemment le cas après une réorganisation du travail : on observe des manifestations de démobilité chez des salariés qui ont le sentiment de travailler toujours plus vite et de moins en moins bien (Goussard, 2008).

L'exigence budgétaire imposée par les États membres a créé des disparités entre le personnel et a mis en difficulté les services des Ressources humaines qui ont dû s'adapter rapidement à la situation.

Or, cette mise en place nécessitait une étude approfondie de :

- La variabilité entre le personnel en ce qui concerne les cadences, les rythmes de travail....
- La charge de travail ou des objectifs de rendement en tenant compte du travail réel et de ses aléas
- La prise en compte du temps d'apprentissage pour les nouvelles recrues, les mutations, etc...
- La précision des objectifs de travail attendus, les moyens attribués et le domaine de responsabilités du personnel

- L'anticipation de recours à des ressources supplémentaires déjà formées en cas d'augmentation de la charge de travail
- La mise en place d'un plan de formation en fonction des tâches que le personnel devra assurer
- La limitation des heures supplémentaires en répartissant convenablement la charge de travail au sein de l'équipe et garantir la récupération

D'après les résultats des quatre derniers *staff survey*, le personnel est mécontent de son environnement de travail, en particulier de la charge de travail, de l'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle et également de l'inclusion et de la diversité.

Cette insatisfaction se fait ressentir en 2018. Le graphique 1 relatif à l'environnement de travail, nous permet de bien distinguer la différence entre les deux courbes de 2013 et 2018.

- En 2018, à peine 52% du personnel¹³, ont la sensation que l'administration fait attention à leur bien-être au travail, même si on note une augmentation de cet indice. Ils étaient 49% en 2013, 35% en 2014 et 2016)
- En 2013, 72% du personnel avaient affirmé avoir une charge de travail acceptable. En 2016, ils étaient seulement 59%. En 2014 et en 2018, l'indice était de 56%. On remarque qu'après avoir évolué de 3 points en 2016, l'indice a rechuté en 2018, se retrouvant à la même position qu'en 2014. La charge de travail du personnel s'est accrue à partir de 2014, une fois la seconde réforme mise en place
- En 2013, 66% du personnel estiment avoir un bon équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle. Cet indice a chuté après la réforme de 2014, passant à 53% en 2014 et 57% en 2016 et 2018, alors que l'horaire flexible et le télétravail ont été introduits pour pallier ce manque
- En 2018, l'indice relatif au traitement équitable retombe au même point que 2014 avec seulement 65% de satisfaction du personnel alors qu'ils étaient 71% en 2013 et 69% en 2016
- En 2018, 60% du personnel pensent que l'organisation est engagée à créer un lieu de travail diversifié et inclusif. Ceci démontre une augmentation de 5 points comparée à 2016 avec 55% mais une baisse de 6 points par rapport à 2014
- En 2018, une nouvelle question est introduite permettant de mesurer le taux de satisfaction quant à la question « *I feel that everybody is valued, respected, and has the same job opportunities irrespective of gender, sexual orientation, age, disability* ». Seulement 50% en sont satisfaits.

D'après ces résultats, le personnel est face à une intensité de travail avec des contraintes de rythme. Les objectifs sont parfois flous ou irréalistes, avec de grande responsabilité, recevant des instructions contradictoires et des interruptions d'activités.

Ces situations sur le long terme peuvent engendrer des maladies cardio-vasculaires. Une intensité excessive du travail est aussi un risque pour la sécurité.

Il en découle des conséquences immédiates entre autres l'impréparation, les retards, les défauts de qualité ainsi qu'une absence de conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée. Ce dernier point ressort des résultats de l'enquête.

Le débordement est également une des conséquences. La notion de « syndrome de débordement cognitif » traduit le stress et la frustration exprimés par de nombreux « travailleurs cognitifs » expérimentés qui ont le sentiment d'être submergés par les informations et de perdre le contrôle de leur activité. Ils disent « passer leur temps à régler des détails, ne pas arriver à réaliser leur vrai travail » et que « l'urgent passe avant l'important » ; « je suis débordé » (Lahou 2002).

¹³ On distingue par personnel, les membres du personnel ayant répondu aux enquêtes

La difficulté de concilier la vie privée et la vie professionnelle a des répercussions directes sur la santé mentale telles que les troubles de l'humeur, les troubles anxieux et les troubles liés à une substance (Frone, 2000). La littérature psychiatrique met en évidence une association positive entre la présence de conflits et le stress (Pal & Saksvik, 2008) et entre le stress et les troubles anxieux (Young et al., 2009).

On distingue également d'autres formes de travail néfastes sur la santé du personnel : le présentisme, les horaires antisociaux, l'extension de la disponibilité.

La mesure de la durée du travail est nécessaire d'autant plus que depuis 2014, la durée hebdomadaire est passée de 37,5h à 40h, sans augmentation de salaire, et que le personnel a déclaré faire des efforts supplémentaires lorsque cela était nécessaire (95% de réponses positives – graphique 2).

Il est donc prioritaire de disposer de données relatives à la charge de travail, au nombre d'heures effectuées réellement, à l'intensité du travail et sa complexité pour chaque service afin de détecter, dans un premier temps, les postes en surcharge de travail et, dans un second temps, de pouvoir mieux appréhender les conséquences sur la santé mentale liée à la demande psychologique ainsi que celle de la santé physique. Une étroite collaboration avec le Service médical est nécessaire afin de prévenir toute maladie qu'elle soit physique ou mentale

2. Les exigences émotionnelles

Les exigences émotionnelles peuvent favoriser dans certains cas la dynamique psychique (Clot, 2010). Mais, elles sont aussi causes de souffrances et risques, selon des processus encore imparfaitement connus. La demande émotionnelle (charge psychologique associée à des comportements sociaux complexes, planifiés et impliquant des émotions au sein de l'exécution des tâches) est associée au développement et à l'évolution de troubles psychiatriques. La littérature montre une association positive entre la demande émotionnelle au travail et la dépression (Muntaner, et al., 2006). La demande émotionnelle est aussi associée à une augmentation du risque de troubles de l'humeur, du moins pour les femmes (Wieclaw, et al., 2008). L'inauthenticité des émotions mises en scène dans le travail peut fausser l'expression des sentiments dans la vie privée. Si les émotions éprouvées dans la vie professionnelle sont authentiques, leur cumul avec les émotions de la vie privée peut causer un épuisement (burn out) (Wharton, 2004). Le lien entre exigences émotionnelles et épuisement est exhibé par plusieurs études cliniques (Brotheridge, 2002, Näring et al., 2006 ; Schmidt et al., 2007).

On retrouve les exigences émotionnelles dans la relation au public, le contact avec la souffrance, le devoir de cacher et maîtriser ses émotions et la peur.

Sous cette rubrique, j'étudierai l'impact des médias sur la santé psychologique du personnel même si le contact est indirect, il touche la personne dans son intégrité et dans sa relation au groupe des Pères fondateurs basé sur les valeurs fondatrices européennes. Le personnel est confronté à une attaque des valeurs et d'un projet qu'il défend alors qu'il ne peut se défendre ouvertement, en public. Ceci demande de fortes exigences émotionnelles.

Comme expliqué sous l'impact des médias, le syndicat Renouveau & Démocratie, peut défendre ouvertement ses valeurs et le projet européen, que ce soit au sein de l'Institution, au niveau des médias ou en entamant des procédures, ceci contribue à minimiser l'impact des exigences émotionnelles sur la santé psychologique du personnel.

Selon Boussard (2008), les relations tendues avec le public exposent les salariés à un sentiment de dévalorisation lorsque la tension résulte du décalage criant entre ce qu'ils font et ce qu'ils devraient faire. La tension avec le public sera d'autant plus forte et mal vécue que le salarié concerné se sent privé des moyens d'agir, entravé dans sa capacité à pouvoir répondre aux besoins et impératifs de la situation, pour des raisons liées aux contradictions quasi inconciliables de sa tâche, par manque de

moyens... Jaeger (2002) souligne que le fait que les travailleurs ne peuvent répondre à une situation et qu'ils soient traités d'incapables parce qu'ils sont précisément placés dans l'incapacité d'agir est une situation humiliante et une atteinte au sens du travail car ils ont le sentiment de ne pas faire du bon travail. C'est peut-être pour cela que la littérature psychiatrique montre que les liens entre relations tendues avec le public et troubles de l'humeur peuvent varier selon les tâches réalisées par les travailleurs.

Le personnel affecté par cette situation est en contact avec la souffrance, il doit cacher ses émotions et parfois ressent un sentiment de peur et d'angoisse vis-à-vis de son propre avenir au sein de l'Institution.

Au sein des Institutions, il y a également des situations de maltraitance psychologique comme je l'ai évoqué sous le point II.C.

Afin de diminuer ce facteur, d'une part, il serait primordial que l'UE adopte une politique de communication plus proche du citoyen européen mettant en avant les valeurs et réalisations du projet européen mais aussi la possibilité qu'il puisse participer activement à l'élaboration du projet. Un démenti serait également nécessaire pour toute attaque non fondée ainsi que toute désinformation sur l'UE destinée au public favorisant dans certains cas la montée de l'euroscepticisme.

D'autre part, le nécessaire devrait être fait au niveau de la gestion interne et des règles d'éthique empêchant toutes dérives qui puissent porter atteinte à l'image de l'Institution, de son personnel et des valeurs fondamentales.

3. L'autonomie

L'autonomie désigne la possibilité pour le travailleur d'être acteur, et non passif, vis-à-vis de son travail, de sa participation à la production et de la conduite de sa vie professionnelle.

Selon Karasek, l'autonomie au sens fort, comprend tous les aspects du travail qui contribuent à l'autonomie de l'individu dans son emploi et sa carrière. Les travaux de Karasek (1979) montrent l'intérêt de combiner les exigences du travail à ce qu'il appela la latitude décisionnelle. Cette dernière dimension inclut l'autonomie dans la réalisation du travail, mais aussi la participation du personnel à la prise des décisions qui le concernent. La latitude décisionnelle est un facteur protecteur contre les maladies cardiovasculaires et les maladies mentales ; le manque de latitude décisionnelle est facteur psychosocial de risque cardiovasculaire et de santé mentale. Mais ce sont les effets concernant les maladies cardiovasculaires qui prédominent. Concernant la santé mentale, on recense plutôt des troubles de l'humeur dus à un manque de contrôle, d'autonomie décisionnelle mais aussi à un faible usage des compétences.

L'autonomie inclut l'autonomie dans la tâche, la prévisibilité du travail et la possibilité d'anticiper, le développement culturel, l'utilisation et l'accroissement des compétences, la monotonie et l'ennui, les aspects néfastes éventuels de l'autonomie dans la tâche.

Par autonomie dans la tâche, on entend la possibilité pour le travailleur d'agir de son propre chef dans des cas non prévus et de prendre des initiatives incluant l'autonomie procédurale.

On entend par autonomie procédurale le niveau élémentaire de l'autonomie du travailleur qui correspond au choix de la façon de travailler. Si elle s'avère manquante, ceci engendre des conséquences graves pour le travailleur telles qu'un sentiment d'humiliation néfaste pour la santé pouvant amener à des distorsions de la personnalité. Le manque d'autonomie procédurale empêche le déploiement d'un « style » personnel, dont la psychologie clinique de l'activité a souligné l'importance dans la construction de la santé au travail (Clot, 1999 ; Clot et Faïta, 2000).

L'autonomie est également assimilée à l'utilisation autonome dans l'exercice des fonctions de logiciel, de l'équipement informatique ainsi que des outils de nouvelles technologies.

D'après Karasek, l'autonomie procédurale se mesure par ces questions : « Dans ma tâche, j'ai très peu de liberté pour décider comment je fais mon travail » et « J'ai la possibilité d'influencer le déroulement de mon travail ».

Le personnel disposant d'une marge sur le mode d'exécution, sur le contenu de ses tâches et des objectifs à atteindre possède une grande autonomie dans son travail.

D'après les résultats des *Staff Survey*, la partie « Clarté des rôles et contenu du travail » (cf. graphique 2) regroupant les questions relatives à l'autonomie dans la tâche démontre que le personnel est autonome. Il aime le contenu de son travail, estime avoir les capacités pour le réaliser, peut relever suffisamment les défis et il est prêt à fournir un effort supplémentaire lorsque ceci est nécessaire.

C'est en lisant le graphique que nous pouvons percevoir cette satisfaction avec une évolution d'ordre général pour l'année 2018.

- En 2013, 88% du personnel estimaient avoir une compréhension claire de ce qu'on attend d'eux au travail. Ils étaient 83% en 2014, 84 % en 2016 et 86% en 2018
- En 2018, 84% du personnel estimaient aimer le contenu de leur travail et leurs tâches en général. Ceci décrit une évolution et satisfaction notoire comparée aux années précédentes. Ils étaient 75% en 2016, 71% en 2014 et 74% en 2013 à être satisfaits
- En 2018, 74% du personnel estimaient être satisfaits avec le niveau de responsabilités dans leur travail. On peut observer une évolution constante au fil des années. Ils étaient 68% en 2016, 65% en 2014 et 66% en 2013 à être satisfaits
- En 2013, 82% du personnel estimaient que leurs capacités correspondaient à leur travail. Nous pouvons constater une diminution de 6 points entre 2013 et 2018 mais le niveau reste tout de même au-delà de 70% de satisfaction.
- En 2013, ils étaient 71% à estimer pouvoir relever suffisamment les défis. On constate une baisse de 3 points entre 2013 et 2018, cependant le niveau de satisfaction a évolué positivement puisqu'en 2014, ils étaient 66% et 67% en 2016 à être satisfaits
- 95% sont prêts à fournir un effort supplémentaire lorsque nécessaire. Ce niveau d'engagement ne baisse pas bien que le personnel ait subi la Réforme 2014 et qu'il a dû redoubler d'efforts notamment avec l'augmentation de la charge de travail et des heures hebdomadaires passant de 37,5 à 40h. Cet indice renforce les capacités et professionnalisme déjà décrits plus haut du fonctionnaire et agent européen.

La prévisibilité du travail et la possibilité d'anticiper se définit, entre autres, comme « la clarté des objectifs de travail et la possibilité de prévoir les changements et les problèmes à son travail » (Väänänen et al., 2008) ; « la possibilité de développer les attentes et de générer les règles relatives à la situation de travail » (Lau & Knardahl, 2008) ainsi que « l'ensemble des informations pertinentes et utiles sur les grands événements à venir sur le lieu de travail ; par exemple les changements dans l'organisation, les nouvelles technologies, etc. » (Nielsen et al., 2006). La possibilité d'anticiper est capitale. Selon Yves Clot (2008), la prévisibilité au sens de possibilité d'anticipation accroît le pouvoir d'agir.

Une faible prévisibilité du travail génère un risque élevé d'infarctus du myocarde aigus (Väänänen, et al., 2008) ainsi qu'un effet sur la santé mentale (Borritz et al., 2005 ; Lau et al., 2008). L'imprévisibilité menace le sens de cohérence du salarié (Kouvonen, et al., 2009) et une augmentation de l'absentéisme (Nielsen et al., 2006).

Il est donc capital de mesurer la prévisibilité du travail lors des enquêtes adressées au personnel. À cet effet, plusieurs questionnaires mesurent la prévisibilité du travail. Je relèverais deux questions en particulier: celle du « QPSNordic » « *Do you know in advance what kind of tasks to expect a month from now ?* » et celle de Väänänen et al. « *Can you anticipate the problems and disturbances arising in your*

work ? » qui permet de prouver le lien entre l'imprévisibilité du travail et le risque d'infarctus du myocarde.

Concernant les questions des *Staff Survey*, je retiendrai les réponses relatives aux « Changements et à l'innovation » sous la partie « Méthode de travail » (cf. graphique 3).

- En 2018, seulement 43% du personnel se sentaient impliqués dans les décisions qui affectent leur travail. Cet indice est en baisse comparé aux années précédentes, notamment on recense une baisse majeure de 19 points comparé à 2013 avec 62% de satisfaction. En 2014, ils étaient 54% et 50% en 2016 se sentant impliqués par ces décisions. Cette baisse est assez inquiétante
- Une nouvelle question apparaît en 2016 afin de mesurer la possibilité d'innover dans son travail. Ils étaient 40% à répondre favorablement. On note une augmentation de 6 points passant à 46% en 2018. Cependant, cet indice reste en deçà de la barre des 50%.

En 2018, deux nouvelles questions viennent s'ajouter aux précédentes :

- 42% estimaient que leur DG possède une culture qui accueille le changement
- 35% estimaient que le changement est bien géré par leur DG

Le volet « changement et innovation » est assez critique, il est en baisse constante. Le personnel ne se sent pas impliqué dans les décisions qui le concernent, ni encouragé à apporter des innovations dans son travail. La culture de changement est inexistante alors que les services sont contraints à des réorganisations constantes notamment à chaque renouvellement du Collège des Commissaires (tous les cinq ans). Ces réorganisations suscitent le plus souvent des craintes sur l'avenir du personnel. Il se trouve alors en insécurité et en situation de précarité subjective malgré son statut de fonctionnaire. Il en est tout autre pour le personnel sous contrat temporaire qui vivra ces changements comme une probable perte d'emploi.

J'aimerais également ajouter à cette analyse la mise en place du nouvel espace de travail que ce soit en bureaux paysagers ou en hotdesking. L'association du personnel concerné et la prise en compte de son opinion sur ces nouvelles conditions de travail n'ont pas été respectées malgré le fait que ces conditions sont essentielles au changement de l'espace de travail tel que stipulé dans les textes de référence, le manuel des conditions d'hébergement ainsi que la communication sur l'espace de travail de demain C (2019)7450.

Je retiendrai également une des questions relatives à la collaboration et à la communication : « *I am encouraged to come up with new and better ways of doing things* ».

En 2013, 66% du personnel étaient encouragés à trouver de nouvelles et meilleures façons de faire les choses. On note une baisse notoire, en 2018, de 18 points, soit 48%. En 2014 et 2016, l'indice était identique, soit 56%.

En 2018, la moyenne mesurant les méthodes de travail est en chute et en deçà de la barre des 50%. La Commission européenne a souhaité sonder son personnel sur la prévisibilité de travail et la possibilité d'anticiper en ajoutant de nouvelles questions au *Staff Survey*. Ces résultats sont très importants et devront être pris en compte dans la future politique de prévention des risques psychosociaux puisque ces facteurs engendrent des conséquences assez graves sur la santé physique et mentale du personnel.

Concernant la collaboration et la communication :

Le personnel n'est pas confiant quant à la collaboration au sein du service (DG)- ceci concorde avec son appréciation concernant le volet « encadrement supérieur » - qu'il entretient avec son supérieur hiérarchique.

Il est essentiel qu'une réflexion soit entamée au sein des Directions générales pour établir un meilleur fonctionnement basé sur un sentiment de confiance mutuelle. A cet effet, les services devraient organiser des entretiens collectifs participatifs dotés de méthodes créatives et non administratives pour rétablir une meilleure atmosphère au sein des Directions générales concernées.

Le développement culturel, l'utilisation, l'accroissement et la valorisation des compétences favorisent la latitude décisionnelle puisque considérés comme une forme d'autonomie permettant au personnel d'évoluer dans sa carrière. Sans développement culturel ou acquisition de nouvelles compétences, le personnel se retrouve en situation de dévalorisation progressive des acquis scolaires et professionnels, engendrant de l'angoisse et une dépréciation de soi.

Le personnel de la Commission européenne est reconnu au niveau mondial en tant qu'expert des politiques européennes. Ceci est une des fiertés d'appartenance au projet européen. S'il n'est plus en mesure de partager et valoriser ses savoirs et savoir-faire, spécifiques et propres au fonctionnement de l'Union européenne, il se retrouve dans une situation dévalorisante et douloureusement ressentie comme telle. Tout au contraire, un travail épanouissant ou enrichissant permettant au personnel d'accroître son capital culturel ou humain, est facteur de bien-être au travail. Cette spécificité est mesurée dans le modèle de Karasek par les questions suivantes : « *Dans mon travail, je dois apprendre des choses nouvelles* », « *Mon travail demande un haut niveau de compétence* » et « *j'ai l'occasion de développer mes compétences professionnelles* ».

Afin d'analyser ce critère, j'étudierai plusieurs réponses sous différents volets :

- « Formation et développement » (*graphique 3*) : la totalité des réponses me permettront de mesurer le taux de satisfaction relatif au modèle de Karasek « *Dans mon travail, je dois apprendre des choses nouvelles* »
- « Clarté des rôles et contenu du travail » (*graphique 2*) :
 - les réponses à la question « *I feel sufficiently challenged by my work* » pourraient correspondre au modèle de Karasek « *j'ai l'occasion de développer mes compétences professionnelles* »
 - les réponses à la question « *I am satisfied with the level of responsibilities in my job* » pourraient correspondre au modèle de Karasek « *Mon travail demande un haut niveau de compétence* »

Formation et développement (graphique 3)

La formation est un des critères permettant l'évolution de carrière. Or, on constate d'après les réponses des collègues, que le volet formation et développement est en déclin.

- En 2018, 59% du personnel avaient l'opportunité de devenir plus efficaces dans leur travail... alors qu'ils étaient 70% en 2016
- En 2018, 59% estimaient que les activités de formation et de développement durant les 12 derniers mois les ont aidés à améliorer leur performance alors qu'ils étaient 64% en 2013, 56% en 2014 et 53% en 2016
- En 2018, 43% estimaient que leur supérieur les aide à identifier leurs besoins en formation et développement alors qu'ils étaient 48% en 2013, 36% en 2014 et 40% en 2016

Clarté des rôles et contenu du travail (graphique 2)

Selon les réponses du personnel à la question « *I am satisfied with the level of responsibilities in my job* », nous pouvons constater une augmentation de 8 points de cet indice entre 2013 et 2018, passant de 66% à 74%. Quant aux réponses relatives à la question « *I feel sufficiently challenged by my work* », on constate une baisse de 3 points entre 2013 et 2018, cependant cet indice a augmenté en 2018 comparé aux années 2014 et 2016, avoisinant le résultat de 2013.

La politique de formation du personnel nécessite une réflexion approfondie afin de favoriser le développement culturel et professionnel. Ceci permettrait au personnel d'envisager de nouvelles perspectives de carrière et de mobilité.

De plus, le personnel est amené à utiliser de nouvelles technologies. Sans une véritable politique de formation prenant en compte toutes ces spécificités, le personnel risque d'être victime d'un stress inutile.

Paradoxalement, dans cette rubrique développement culturel, utilisation et accroissement des compétences, le volet formation est en déclin alors que le volet utilisation et accroissement des compétences est satisfaisant. Nous pourrions en déduire que le personnel maîtrise parfaitement les tâches qui lui sont assignées mais souhaiterait évoluer dans sa carrière par l'apprentissage de nouvelles compétences et l'ouverture de postes en conséquence.

Le volet monotonie et ennui ne peut être évalué puisque je n'ai aucune information à ce sujet. Je retiendrais l'existence d'un travail répétitif notamment pour le personnel affecté au PMO. Afin d'évaluer le degré de monotonie, il serait nécessaire qu'une question relative à ce thème soit incluse dans le prochain *Staff Survey*.

4. Les rapports sociaux au travail

Cet axe couvre les rapports sociaux entre travailleurs ainsi que les rapports sociaux entre le travailleur et l'organisation qui l'emploie. On y considère :

- la qualité des relations : qualité des relations interpersonnelles, insertion dans un ou des collectifs, qualité des relations avec les supérieurs, soutien apporté par ces relations et cette insertion;
- le style de direction et le degré de justice de l'organisation ;
- la violence éventuelle des relations

Intégration, justice, reconnaissance

L'intégration examine comment l'individu est relié à la communauté de travail selon la solidité ou pas des liens de coopération, de convivialité mais aussi des liens d'échange basés sur les compétences, les efforts et les rétributions reçues en retour.

La justice au travail peut couvrir la justice rendue aux personnes créant une exigence d'égalité et en même temps singuliers d'où une exigence d'autonomie. Cette justice au travail exige également la prise en compte du mérite acquis par l'effort, la compétence, la performance. L'idéal serait que ces trois notions de justice : égalité, autonomie et mérite soient équilibrées pour chaque membre du personnel. Toute atteinte excessive de l'autonomie, de l'égalité ou du déni du mérite est susceptible de créer une injustice.

La reconnaissance au travail est très souvent mentionnée que ce soit par le personnel ou l'Institution. Selon Brun et Degas, 2005, cette notion est multidimensionnelle d'où la critique de son manque d'intégration théorique. La reconnaissance peut donc couvrir la reconnaissance de la personne du travailleur, la reconnaissance des compétences, la reconnaissance des efforts, la reconnaissance des performances. Mais aussi la reconnaissance économique : salaire, statut, perspective de carrière ; la reconnaissance symbolique : les éloges, les distinctions... ; la reconnaissance pratique : définition des objectifs et des moyens, les relations de travail, la bonne utilisation des compétences. La reconnaissance peut être accordée par l'employeur, les collègues, les usagers.

Pour le personnel de l'Union européenne, la reconnaissance est aussi accordée par les citoyens européens ainsi que les États membres. Le personnel ne peut pas vraiment s'attendre à une reconnaissance de son travail vis-à-vis des citoyens, ni à une valorisation de celui-ci. Bien au contraire, ce sont la plupart du temps des retours négatifs qu'il reçoit. Ceci affecte, sur le long terme, l'estime de soi et un sentiment que justice ne sera jamais rendue.

« Feedback » et reconnaissance

D'après les résultats des derniers *Staff Survey* (graphique 5), ce volet a été évalué sous trois questions : « *I feel that my opinion is valued* », « *I receive regular recognition or praise for good work* » et « *I think that my performance is evaluated fairly* ». En général, le personnel est satisfait et on remarque également une évolution positive en 2018.

- En 2018, 74% estimaient que leur opinion est appréciée, soit 1 point de plus comparé à 2013 et une évolution significative comparé à 2014 (64%) et 2016 (61%)
- En 2018, 65% estimaient recevoir régulièrement de la reconnaissance ou des éloges pour leur bon travail, soit une évolution de 16 points comparé à 2014 et 14 points en 2016
- En 2018, 67% pensaient que leur performance est assez bien évaluée. Cet indice est plutôt stable entre les différentes années.

L'équilibre effort-récompense

D'après Siegriest (1986), le déséquilibre entre l'effort et la récompense repose sur le constat qu'une situation de travail peut prendre appui sur une combinaison d'efforts élevés et de faible reconnaissance de cet effort ce qui influe sur le plan émotionnel et physiologique, potentiellement délétères.

Cet effort peut être soit extrinsèque (contraintes de temps, interruptions fréquentes, nombreuses responsabilités, augmentation de la charge de travail...), soit intrinsèque (se dépasser, se sentir estimé, relever les défis, contrôler une situation menaçante...).

Quant à la récompense, elle peut être de diverses natures, soit monétaire, soit se sentir estimé, soit avoir un certain degré de contrôle de son statut et/ou avenir professionnel.

Le modèle de Siegriest met en avant le concept de « réciprocité sociale » (bénéficiaire d'avantages légitimes selon l'effort fourni). En cas de rupture de ce « contrat social », la motivation du personnel s'en trouve affaiblie. Le rapport de la Cour des comptes pointe cette baisse de motivation.

Dans le temps, ce déséquilibre, influe sur la dégradation de l'estime de soi et peut être facteur de dégradation de la santé tel que les maladies cardio-vasculaires, les troubles dépressifs ou les maladies artérielles.

Bien que le personnel estime que son travail est reconnu (cf. graphique 5), le volet avenir professionnel (cf. graphique 6) (récompenses) ainsi que l'augmentation de la charge de travail depuis le passage de 37,5h à 40h et les contraintes de temps (efforts) sont en déséquilibres.

Avenir professionnel

D'après les résultats du *Staff Survey* (cf. graphique 6), le volet avenir professionnel a été évalué sous 4 points : la mobilité, le choix de carrière et parcours professionnel, la relation entre la performance de travail et la progression de carrière et l'information sur les options et gestions de carrière.

- En 2018, seulement 39% du personnel estimaient que la mobilité est suffisamment encouragée au sein de leur service alors qu'ils étaient 44% en 2013. On remarque une baisse de 8 point en 2014 (35%) et une évolution de 2 points en 2016 (37%)

- En 2018, 42% du personnel estimaient être capable de gérer leurs choix de carrière et de déterminer leur propre parcours professionnel. Ils étaient 53% en 2013, 45% en 2014 et 36% en 2016
- En 2018, 36% du personnel estimaient satisfaisante la relation entre leur performance au travail et leur progression de carrière. Après une légère baisse en 2014 (31%) et 2016 (32%), le taux est identique à celui de 2013, bien que très bas
- En 2018, une nouvelle question est incluse. Seulement 37% du personnel estiment être bien informés des options de carrière et des services disponibles pour les aider à gérer leur carrière

Dans l'ensemble, en 2018 aucune des réponses à ces questions ne dépassent la barre des 42% de satisfaction, avec une moyenne de 38,5%.

Le personnel n'a pas recours à la mobilité, ne peut gérer ses choix de carrière, n'est pas bien informé sur les options de carrière et la relation entre sa performance au travail et sa progression de carrière n'est pas satisfaisante.

Bien qu'en général, le travail du personnel ne soit pas reconnu au niveau des citoyens européens et bien qu'il ne soit pas satisfait de son avenir professionnel d'où une non-reconnaissance de son travail par l'institution, le personnel est satisfait du retour et de la reconnaissance de son supérieur hiérarchique. Ceci aide le personnel à surmonter les deux autres facteurs négatifs.

Le supérieur direct joue un très grand rôle dans ce volet. Si les résultats « retour et reconnaissance » étaient négatifs, il serait fort probable que l'Institution devrait faire face à un nombre accru de collègues souffrants de pathologies psychiques et physiologiques.

Relations avec les collègues

Les relations avec les collègues et l'inclusion dans un collectif (parfois plusieurs) affectent le bien-être au travail et la santé de deux façons. Premièrement, l'entraide et la coopération facilitent l'accomplissement des tâches. Deuxièmement, les collègues et le collectif de travail peuvent contribuer à l'intégration sociale en apportant une reconnaissance pratique lors de la coopération ou une reconnaissance symbolique.

La relation avec les collègues est excellente au niveau de l'Institution, il suffit de lire les résultats de l'enquête sous « équipe de travail et collègues » (cf. graphique 7).

- En 2018, 70% du personnel estimaient que le travail d'équipe est encouragé et pratiqué dans leur service
- En 2018, 82% du personnel estimaient que leurs collègues sont engagés à faire un travail de qualité. Ils étaient 76% en 2016, soit une augmentation de 6%
- En 2018, 91% du personnel estimaient avoir de bonnes relations de travail et un support avec leurs collègues proches et les membres de leur équipe. Ce taux est en augmentation comparé aux autres années (89% en 2013 et 87% en 2014 et 2016)
- En 2018, 81% du personnel estimaient qu'au sein de leur équipe, ils travaillent ensemble pour améliorer la façon de produire leurs tâches. Ils étaient 69% en 2016, soit une augmentation de 12 points

Je pourrais en déduire que l'idée d'appartenance au projet européen fondé par le groupe des Pères fondateurs partageant les mêmes valeurs de solidarité et de loyauté facilitent l'intégration dans un sous-groupe (DG, Unité, secteur). Ce serait l'entente au sein de ses sous-groupes qui permettrait de généraliser l'entente à tout le groupe et créer une cohésion globale au sein de l'Institution.

Relations avec la hiérarchie

Les relations avec la hiérarchie peuvent constituer un facteur de risque ou un facteur de protection. Elles sont assez souvent évoquées dans les observations de terrain relatives au travail.

La qualité des relations avec les supérieurs en tant que relations humaines a souvent beaucoup d'importance pour les salariés. Le manque d'écoute et de politesse peut être vivement ressenti par les subordonnés (Bardot, 2001), pour qui elle est un défaut de reconnaissance symbolique.

Encadrement intermédiaire

Le manager a une fonction très importante au niveau de la motivation et de la santé psychologique du personnel. Les résultats de l'enquête sous le volet « *Middle management* » (cf. graphique 8) évoluent dans le bon sens et démontrent que ce rôle est accompli par la majorité de l'encadrement intermédiaire.

- En 2018, 67% du personnel estimaient que leur manager fixe des priorités et des objectifs clairs, soit une augmentation de 8 point comparé à 2013
- En 2018, 61% du personnel estimaient que leur manager planifie et partage correctement les tâches au niveau de l'équipe, soit une augmentation de 5 points comparés à 2014
- En 2018, 59% du personnel estimaient que leur manager organise, assigne et gère le travail de l'unité efficacement entre les membres de l'équipe, soit une légère baisse de 3 points comparé à 2013.
- En 2018, 58% du personnel estimaient que leur manager les motive pour être plus efficace dans leur travail, soit une hausse de 7 points comparé à 2013
- En 2018, 69% du personnel estimaient que leur manager fait attention à eux en tant que personne, soit une hausse de 5 points comparé à 2016
- En 2018, 66% du personnel estimaient que leur manager communique efficacement avec eux et les tient informés en temps et de façon pertinente, soit une hausse de 5 points comparé à 2013
- En 2018, 72% du personnel estimaient que leur manager demande leur avis et écoute le personnel (nouvelle question)
- En 2018, 60% du personnel pensaient que leur manager gère efficacement les performances de l'équipe, soit une augmentation de 19 points comparé à 2013 (41%). Cette question a été reformulée. Auparavant, il avait été demandé au personnel de se prononcer sur la gestion efficace de la sous-performance par leur manager

Il en reflète que dans la plupart des services, les relations humaines prévalent au sein des techniques de management. À noter également que des formations en prévention des risques psychosociaux ont été suivies par plus de 1200 managers et que cette action est toujours en cours.

La réforme de 2014 a certes provoqué des bouleversements dans les services influant sur les conditions de travail mais d'après les résultats des *Staff Survey*, globalement, le Middle Management a su faire face à ces diverses situations et mené les équipes dans la réalisation des objectifs de l'institution.

Toutefois, la vigilance est de rigueur dans certaines situations où des managers pourraient être défailants puisqu'en moyenne 36% du personnel ne seraient pas satisfaits de leur encadrement intermédiaire. Ceci pourrait engendrer une ambiance pathogène au sein de l'équipe et, de ce fait, à une dégradation de l'atmosphère générale qui se répercuterait à tout le service.

Encadrement supérieur

D'après les résultats des différents *Staff Survey* sous le volet « Senior Management » (cf. graphique 9), la relation entre l'encadrement supérieur et le personnel est plutôt moyenne. Bien qu'elle tente à s'améliorer en 2018, elle frôle la barre moyenne de 50% de satisfaction.

- En 2018, 52% du personnel pensaient que l'équipe de l'encadrement supérieur donne des directives claires de la mission, des objectifs et des tâches à effectuer, soit une baisse de 4 points comparé à 2013. Ils étaient 55% en 2014 et 52 en 2016
- En 2018, 55% du personnel estimaient que l'équipe assume un rôle visible de « leadership », soit une augmentation de 9 points par rapport à 2013. Ils étaient 48% à le penser en 2014 et 2016
- En 2018, 46% du personnel estimaient que l'équipe démontre des compétences fortes de « leadership », soit une légère augmentation. Ils étaient 45% en 2014, 42% en 2013 et 40% en 2016
- En 2018, 47% du personnel pensaient que l'équipe communique efficacement avec le personnel, soit une hausse de 9 points comparé à 2013. Ils étaient 40% en 2014 et 37% en 2016
- En 2018, 51% du personnel pensaient que l'équipe est ouverte à une contribution du personnel, soit une hausse de 9 points comparé à 2013 (42%). Ils étaient 46% en 2014 et 43% en 2016

Il serait intéressant d'étudier la qualité de ces relations et qu'elle est la véritable perception du personnel. Serait-ce une défaillance relative au style de contrôle, à la clarté et la sincérité des instructions ou encore d'ordre organisationnel ?

Il y a aussi un fort risque que le manager intermédiaire joue un rôle de tampon entre le personnel et l'encadrement supérieur, ce qui pourrait le conduire à un stress accru.

Les échanges entre le personnel et l'encadrement supérieur doivent être renforcés. Une politique de communication plus ciblée et transparente serait nécessaire pour rétablir le lien ainsi qu'une participation active du personnel dans les différents projets de la Direction générale. Une formation en leadership serait nécessaire pour l'équipe de l'encadrement supérieur

5. L'insécurité

Par insécurité de la situation de travail, on entend l'insécurité socio-économique et le risque de changement non maîtrisé de la tâche et des conditions de travail.

On retrouve l'insécurité socio-économique dans des situations telles que la précarité de l'emploi traité sous le point « La précarité » et l'insécurité de la carrière traitée sous le point « Les rapports sociaux au travail, avenir professionnel ». Les changements ont également été abordés sous le point « Autonomie - La prévisibilité du travail et la possibilité d'anticiper ». À noter que les restructurations correspondent aux changements les plus lourds. Plusieurs symptômes de mal-être au travail sont ainsi répertoriés tels que les arrêts de travail, l'absentéisme, les troubles du sommeil, les états dépressifs, les TMS...

Des travaux empiriques ont confirmé la place centrale de l'insécurité parmi les facteurs de stress qui ont un impact négatif sur la santé psychologique (Burchell, Ladipo et Wilkinson, 2002). Il s'agit d'une dégradation de l'équilibre entre effort et récompense, en particulier par la perte du contrôle sur son statut professionnel (sentiment de maîtrise, efficacité, estime de soi) (Siegrist, 1996).

Conclusion

Le projet européen est porté par professionnels reconnus ; des femmes et des hommes, avec des savoirs et un savoir-faire, dignes de confiance, persévérants, ayant le sens de l'éthique, qui se sont expatriés afin de perpétuer le rêve des Pères fondateurs et des Visionnaires.

Ce projet européen n'aurait pas grandi aussi vite sans ses femmes et ses hommes qu'ils soient fonctionnaires, agents temporaires, contractuels, intérimaires, ... Chacun à sa façon a apporté sa contribution et chacun en son for intérieur y croit comme nous pouvons le constater lorsqu'en 2018, 82% du personnel répondaient avoir un sentiment de fierté à effectuer leur travail (cf. graphique 10 – La Commission comme lieu de travail) et que 73% croyaient que leur travail fait une différence dans la vie des citoyens européens (cf. graphique 11- les objectifs et buts organisationnels).

Ces réponses confirment bien que le personnel n'entre pas par hasard au sein de l'Union européenne, il y entre comme on y entre dans une famille que l'on adopte et qui nous adopte. On y entre parce qu'on est complètement convaincu du bienfondé du projet.

Le personnel pense, avant tout, à faire évoluer dans de meilleures conditions la vie des citoyens européens et non-européens. Les États membres pensent avant tout la mise en place de politiques sous des contraintes budgétaires sans en mesurer les conséquences sur le quotidien du personnel, ses conditions de travail, sa santé ainsi que sur sa vie privée.

Suite à ces différentes mesures de restrictions budgétaires, le personnel de la Commission européenne est soumis à des facteurs très importants de risques psychosociaux qui ont émergés avec les deux réformes mais aussi suite à l'image de l'UE véhiculée par les médias ainsi que les conflits de valeurs engendrés par certains hauts responsables.

Cependant, c'est grâce à la cohésion de groupe et à son appartenance que le personnel a su résister à ces pressions, mais jusqu'à quand ? Une troisième réforme risquerait de briser cette cohésion. Il est important pour la vitalité de l'administration de préserver cette notion d'appartenance au groupe et d'éradiquer toutes politiques qui mettraient en danger cette force incontournable du personnel. D'autant plus que, selon l'enquête 2018, le personnel trouve que l'Institution est un lieu de travail attractif (cf. graphique 10 – La Commission comme lieu de travail).

Face à toutes ces épreuves, le personnel a développé selon moi, une résilience collective qui est sa principale force.

Afin de pallier ces dysfonctionnements, il est nécessaire d'entamer une réflexion approfondie avec les services en mettant en place une stratégie d'intervention qui pourrait être la base d'une politique d'un accord de qualité de vie au travail.

Ce travail de recherche est ma petite contribution au projet européen. C'est une pierre que je pose à cet édifice afin que tout le personnel puisse travailler dans les meilleures conditions mettant l'Humain au cœur de ce projet. Le personnel a démontré à plusieurs reprises, tout au long de ces 70 années, sa fidélité et sa loyauté.

C'est au tour des dirigeants européens de montrer leur reconnaissance au personnel de l'UE !

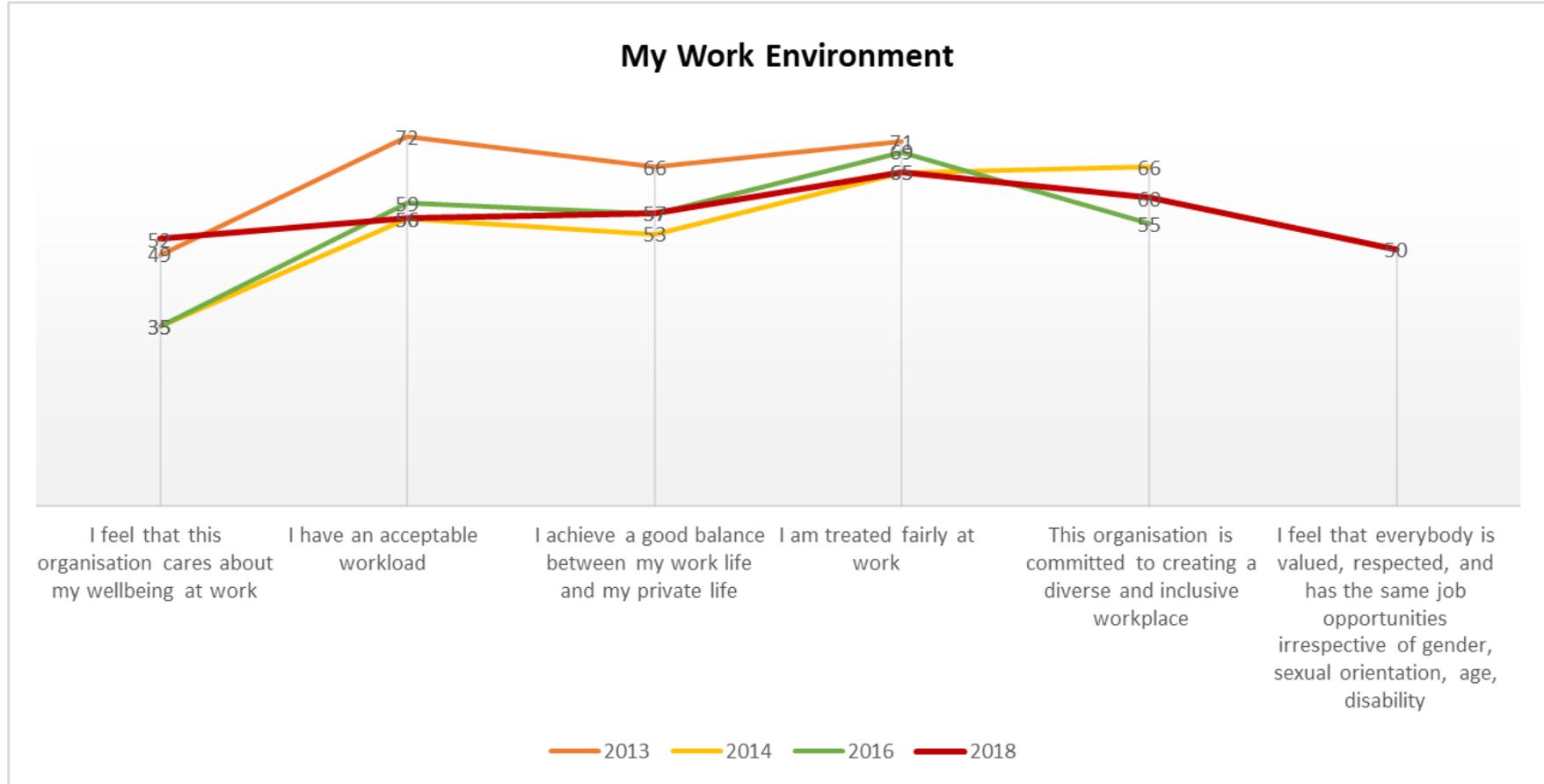
Dhikra

– **Annexe 1 – Graphiques**

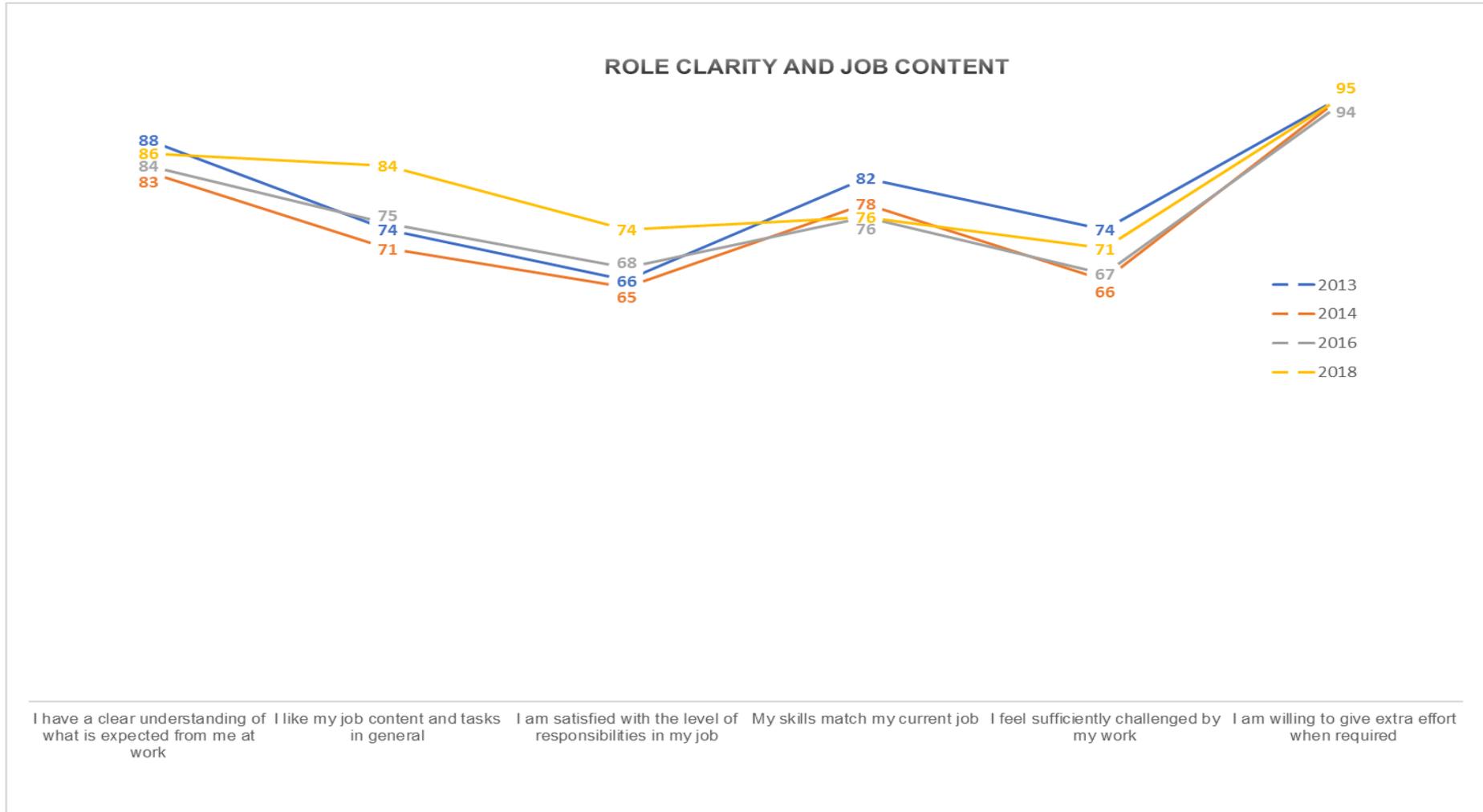
1. Mon environnement de travail
2. Clarté des rôles et contenu du travail
3. Méthodes de travail : Collaboration et communication – changements et innovation
4. Formation et développement
5. Avenir professionnel
6. Travail d'équipe et Collègues
7. Encadrement intermédiaire
8. Encadrement supérieur
9. La Commission comme lieu de travail
10. Les objectifs et buts organisationnels

– **Annexe 2 - L'évaluation de la réforme, Me Cristiano SEBASTIANI**

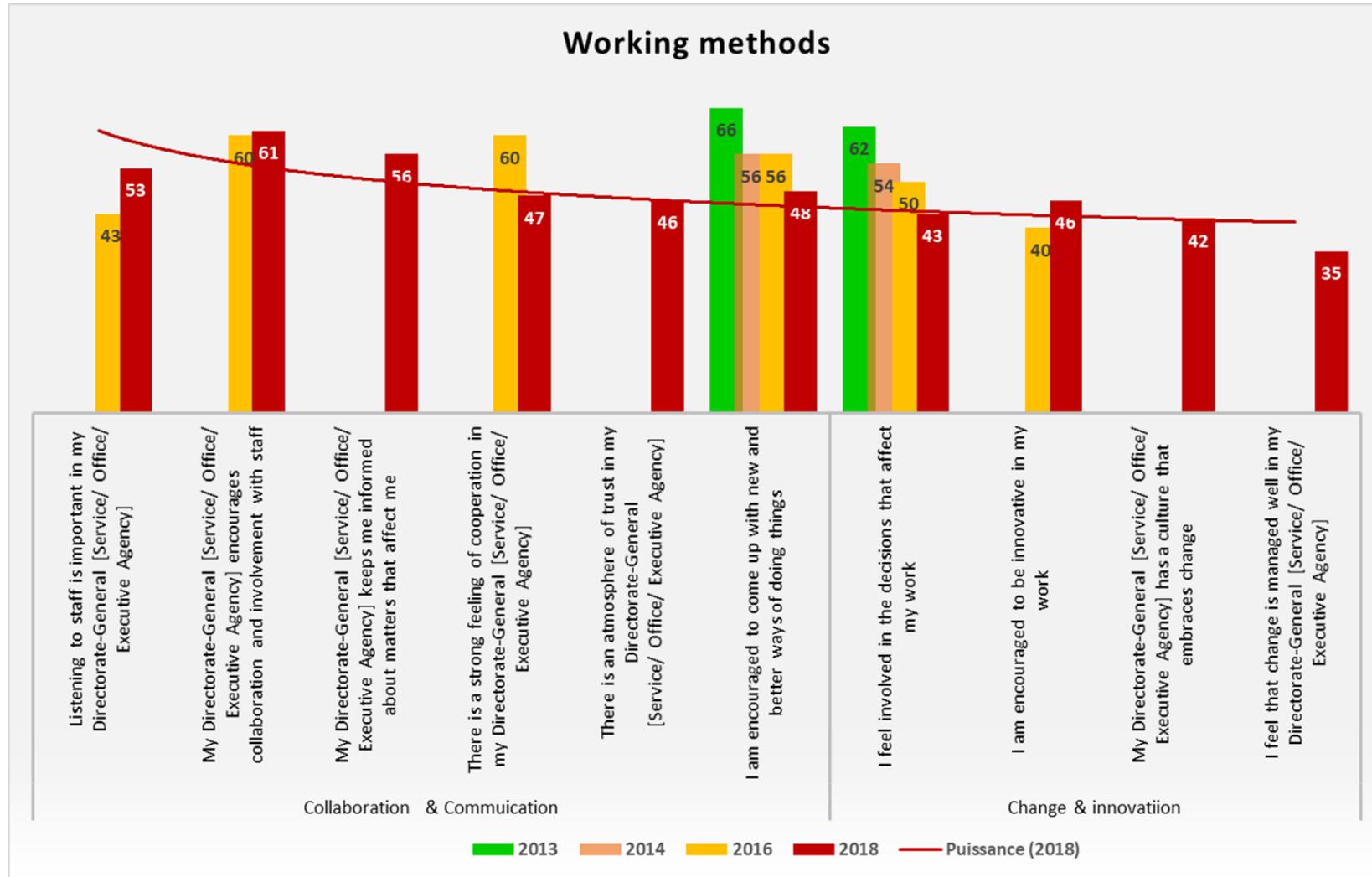
Graphique 1- Mon environnement de travail



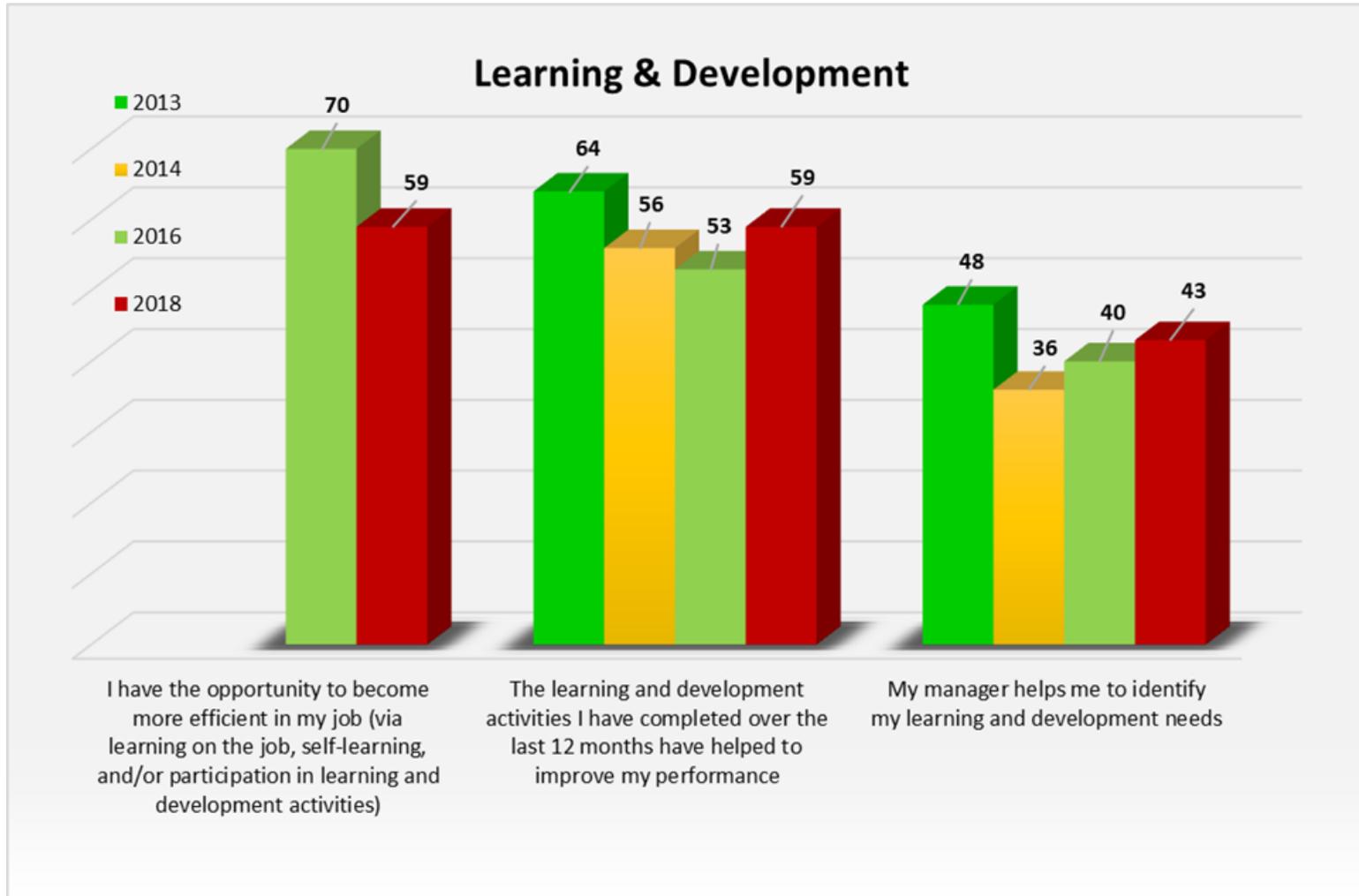
Graphique 2 - Clarté des rôles et contenu du travail



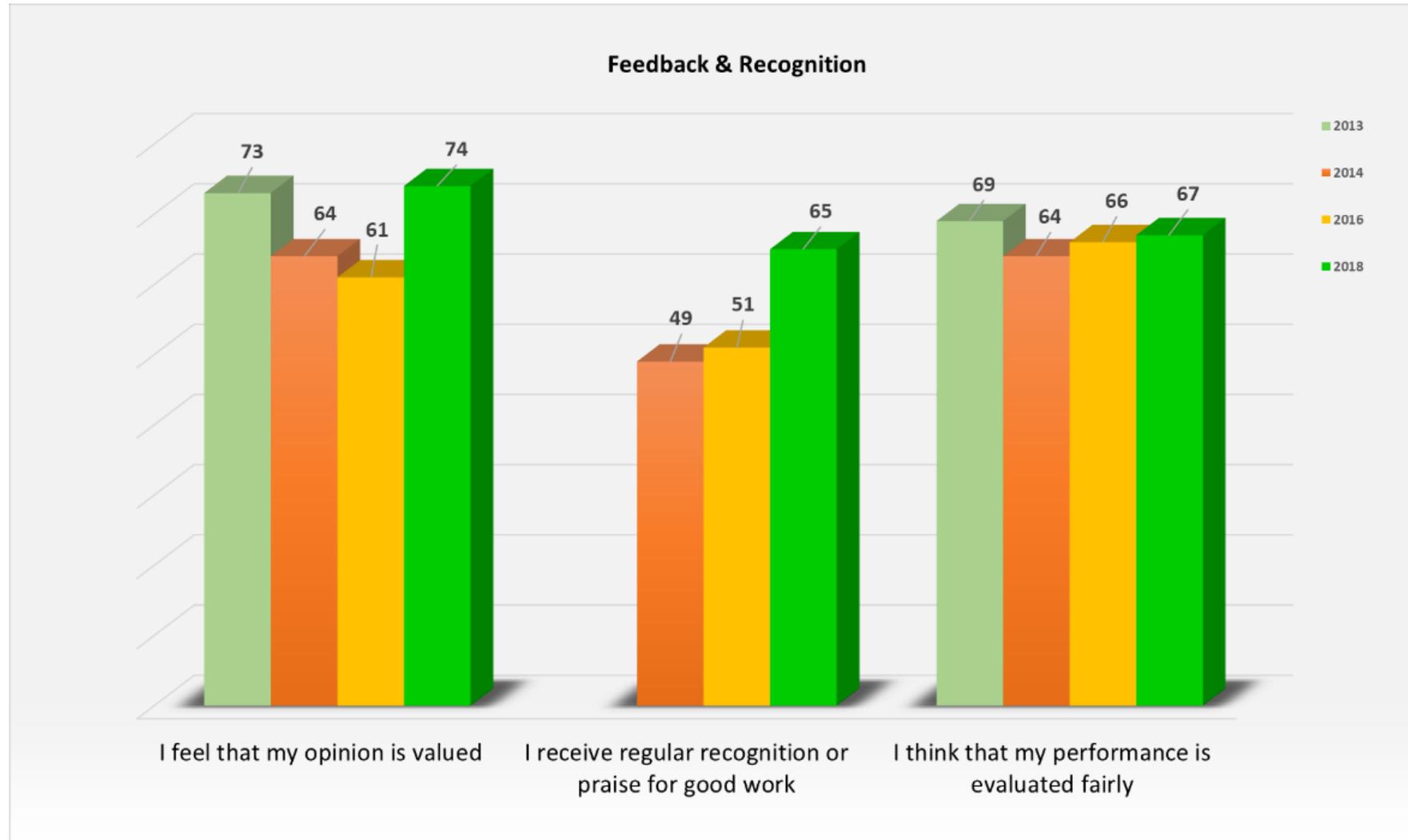
Graphique 3 - Méthodes de travail
Collaboration et communication – changements et innovation



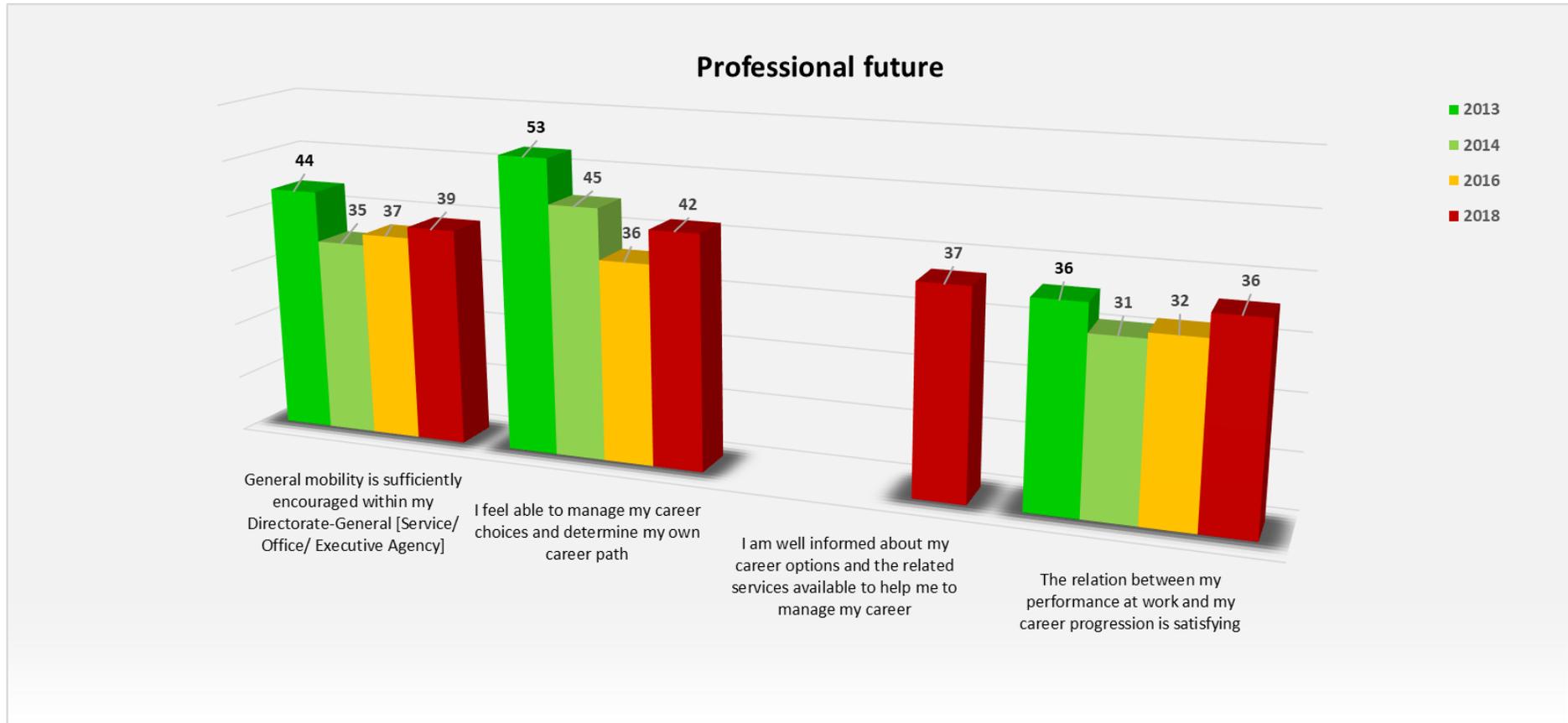
Graphique 4 – Formation et développement



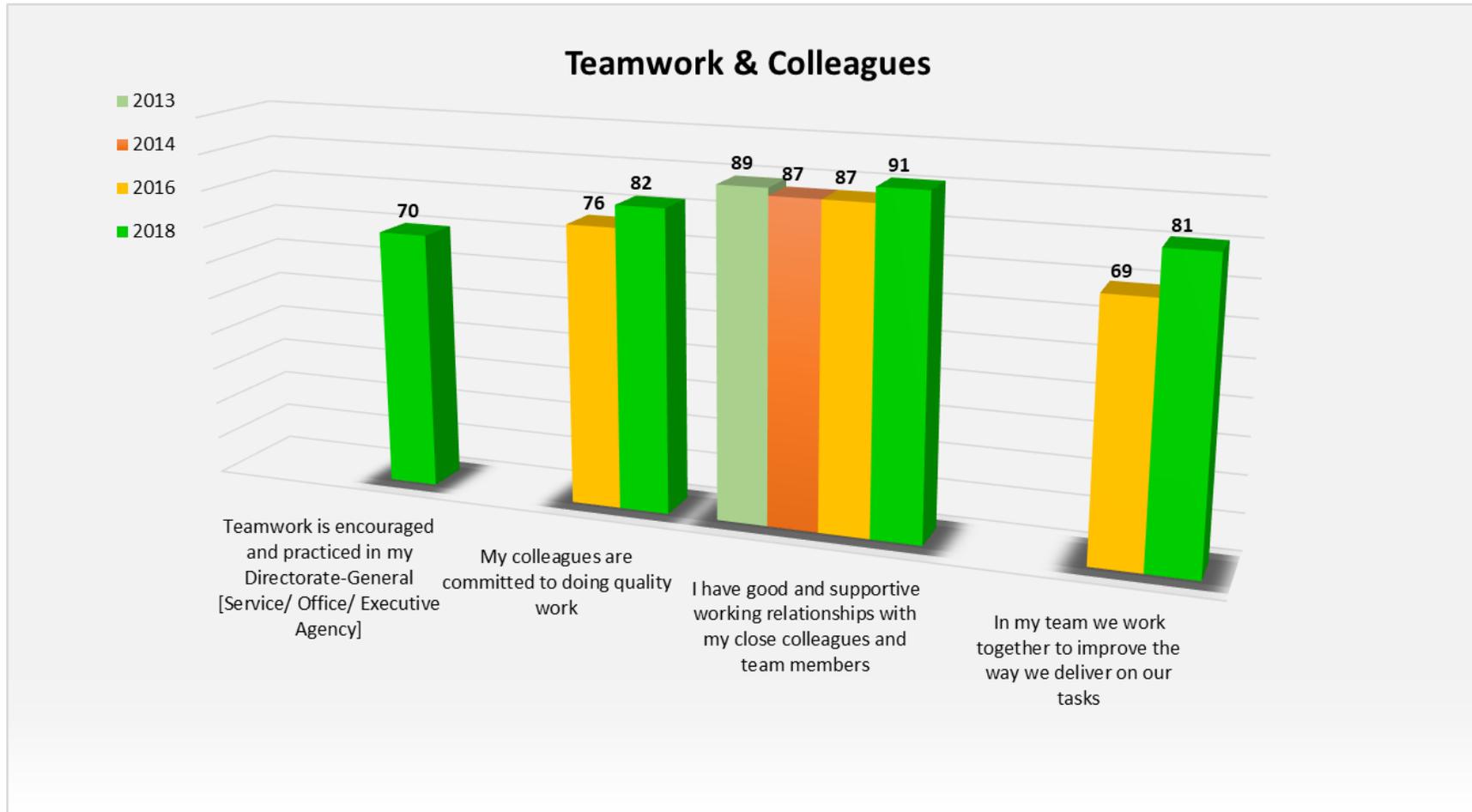
Graphique 5 - « Feedback » et Reconnaissance



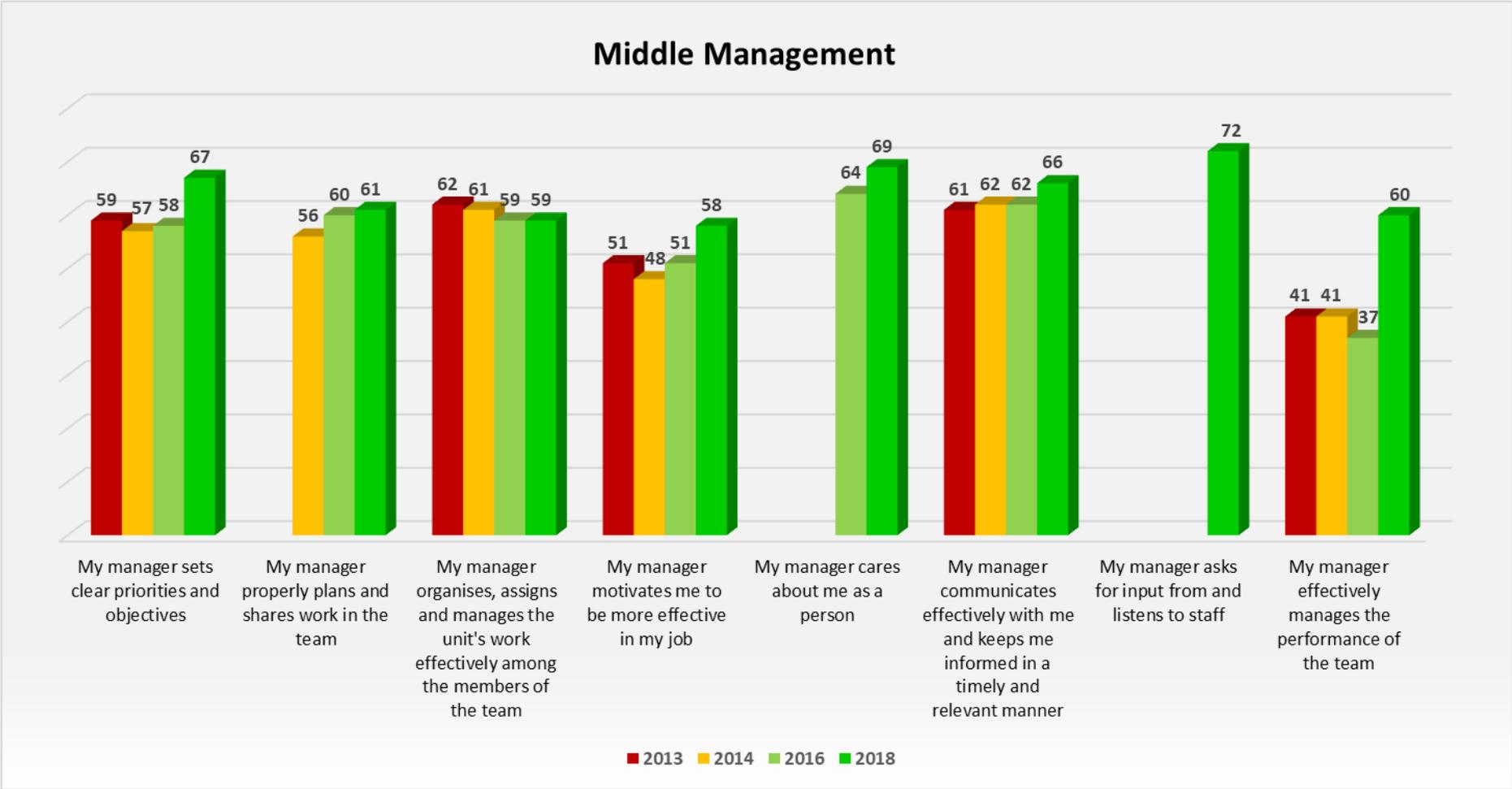
Graphique 6 – Avenir professionnel



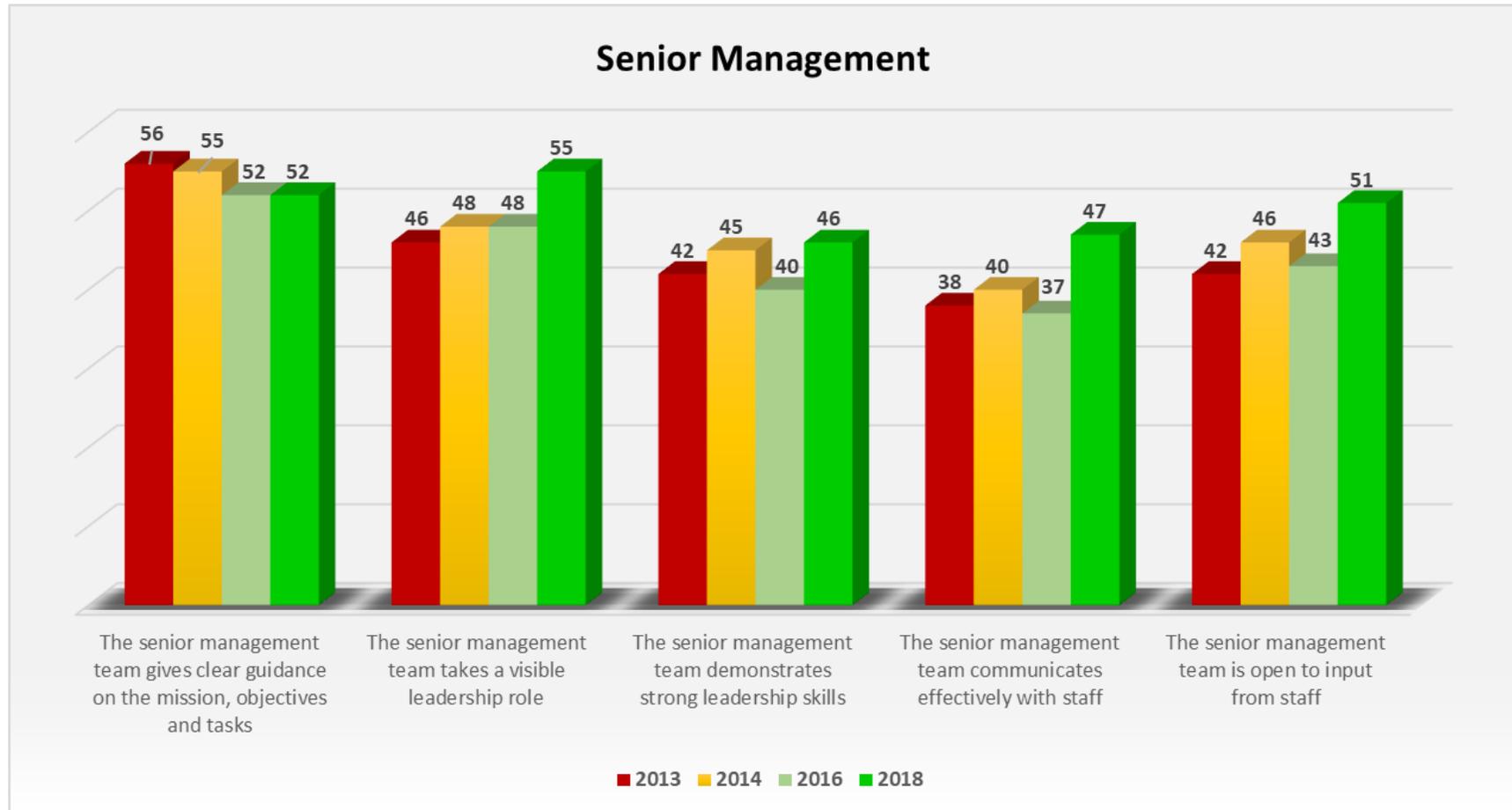
Graphique 7 - Travail d'équipe et Collègues



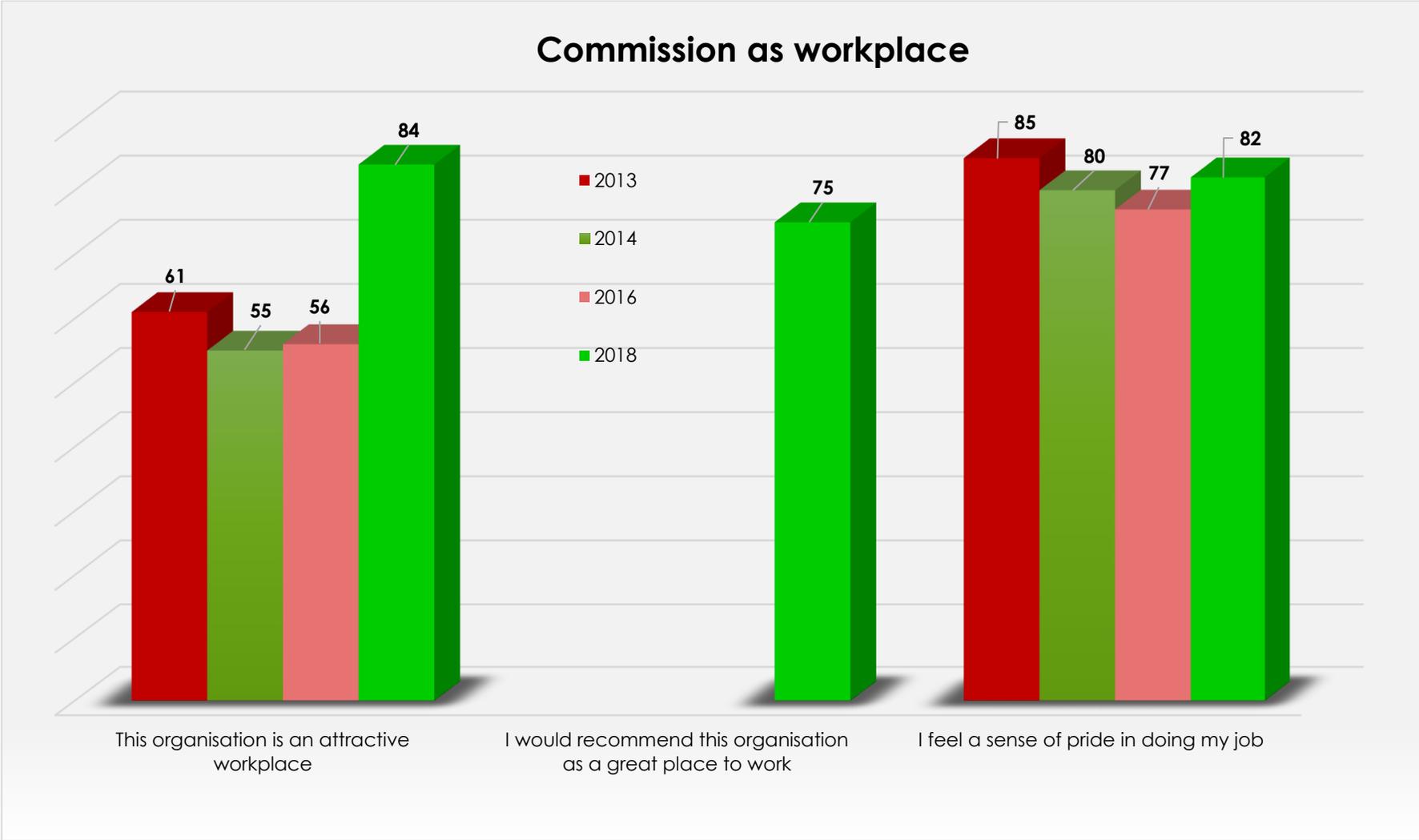
Graphique 8- Encadrement intermédiaire



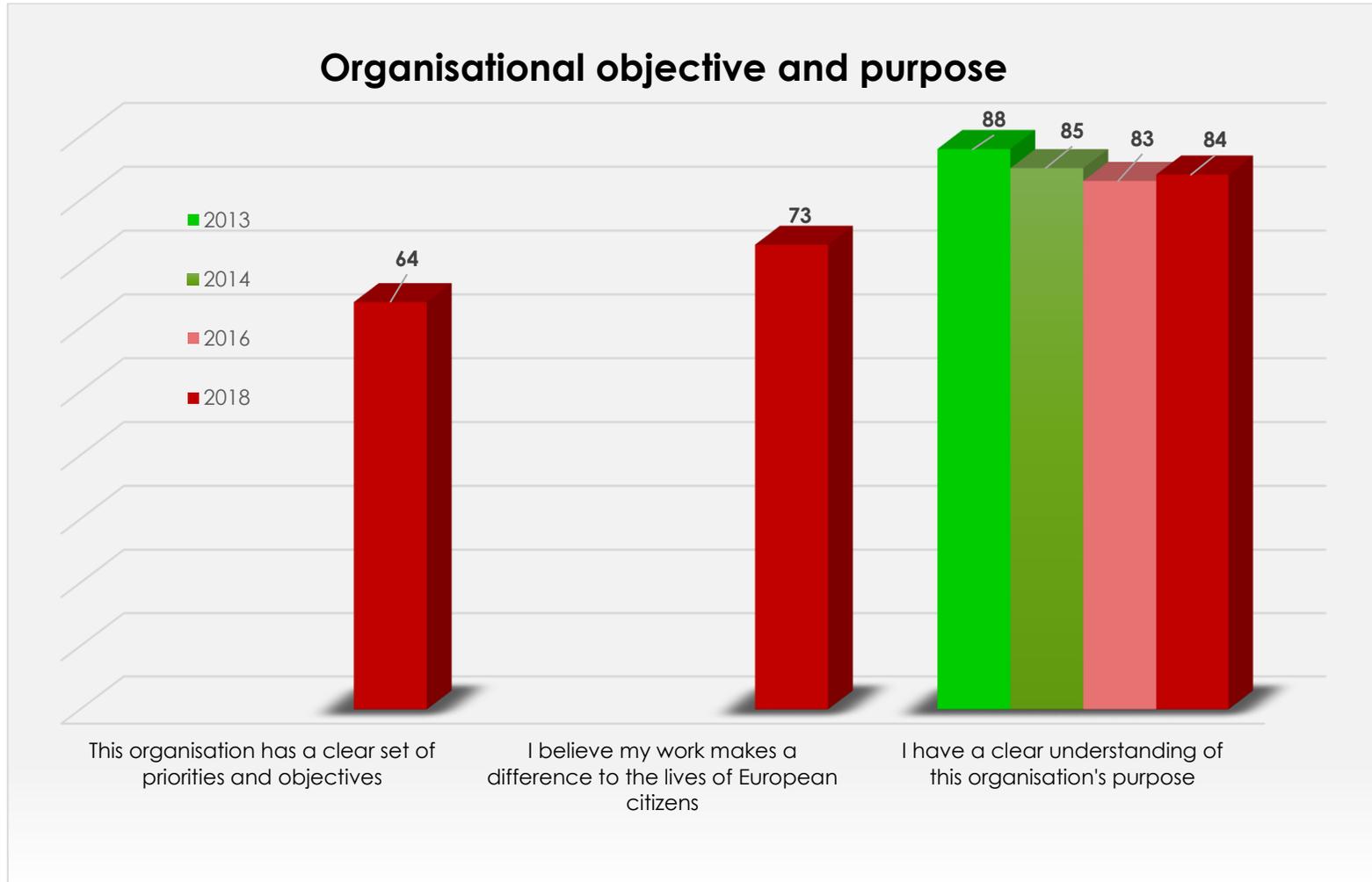
Graphique 9 – Encadrement supérieur



Graphique 10 - La Commission comme lieu de travail



Graphique 11 – Les objectifs et buts organisationnels



Colloque sur l'incidence des modifications du statut des fonctionnaires et agents de l'Union européenne sur le contentieux communautaire de la fonction publique.

Bruges, le 18 juin 2007

Depuis sa création au Congrès de la Haye en 1948, le Collège de Bruges a démontré une capacité d'intuition, un réel enthousiasme et une volonté d'impulsion pour la construction européenne. Ce n'est pas un hasard si nous retrouvons aujourd'hui de nombreux "anciens" de Bruges parmi les fonctionnaires européens.

Fonctionnaires et "anciens du Collège d'Europe" partagent cet enthousiasme pour « le rêve européen ». Ils attachent une réelle importance à la défense d'une fonction publique européenne à la hauteur de ses responsabilités et de sa mission. Tant à Bruges et à Natolin qu'au sein des institutions il a toujours été évident qu'il ne pouvait pas - et qu'il ne pourra pas – y avoir de construction européenne ambitieuse sans une fonction publique communautaire formée de véritables professionnels de la chose européenne et défenseurs de l'intérêt général européen.

Aujourd'hui, cinquante années depuis le début de l'aventure communautaire, la fonction publique communautaire a connu plusieurs évolutions majeures qui n'ont jamais nécessité de remise en cause fondamentale du statut des fonctionnaires. Subitement, le besoin s'est fait sentir de réformer certains éléments essentiels du statut avant l'adhésion des nouveaux Etats membres en 2004. Cette refonte statutaire a suscité de nombreuses critiques et interrogations notamment de la part des nouveaux fonctionnaires européens, les premières cibles de cette Réforme. Si à ce jour – trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme - il est encore trop tôt pour pouvoir mener à bien une évaluation exhaustive, il n'est pas trop tard pour en saisir les limites et les dangers potentiels pour l'avenir de la fonction publique européenne et pour tenter d'apporter les corrections nécessaires.

Avant de donner quelques éléments d'évaluation, je fixerai dans un premier temps les enjeux et le cadre politique dans lequel cette réforme a été engagée par la Commission Prodi afin de comprendre les véritables objectifs de la réforme. Une fois le contexte établi, je m'attarderai sur la fonction publique européenne et sur les liens qu'elle nourrit avec son personnel. Enfin, je fournirai dans un troisième temps quelques éléments d'évaluation en me concentrant sur deux aspects essentiels concernant directement le personnel : la recherche de l'efficacité des institutions et les conditions de travail et la politique du personnel.

Je tiens à préciser que les critiques émises à l'égard de la Réforme ne pourront jamais servir d'alibi pour justifier les manquements éventuels des membres du personnel ou

¹⁴ Les opinions exprimées dans cette intervention le sont à titre strictement personnel et n'engagent d'aucune manière ni la Commission Européenne ni les organes statutaires dans lesquels je siège.

pour se résigner à l'inefficacité de certains services des institutions. Comme il a été rappelé à juste titre, quelques soient les circonstances, le statut ou le régime juridique, un fonctionnaire motivé par l'idéal qu'il sert sera toujours un bon fonctionnaire.

I. LES ENJEUX ET LE CADRE POLITIQUE

I.A. L'enjeu de la Réforme et le rôle de la fonction publique européenne

Il convient d'emblée de rappeler que l'enjeu de la Réforme administrative des institutions européennes dépasse largement le souci de maintien du niveau de rémunération et des autres avantages matériels des fonctionnaires européens, même si ces préoccupations comptent aussi.

Les fonctionnaires n'ont jamais douté que les Institutions européennes avaient besoin d'une véritable Réforme administrative capable de défendre, de renforcer et de garantir l'application des principes essentiels qui ont permis depuis 50 ans à la fonction publique européenne de d'apporter une contribution essentielle à la construction d'une Europe unie.

Toute Réforme aurait dû avant tout viser à renforcer la compétence, l'indépendance et la permanence de la fonction publique européenne qui sont les trois conditions essentielles pour s'assurer que les fonctionnaires puissent remplir avec efficacité la mission qui leur a été confiée par les traités et par les citoyens européens. Compétente car la recherche de l'intérêt général européen est une tâche particulièrement difficile qui exige souvent un très haut degré de technicité et de rigueur. Permanente, parce qu'elle vient renforcer l'indépendance de la fonction publique et que l'intégration européenne est une œuvre de longue haleine. Indépendante enfin, car la fonction publique européenne doit être suffisamment forte pour garder sa liberté de jugement et sa capacité d'action propre afin de résister aux pressions et aux nationalismes de toutes sortes qu'ils soient politiques, économiques ou administratifs.

Il est intéressant de noter que la Commission n'a pas osé rappeler, haut et fort, que seule l'indépendance individuelle des fonctionnaires européens pouvait garantir l'indépendance des administrations auxquelles ils appartiennent. La Commission n'a pas non plus osé affirmer que s'il s'agissait d'une caractéristique essentielle à toute fonction publique et que celle-ci était particulièrement indispensable à la fonction publique européenne pour les raisons suivantes:

- à la différence des États membres dont les unifications sont déjà réalisées et souvent depuis longtemps, il s'agit ici de bâtir une construction nouvelle. Tout mouvement d'unification politique a besoin d'un « corps de serviteurs » suffisamment indépendants des forces centrifuges et suffisamment dévoués à l'intérêt commun pour surmonter les obstacles. L'Europe unie existe sans doute d'abord grâce à ses Pères fondateurs mais aussi et surtout grâce au personnel des institutions qui a contribué à la mise en œuvre de leur inspiration.

- les pressions subies par la fonction publique sont décuplées au niveau européen. Aux considérations personnelles et politiques viennent, en effet, s'ajouter des différences culturelles, des concurrences nationales qui rendent davantage nécessaire le maintien d'une fonction publique européenne forte.

Au fur et à mesure de la négociation du nouveau statut, il est apparu de plus en plus clairement que le véritable enjeu de la Réforme n'avait pas été saisi notamment par le personnel, qu'il s'agissait d'une Réforme sans vision, fille et victime d'une crise politique contingente, une réforme conçue par une Commission affaiblie et victime d'une crise profonde de confiance et même de légitimité.

Les premiers résultats de son application confirment tout le bien-fondé de ces craintes.

I.B. Le contexte politique à la base de la Réforme

Sous le choc des scandales à l'origine de la démission de la Commission Santer, consciente d'avoir perdu son immense patrimoine de confiance de la part des citoyens, taxée d'être devenue une technocratie irresponsable sans légitimité démocratique et totalement incapable de se réformer, la Commission Prodi a semblé concentrer tous ses efforts sur "la crédibilité" plutôt que sur la rigueur et le caractère efficace et approprié de sa Réforme.

Le résultat a été une réforme conçue surtout pour ne pas "déplaire" aux Etats membres notamment à ceux moins favorables à une intégration européenne forte et ambitieuse. Face à ces résistances, la Commission a essayé de faire passer la Réforme du Statut comme une réponse politique inévitable et imposée par les critiques émises par le Comité des experts mandaté par le Parlement Européen dont le rapport a provoqué la démission de la Commission Santer.

Contrairement à la rhétorique développée par la Commission, les experts ont clairement indiqué que les déficiences dénoncées n'étaient nullement imputables au Statut. Au contraire, ils ont confirmé ce que le personnel savait déjà, que ces déficiences étaient très souvent imputables à la violation et à la déviation des règles statutaires. Ainsi leur 2^{ème} rapport du 10 septembre 1999 précise t-il:

"Les lignes fondamentales de ce régime (protection et renforcement de l'indépendance du personnel, conditions de travail attrayantes et compétitives, valorisation des mérites, régime spécifique des garanties individuelles) restent valables... Il en résulte que la véritable question qui se pose n'est pas de modifier profondément le système statutaire actuel, mais d'en appliquer correctement les règles et les principes."

Si ces défaillances n'étaient pas dues à un mauvais statut, peut-être étaient-elles imputables à la mauvaise qualité des fonctionnaires européens et qu'il convenait donc de les pénaliser avec une Réforme de leur statut ? De nouveau, il suffit de citer la conclusion du deuxième rapport des experts pour comprendre qu'il ne s'agissait pas de la source

véritable des difficultés à l'origine de la réforme :

« Au cours de ses travaux, le Comité a constaté un grand nombre de défaillances dans le fonctionnement de l'administration communautaire. Cependant, ses membres ont été amenés à rencontrer beaucoup de fonctionnaires de la Commission de niveaux et fonctions très divers : dans la plupart des cas ils ont pu apprécier leurs compétences, leurs soucis du service public et leur volonté sincère de contribuer aux efforts nécessaires pour améliorer le système. Cette richesse humaine constitue l'un des acquis les plus importants à porter au crédit de la construction communautaire. Ne pas le laisser périliter est une des responsabilités primordiales de la Commission».

Ces sages paroles des experts du Parlement Européen n'ont pas été entendues.

I.C. Fallait-il bouleverser le statut ?

Ainsi une réforme sérieuse aurait dû être précédée par une réponse sérieuse à deux questions:

- faut-il réformer le Statut ?
- le projet envisagé permet-il d'améliorer la fonction publique européenne?

Il convient de constater que ces deux questions n'ont jamais reçu ne serait-ce qu'un commencement de réponse. A aucun moment la Commission n'a été capable de démontrer que le Statut actuel était suffisant et que les modifications proposées lui apporteraient des améliorations. A aucun moment, il n'a été démontré en quoi le Statut aurait été déficient, en quoi il aurait freiné le travail des institutions au cours de 50 ans de construction européenne et surtout en quoi il aurait été responsable des carences constatées dans le fonctionnement des institutions européennes, à commencer par celui de la Commission elle-même.

Personne ne l'a fait tout simplement parce que ce constat est impossible à tirer sur des bases objectives et factuelles. Le Statut, en effet, ne nécessitait pas véritablement de modifications substantielles car il offrait toutes les possibilités voulues pour une bonne réforme du personnel pour autant naturellement qu'il existât une volonté politique de l'appliquer. Certes, de mauvaises décisions en matière de nomination, de procédures disciplinaires, de gestion financière ont été prises mais tous s'accordent aujourd'hui que la responsabilité en incombe entièrement aux autorités de chaque institution et non pas à une prétendue insuffisance du Statut.

N'ayant ni le courage ni la force de corriger ses propres errements ou de résister aux pressions externes, la Commission a semblé préférer changer la forme pour ne pas régler le fond. Consciente du scepticisme latent qui entourait ses efforts de réforme, la Commission s'est concentrée sur une réforme avant tout facile à vendre au Conseil et à l'opinion publique plutôt que de défendre un projet réellement capable de résoudre ses problèmes de gestion, d'en améliorer le fonctionnement et de répondre aux attentes de ses services et des citoyens européens. Par un raccourci quelque peu enfantin, la Commission a imaginé que la crédibilité de sa Réforme aurait pu être garantie par la transposition

automatique de modes de gestion en vogue dans le secteur privé et par un bouleversement profond du Statut de la fonction publique européenne.

Ces deux éléments étant censés être perçus par le Conseil et par l'opinion publique comme étant des gages du sérieux de cette proposition de Réforme. Naturellement, pour ce qui concerne le personnel des institutions conscient des véritables enjeux de la réforme, cette démarche était inacceptable et une source quasi inépuisable de contentieux.

LA FONCTION PUBLIQUE EUROPENNE ET SON PERSONNEL

La nature du lien entre le fonctionnaire et son institution

A la base de la Réforme, il y a eu une volonté politique claire d'affaiblir la « loyauté-identité » des fonctionnaires avec les institutions et de la remplacer par la « loyauté du mercenaire ». Ces deux concepts développés par Magali Gravier ¹⁵ reflètent bien le décalage entre deux visions de la fonction publique européenne sur base duquel se nourrit une partie du contentieux communautaire de la fonction publique.

Sur base du premier concept, le fonctionnaire agit de façon à défendre les intérêts de l'organisation à laquelle il s'identifie que ce soit dans la mission, les objectifs ou la façon de s'en acquitter. Le statut est basé sur cette approche identitaire du fonctionnaire européen destiné à se consacrer entièrement à sa tâche, à sa mission, presque au don de soi. Cette vision trouve sa consécration dans le fait que les fonctionnaires en activité sont à tout moment à la disposition de leur institution. Ce lien ne change pas avec la cessation de ses fonctions car les fonctionnaires restent soumis à des devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions et certains avantages. De même, la solidarité avec l'institution se manifeste aussi dans la mise en place d'un système de sanctions sévères excluant la prescription dans le temps pour la punition des fautes commises avec la possibilité de punir même après la durée de ses fonctions. Bref après son recrutement le fonctionnaire européen ne redevient plus jamais « un homme de la rue ».

C'est en revanche la loyauté « du mercenaire » qui semble avoir guidé l'esprit de la réforme, comme si les fonctionnaires défendaient les intérêts de leur institution uniquement parce qu'ils étaient payés. Les fonctionnaires européens ont été quasiment perçus comme un corps de mercenaires principalement concernés par leurs rémunérations, attachés au maintien de leurs bénéfices, soucieux d'éviter toute évaluation sérieuse de leurs mérites et presque indifférents et déconnectés du projet européen. Il va sans dire qu'une telle vision de la fonction publique européenne a profondément choqué le personnel.

Entreprise privé versus administration publique ?

¹⁵ Magali Gravier "D'une Loyauté à l'autre. Eléments sur le statut de la fonction publique européenne 1951-2003" dans Politique européennes 2003 numéro pp. 79-98

Tout le processus de Réforme a été animé par l'opposition stérile et parfois puéride entre les modes de gestions d'une entreprise privée et ceux d'une administration publique. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une différence de valeur ou de dignité. Se consacrer au développement d'une entreprise privée ou servir une administration publique sont des activités tout aussi respectables l'une que l'autres mais chacun conviendra que les finalités sont différentes et les modes de gestion et d'évaluation le sont aussi. Une administration publique n'existe et n'a de sens que si elle est capable de définir et de servir l'intérêt public.

Ceci ne veut pas dire que l'administration publique n'a ni responsabilité ni obligation de résultat. Au contraire, elle a des comptes à rendre à la collectivité publique, c'est-à-dire aux citoyens qu'elle doit servir et aux contribuables qui en supportent la charge. Elle a un devoir d'efficacité, de performance et d'excellence. Ne pas donner à la fonction publique la structure ou les moyens nécessaires pour remplir sa mission ne peut qu'annoncer les plus grandes difficultés à venir pour convaincre le citoyen de son utilité même.

La transposition, au sein de l'administration publique, de méthodes de travail des entreprises privées, en instaurant une concurrence constante au détriment de l'esprit d'équipe et du sentiment d'appartenance à un « corps », dénature l'essence même de la fonction publique européenne et la rend plus vulnérable et donc moins indépendante. Une approche plus sérieuse et moins politisée, aurait permis de comprendre qu'un texte aussi fondamental qu'un statut de fonction publique ne doit pas être modifié sans de très fortes justifications/motivations.

Il est été observé que plutôt que protéger la capacité de chaque fonctionnaire à exercer ses fonctions de manière indépendante, le projet a voulu remplacer la recherche de la qualité du travail des services par une course à l'accumulation individuelle des prestations ponctuelles quantifiables (baptisée "rendement) et une prime à la médiocrité laborieuse. Plutôt que renforcer l'esprit d'équipe et le dévouement à l'institution, le but recherché a semblé être plutôt celui de placer les fonctionnaires en concurrence permanente entre eux au détriment de l'objectif commun, de l'efficacité et de la bonne entente dans les services.

Le rôle du personnel et de ses représentants

Le personnel n'a pas accepté, sans réagir, la médiocrité d'une telle vision. Tous admettent que les résultats de la Réforme auraient été bien plus graves sans l'action et la réaction du personnel et des syndicats qui se sont mobilisés pour éviter des dérives encore plus dangereuses. Les fonctionnaires n'ont d'ailleurs pas été seuls dans leur démarche. D'autres forces, notamment au sein du Parlement européen mais aussi de plusieurs Etats membres ont manifesté leur mécontentement et leur crainte par rapport aux premières orientations présentées tout en confirmant leur attachement au rôle et à la mission de la fonction publique européenne. Après avoir livré la bataille sur les plans politique et syndical, le personnel a tout naturellement porté ses efforts sur le plan légal d'où la multiplication du contentieux et des procédures.

III. PREMIERS ELEMENTS D'EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME

Compte tenu du thème de la conférence d'aujourd'hui qui porte essentiellement sur le contentieux communautaire, je me limiterai à dresser un premier bilan sur les problèmes rencontrés par le personnel et sur les sources principales de ce contentieux qui touchent directement les fondements mêmes de la fonction publique. Il ne faut pas y voir une vision réductrice et essentiellement négative car la réforme a rendu certaines avancées possible même si nombre d'entre elles doivent encore être concrétisées.

Il est encore un peu tôt pour mesurer tout l'impact et toutes les conséquences de la réforme. Nous pouvons toutefois constater que sur les deux points les plus importants de la réforme – 1. la recherche de l'efficacité et 2. la politique du personnel – celle-ci n'a pas atteint les buts affichés. En effet, la contribution de la réforme à l'efficacité de l'action des institutions est plus que minime comme nous le verrons dans une première partie. Enfin, sur le plan du personnel, il convient de constater que la fonction publique européenne s'est aliénée une grande partie de son personnel notamment les collègues recrutés après le 1 mai 2004 et ceux des nouveaux Etats membres qui n'ont ni compris ni accepté la façon dont l'Union européenne les avait accueillis au sein de ses institutions.

III. A. La contribution de la Réforme à l'efficacité de l'action des institutions

Selon les instigateurs de la réforme, celle-ci était destinée avant tout à améliorer l'efficacité de l'action des institutions. Une enquête conduite en 2003 par la Commission ¹⁶ montre que si les fonctionnaires s'accordent sur le besoin d'une réforme administrative, beaucoup doutent en revanche que la réforme proposée permettra de rendre la Commission plus efficace.

La Réforme a généré un alourdissement certain de la gestion administrative. Il est incontestable que la Réforme a produit une confusion profonde dans le fonctionnement des Institutions ayant nuit à l'efficacité de leur action dans un moment historique où l'Europe à la veille de l'élargissement le plus important de son histoire en avait le plus besoin. La gestion de la Réforme et notamment de la confusion administrative qui en a découlé ont imposé des efforts et exigé des ressources très importantes qui ont ainsi été soustraites à l'action politique des institutions.

Au sein de la Commission, ces difficultés ont été décuplées du fait d'une externalisation et d'une décentralisation mal maîtrisée qui sont autant de sources d'applications contraires et contradictoires du statut et donc de contentieux.

Le résultat est que la Commission s'est davantage repliée sur elle-même et consacre de plus en plus ses ressources à sa gestion interne plutôt qu'à l'accomplissement des missions essentielles qui lui ont été confiées par le Traité. Ceci dans un moment critique où se fait ressentir le besoin d'une Commission forte et capable de devenir à nouveau le véritable moteur de l'Union européenne.

Les services sont en permanence occupés à gérer une lourdeur administrative de plus en plus importante et à maîtriser le mécontentement ainsi que la démotivation du personnel et notamment des nouveaux recrutés. Dans ce contexte, sous l'impulsion du Vice-

¹⁶ http://www.cc.cec/home/admref/reform/implementation/survey_en_2003_01.htm

président Kallas, la Commission a clairement affichée sa volonté de surmonter ces difficultés, de simplifier profondément les procédures, de recentrer ses ressources autour de son action politique plutôt que de sa gestion interne.

B. La politique du personnel

Une lecture rapide et sommaire du rapport annuel 2006 de la cour de justice ¹⁷ et notamment des statistiques judiciaires du tribunal de la fonction publique européenne en 2006 montre que si la Commission européenne représente 62.9% du personnel de l'ensemble de la fonction publique, il a généré à lui seul près de 75% du contentieux. Quatre grandes sources de contentieux semblent se dégager: 1. le transfert des pensions acquis en Belgique suite à l'introduction de la nouvelle législation belge en la matière, 2. les recours à l'entrée en service après le 1 mai 2004, 3. les promotions et 4. le statut d'agents contractuels. Compte tenu du fait que le premier dossier concerne essentiellement les ressortissants belges suite à l'introduction de la nouvelle législation nationale belge sur le transfert des pensions dans le régime communautaire, je m'attarderai sur les trois thèmes suivants: politique du recrutement, la carrière linéaire et le statut des agents contractuels qui touchent l'ensemble du personnel de toutes les institutions.

Excellence et politique de recrutement du personnel et recours à l'entrée en service

La Réforme visait – soi disant - à garantir l'excellence de la compétence de la fonction publique en mettant à la disposition des institutions les meilleurs candidats. Les mesures portant sur les conditions de recrutement des nouveaux fonctionnaires ont surtout permis de recruter des nouveaux fonctionnaires à un niveau inférieur. Ces nouvelles dispositions en matière de recrutement ont aussi occasionné des discriminations graves et d'importantes difficultés qui peuvent à terme remettre en cause certains principes statutaires fondamentaux telles que l'excellence ou la couverture géographique.

La dégradation des conditions offertes aux nouveaux collègues ne facilite pas la tâche des services qui éprouvent des difficultés à trouver des candidats disposés à rejoindre l'institution. Très nombreux sont les refus des candidats figurant sur les listes de réserves établies à la suite des concours généraux. Du jamais vu dans l'histoire des institutions !

Une fois recrutés, tous les nouveaux collègues se sont vus contraints de signer leur acte de nomination et en même temps déposer une réclamation pour en contester les conditions. Du jamais vu depuis la création des institutions ! Ce phénomène dépasse largement les seuls 172 requérants repris dans le rapport annuel de la Cour de Justice. Face à la multiplication des réclamations au titre de l'article 90.2 du statut, toutes les institutions – à l'exception de la Cour de Justice – ont décidé d'appliquer la jurisprudence à l'ensemble des collègues concernés même si ces derniers n'avaient pas introduit de réclamations. De fait, il s'agit de milliers de collègues. Cette situation n'est évidemment pas sans impact négatif sur l'efficacité et la motivation des collègues qui se sentent discriminés et sur l'ambiance dans les services entre anciens et nouveaux fonctionnaires.

Tous ces collègues travaillent dans l'attente du 11 juillet prochain et dans l'espoir d'une décision favorable du TPI dans l'affaire *Centeno Mediavilla* et du TFPE dans d'autres affaires connexes. Nombreux sont celles et ceux qui ont déjà annoncé vouloir quitter l'institution en cas de rejet de leurs recours et qui avouent être déjà sur le point de s'intéresser aux offres privées. Toutes les conditions ont été réunies pour engendrer une

¹⁷ <http://curia.europa.eu/fr/actu/news/index.htm>

grande frustration du personnel et pour permettre la « loyauté du mercenaire » de prendre le pas sur la « loyauté d'identité » du fonctionnaire vis-à-vis de son institution.

Face aux dégâts engendrés par la réforme et face à l'ampleur du phénomène, il est toutefois rassurant de constater que l'analyse des difficultés à résoudre est, de plus en plus, largement partagée et que la Commission Barroso démontre être consciente de l'impasse dans laquelle est plongée l'institution. Les institutions étudient à présent les mesures pouvant être adoptées afin de surmonter ces difficultés et assurer l'excellence du recrutement.

Indépendance de la fonction publique européenne et nouvelle structure de carrière

Le rapport de suivi sur la réforme de la Commission en date du 21 décembre 2005 ¹⁸ explique que l'institution "a veillé à assurer un passage en souplesse au nouveau statut" (sic). C'est précisément dans la réforme de la structure de carrière des nouveaux fonctionnaires que se cachent les plus grandes difficultés et les grands dangers pour l'avenir de la fonction publique européenne et notamment pour son indépendance. L'annexe 13 du statut qui fixe un certain nombre de dispositions transitoires est – à la grande satisfaction de mes confrères avocats - une source inépuisable de contentieux pour le personnel des institutions. D'aucuns n'hésitent pas à qualifier cette annexe d'ésotérique voire de mystique. Elle reflète de manière exemplaire le manque de clarté qui a dominé la Réforme.

De nombreuses dispositions régissant des aspects fondamentaux du statut ont donné lieu à des interprétations multiples et divergentes mettant en cause l'unicité du statut à travers les institutions. La fonction publique européenne n'a jamais connu une telle incertitude juridique généralisée. Outre les nouveaux grades de recrutements que nous venons d'aborder, nous trouvons aussi les facteurs multiplicateurs, l'ancienne et la nouvelle grille de carrière, les conditions d'entrée dans la nouvelle structure de carrière, les passages de catégories via concours internes ou externes, les parcours de carrières avec ou sans restriction, les coefficients correcteurs pour les pensions, les transferts de pensions ... la liste est inépuisable.

L'indépendance de l'institution et le risque de renationalisation de l'encadrement supérieur

Certains cocktails de dispositions s'avèrent particulièrement dangereux pour la santé de l'institution et son personnel. A titre d'exemple, l'abaissement du niveau de recrutement associé à la chasse permanente à la promotion a rendu plus qu'incertain l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur. Et ce, même pas pour les plus brillants d'entre eux ! La nouvelle structure de carrière et les conditions de recrutement risquent de réserver d'office ces postes aux nominations externes. Les nominations ainsi opérées et souvent décidées par les Etats membres présente un risque évident de renationalisation de la structure hiérarchique et une perte d'indépendance certaine de ces fonctions pourtant essentielles pour le bon fonctionnement des institutions.

En effet, de par la dégradation du niveau de leur recrutement opéré en AD 5, les nouveaux fonctionnaires sont privés de toute possibilité réelle d'accéder par avancement de carrière interne aux fonctions d'encadrement supérieur pourvues à partir du grade AD 14. Les meilleurs pourront tout au plus aspirer à un poste de Directeur à la veille de leur départ à la retraite ! Quel défi lancé à leur motivation et à leur dévouement au travail ... Les institutions risquent d'être ainsi privées de la possibilité de sélectionner à

¹⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Rapport de suivi sur la réforme de la commission : après la réforme" (COM) 2005 668 final. Bruxelles, le 21 décembre 2005

l'avenir en leur sein les Directeurs et les Directeurs généraux.

Il s'agit là d'un des exemples les plus frappants de dichotomie entre les finalités affichées par la Réforme et les résultats obtenus. En effet, une des dérives que la Réforme devait résoudre était la politisation par « parachutage » de personnes externes directement nommées sur des postes d'encadrement supérieur. La Commission avait clairement annoncé que la Réforme devait limiter ces dérives qui dans le passé avaient tellement nuit à sa crédibilité et à son indépendance.

Face à cette situation préoccupante, il serait irresponsable de se résigner et d'attendre. Il convient donc de réfléchir d'urgence à la mise en place de nouvelles procédures internes transparentes et équitables permettant de restituer à nos nouveaux collègues des chances d'accès à ces fonctions tout en permettant aux institutions de continuer à l'avenir à sélectionner parmi leurs fonctionnaires les meilleurs candidats et d'éviter ainsi la renationalisation de ces fonctions.

Les procédures d'évaluation et de promotion

Un mal n'arrivant jamais seul, la Commission a voulu introduire un nouveau système d'évaluation et de promotion (le REC, rapport d'évolution de carrière) parallèlement à la mise en place d'une nouvelle structure de carrière.

Les fonctionnaires doivent se livrer une compétition permanente, mener une chasse permanente à la reconnaissance de la part de leurs supérieurs hiérarchiques dans l'accumulation des points de promotion étant obtenus par le biais d'un système d'évaluation fondé sur le mérite individuel à l'exception de toute valorisation de l'esprit d'équipe et des synergies entre collègues au sein des services.

Fondé sur un mélange confus entre modes de gestion du secteur privé et règles devant gouverner le fonctionnement d'une administration publique, prétendument basé sur une meilleure reconnaissance du mérite et inutilement complexe dans sa gestion, le REC a imposé une charge de travail absolument déraisonnable à tous les acteurs de la procédure en produisant une démotivation profonde et croissante des fonctionnaires.

Le Vice Président Kallas a été sensible aux requêtes émanant de tous les acteurs de la procédure et a décidé d'ouvrir la concertation avec les OSP afin de procéder à une véritable simplification de la procédure permettant d'assurer une évaluation équitable et plus efficace du personnel en libérant en même temps une partie des ressources consacrées jusque-là à la gestion du REC.

Après seulement quelques années, l'application d'un des principes clé de l'esprit qui semble avoir guidé le processus de réforme est ainsi profondément remis en cause.

La permanence de la fonction publique européenne : les agents contractuels

La Réforme a introduit dans le statut une nouvelle catégorie d'agents qui s'ajoutent aux « autres agents » soumis au RAA, à savoir les agents contractuels destinés, entre autres, à remplacer les fonctionnaires de catégorie D. De plus, ces agents contractuels destinés à remplacer pour de courtes périodes les fonctionnaires absents, se voient de plus en plus confiés des tâches permanentes et destinées auparavant uniquement aux fonctionnaires.

L'augmentation progressive du nombre d'agences dites indépendantes, d'agences d'exécution, d'Offices... dont les agents contractuels constituent la plupart du personnel, provoque un transfert progressif des tâches des fonctionnaires permanents vers les agents contractuels et temporaires. Cette externalisation qui devait permettre aux fonctionnaires de se concentrer sur les tâches dites essentielles s'est soldé par une confusion totale des rôles et des compétences et une perte d'expertise de la part des services centraux de la Commission.

A la multiplication des acteurs, il faut ajouter la prolifération des interprétations différentes et contradictoires des mêmes dispositions statutaires qui remet en cause l'unicité du statut mais aussi et surtout l'unité de la fonction publique européenne.

Il est rassurant de constater qu'au sein de la Commission cette situation préoccupante a déjà imposée une première réflexion portant sur la définition des « tâches essentielles » devant être dans tous les cas réservées à des fonctionnaires. Dans le même contexte, il faut saluer l'approche critique que le Parlement Européen est en train de réserver à la prolifération de nouvelles agences. En effet, les voix critiques sont de plus en plus nombreuses pour dénoncer l'impossibilité d'assurer la gouvernance du système communautaire, dispersé en organes répartis à chaque coin de l'Europe et de moins en moins maîtrisables.

Conclusion

La réforme du statut a manifestement perturbé un équilibre fragile qui, si rien n'est fait, aura pour conséquence une fonction publique privée de ses moyens, moins professionnelle, moins indépendante et moins permanente.

Pour les adversaires de l'intégration européenne c'était le but recherché. La fonction publique européenne ayant été l'un des moteurs de la construction européenne dans un sens intégrateur, sa remise en cause serait, dans l'esprit des adversaires de l'intégration, la remise en cause de l'intégration elle-même. Une simple zone de libre échange, un marché non régulé, sans politiques communes et sans ambition d'union politique, n'ont pas besoin d'une administration et d'une fonction publique dignes de ce nom.

Cette genèse de la Réforme doit toujours rester bien à l'esprit si l'on veut limiter les dangers dans son application et garantir le bon fonctionnement des institutions indispensable pour relancer le projet européen. Pour sortir de l'impasse et préserver l'essentiel, il conviendra – permettez-moi la provocation du juriste que je suis – d'appliquer le statut sans trop se soucier des mauvaises intentions du législateur, d'en corriger les défauts d'origine en réformant ce qui peut encore l'être notamment au regard des dispositions générales d'exécution du Statut. Puisque de nombreuses questions sont désormais sur la table du juge communautaire, le tribunal de la fonction publique européenne – à l'instar de la Cour de Justice dans de nombreux dossiers - est appelé à jouer un rôle déterminant pour l'avenir de l'intégration européenne.

Tout le personnel des institutions, aussi bien celui recruté sous l'ancien que sous le nouveau statut, est conscient que la résignation ne peut pas être de mise. Il faudra plus qu'une mauvaise réforme administrative pour que les fonctionnaires européens renoncent à servir avec enthousiasme l'Europe d'aujourd'hui et de demain. Ils savent que sur ce chemin qui s'annonce difficile, le Collège d'Europe restera toujours un point de repère incontournable et une source précieuse de nouveaux talents.

Bibliographie

Chapelle F., 2018. Aide-mémoire – Risques psychosociaux et Qualité de Vie au Travail en 36 notions ; Dunod

Commission européenne – IP/04/369.2004. La composante finale de la réforme administrative est en place : le Conseil adopte le nouveau statut du personnel

Commission européenne – IP/04/726. 2004. Réforme administrative : les rapports annuels d'activité révèlent des progrès impressionnants dans la réalisation des objectifs

Dejours C., 2003. L'évaluation du travail à l'épreuve du réel – Critique des fondements de l'évaluation, Une conférence-débat organisée par le groupe Sciences en questions, Paris, Inra, 20 mars 2003 ; Editions Quae

European Commission – HR Key figures Staff Members ; https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en

Geofgakakis Didier, 2010 – L'administration européenne à la croisée des chemins

Gollac Michel et Bodier Marceline - Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser - Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé

Jacques Chevallier. Identité, organisation, institution. CURAPP. L'identité politique, Presses universitaires de France, pp. 239-251, 1994. hal-01763613 Cour des comptes européenne – Rapport spécial 2019/15 – Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel

Linhart, Danièle Modernisation et précarisation de la vie au travail. Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research [en línea]. 2009, (1), 1-19 [fecha de Consulta 11 de Junio de 2020]. ISSN: . Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76512777004>

OLAF – Commission européenne : https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_fr

Sebastiani Cristiano.2007 – L'évaluation de la réforme - Colloque sur l'incidence des modifications du statut des fonctionnaires et agents de l'Union européenne sur le contenu communautaire de la fonction publique européenne

Verena Aebischer, Dominique. 2016– Le groupe en psychologie sociale, Dunod

Union européenne : https://europa.eu/european-union/index_fr

Audition : Cristiano Sebastiani