

PARLEMENT EUROPÉEN



Délégation des administrateurs

Considérations sur la réforme du Statut

La Délégation des administrateurs a suivi avec beaucoup d'attention les perspectives de réforme du Statut des fonctionnaires présentées depuis quelques années par la Commission. Elle s'est manifestée dans le débat créé par ces perspectives, en rappelant publiquement les principes essentiels de fonction publique auxquels elle est attachée. Elle s'est aussi sentie solidaire du très grand effort d'analyse et de réflexion mené par l'ensemble des représentants du personnel et par l'administration du Parlement européen. Maintenant que le projet de réforme se précise, elle se doit de prendre position de manière élaborée. Elle le fait naturellement sur la base des convictions qui ont présidé à sa création et qui inspirent ses objectifs dont le premier est la défense du "caractère professionnel, de la neutralité et de la qualité de la fonction administrative et de la fonction publique européenne en général".

I. RAPPEL DE QUELQUES "FONDEMENTS"

Pour qu'il n'y ait pas de méprise sur l'enjeu du dossier, il faut réaffirmer que l'engagement de la Délégation dans ce débat va bien au-delà de la défense d'intérêts propres de la catégorie A, si légitimes soient-ils, et procède moins encore d'un souci de préservation du niveau de rémunération et des autres avantages matériels des fonctionnaires européens, même si ces préoccupations comptent aussi. Ce qui nous pousse à agir c'est d'abord et avant tout le risque d'atteinte aux principes essentiels qui ont permis depuis 50 ans à la fonction publique européenne de collaborer efficacement à la construction d'une Europe unie.

A. La défense de l'intérêt public, raison d'être et mission de l'administration publique

1. Une administration publique n'existe que pour servir l'intérêt public, c'est-à-dire, au delà de l'intérêt immédiat des institutions publiques auxquelles elle est attachée, l'intérêt de la collectivité publique toute entière qui, dans une démocratie moderne, se confond avec l'intérêt général, l'intérêt de l'ensemble des citoyens, que cette collectivité soit une commune, une région, un État national ou l'Union européenne.

2. Ce service du bien collectif (du bien commun) constitue une différence essentielle avec l'entreprise. Il ne s'agit pas d'une différence de valeur ou de dignité: dans son ordre, l'entreprise est une activité aussi respectable que l'administration publique. Il s'agit d'une différence de finalité: l'entreprise poursuit d'abord sa propre réussite qui est de réaliser un profit en satisfaisant des besoins individuels, ceux de ses clients; elle a pour fonction principale de produire des biens et des services marchands, donc quantifiables, alors que l'administration publique rend des services généralement non marchands.
3. Ceci ne veut pas dire que l'administration publique n'a pas de responsabilité, d'obligation de résultat. Au contraire, elle a des comptes à rendre à la collectivité publique, c'est-à-dire ultimement aux citoyens qu'elle doit servir et aux contribuables qui en supportent la charge. Elle a un devoir d'efficacité, donc de performance et d'excellence. Mais, comme elle ne produit pas des biens et des services marchands, son activité ne peut être quantifiée et sa performance évaluée de la même façon que celle des entreprises.
4. Il est donc illusoire de vouloir transposer telles quelles à l'administration publique les méthodes de travail en vigueur dans les entreprises. C'est le cas surtout des méthodes de recrutement, de gestion et de rémunération du personnel. Il existe d'autres méthodes, adaptées au caractère propre de l'administration, éprouvées par une longue pratique même si elles sont perfectibles et à modifier en fonction de l'évolution de la société.

B. Pour s'acquitter de sa mission de défense de l'intérêt général, l'administration publique a besoin d'une fonction publique remplissant certaines conditions

1. La fonction publique doit être **professionnelle**, c'est-à-dire être composée essentiellement de personnel recruté sur la base de sa compétence. Mais cette compétence ne doit pas uniquement s'entendre comme un savoir technique, partiel. Elle doit aussi inclure des connaissances et une culture générales suffisantes pour s'acquitter des fonctions de manière optimale. Elle suppose enfin un certain esprit, une disposition à travailler au service de l'intérêt général.
2. Elle doit être **indépendante**, c'est-à-dire suffisamment forte pour garder sa liberté de jugement et une capacité d'action propre, vis-à-vis des pressions de toutes sortes, que celles-ci viennent des forces politiques, des intérêts économiques ou de l'intérieur de l'administration. L'indépendance individuelle des fonctionnaires est la garantie de l'indépendance des administrations publiques auxquelles ils appartiennent.
3. Elle doit être **permanente**. D'abord parce que la permanence vient renforcer l'indépendance. Ensuite parce que le service de la chose publique est une œuvre de long terme. Le rythme du changement ne peut y être le même que dans l'entreprise qui a les yeux tournés vers les fluctuations de son marché: il s'agit ici au contraire de prévoir et d'accompagner l'évolution de toute une société. L'administration publique doit donc pouvoir compter sur un personnel stable, capable de gérer sur la longue durée et engagé sur une longue période.

4. Il y a plusieurs **manières de parvenir à ces objectifs fondamentaux** de toute fonction publique et, sur ce point, nos États membres ont des traditions diverses. Il y a toutefois des **méthodes éprouvées**, que l'on retrouve souvent.

a) Le **concours**. Il reste la "moins mauvaise" des méthodes de recrutement. Consistant en des épreuves ouvertes à tous les candidats, suffisamment élaborées pour tester au mieux les aptitudes, jugées de manières suffisamment objective (confidentialité, rôle du jury) pour éviter au maximum les erreurs et les manipulations, il reste la procédure:

- **la plus démocratique**: tous les intéressés remplissant les conditions objectives (diplômes, expérience...) peuvent concourir, ce qui permet seul de respecter le principe fondamental d'égal accès des citoyens aux emplois publics et notamment de donner une chance aux candidats qui se présentent avec leurs seules compétences, sans autre appui, et qui sont souvent les candidats d'origine modeste. A l'opposé, les recrutements au coup par coup, réalisés sans publicité, sur la base de vagues entretiens, même (et surtout!) assistés de psychologues, donnent évidemment prises aux manipulations (faveurs fondées sur des considérations personnelles, politiques ou nationales);
- **la plus performante** pour la sélection des meilleurs, parce qu'il fait appel au plus grand nombre possible de candidats, qu'il comporte des épreuves variées et pertinentes et qu'il repose sur le principe du *numerus clausus*;
- **la plus sûre** pour obtenir des fonctionnaires d'esprit indépendant: ils ne doivent leur position à personne mais seulement à leurs aptitudes objectivement reconnues.

Seul le concours donne à chacun sa chance et permet de trouver les meilleurs. Hors du concours certains ont plus de "chance" que d'autres et ce ne sont pas forcément les meilleurs.

b) Un **élément d'ancienneté dans la progression de la carrière**. Cet élément, par exemple l'existence d'échelons de rémunération automatiquement obtenus périodiquement, vient évidemment renforcer l'indépendance que les fonctionnaires tiennent du concours: la possibilité de faire au moins partiellement carrière indépendamment de l'appréciation des supérieurs permet aux fonctionnaires de s'exprimer avec une certaine liberté, d'être plus audacieux dans la présentation de leurs avis et suggestions, ce dans l'intérêt bien compris du service.

5. Il faut souligner que **ces caractères essentiels de toute fonction publique sont particulièrement nécessaires à la fonction publique européenne**.

a) D'une part, parce qu'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. L'Histoire est là pour montrer qu'un 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 ceux-ci ont eu besoin d'un tel corps de serviteurs pour traduire leurs inspirations en actes. Et l'on sait bien que l'intégration n'aurait pu se faire sans les efforts constants de proposition, de gestion et de contrôle des fonctionnaires européens.

- b) D'autre part, les pressions subies par la fonction publique sont décuplées au niveau européen. Aux considérations personnelles et politiques viennent en effet s'ajouter des différences et des concurrences d'ordre culturel et national qui rendent encore plus nécessaires les garde-fous que sont les procédures objectives de recrutement et de gestion du personnel.

II. ABSENCE DE JUSTIFICATION SÉRIEUSE POUR LA RÉFORME DU STATUT

Un texte aussi fondamental qu'un statut de fonction publique ne doit pas être modifié sans de très fortes justifications. Réformer pour réformer est inacceptable, surtout si le changement aboutit à un bouleversement très coûteux en termes de gestion. La réforme aurait dû être précédée par une réponse sérieuse à deux questions:

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

Or ces deux questions n'ont jamais eu ne serait-ce qu'un commencement de réponse. Au contraire les promoteurs de la réforme du Statut au sein de la Commission ont eu recours à des justifications fallacieuses.

A. **En réalité, cette réforme est inutile parce que le Statut actuel est suffisant et que les modifications proposées ne lui apportent pas d'amélioration**

1. La Commission n'a jamais démontré **en quoi le Statut actuel était déficient**.
 - a) En quoi d'abord il avait handicapé les institutions au cours de 50 ans de construction européenne (sous la forme du statut des fonctionnaires CECA à partir de 1952 puis de celui des Communautés européennes à partir de 1962).
 - b) En quoi ensuite il était responsable des carences constatées récemment dans le fonctionnement des institutions européennes, à commencer par celui de la Commission elle-même.
2. Elle ne l'a jamais fait parce qu'elle ne pouvait pas le faire. **Le Statut** en effet ne nécessite aucune modification substantielle car **il offre toutes les possibilités voulues pour une bonne réforme du personnel**. Prenons trois exemples tirés des préoccupations affichées dans le projet de réforme.

- a) La promotion au mérite est explicitement organisée par l'article 45. S'il y a eu mauvaises décisions en la matière (notamment par nomination de fonctionnaires médiocres à des postes élevés), la responsabilité en incombe entièrement aux autorités de chaque institution.
 - b) Toutes les "procédures punitives" souhaitables sont prévues: gamme complète de sanctions disciplinaires, licenciement ou rétrogradation pour insuffisance professionnelle. Là encore, c'est la carence des autorités qui est en cause et non la prétendue insuffisance des procédures. Ainsi, comme on peut le constater, les conseils de discipline font généralement bien leur travail et proposent généralement des sanctions fortes: si celles-ci ne sont pas toujours retenues par les autorités responsables, rien ne sert de modifier les dispositions statutaires.
 - c) Enfin les catégories actuelles (A, LA, B, C et D) ne sont pas un obstacle à l'incorporation à la fonction publique de nouveaux métiers comme ceux de l'informatique. Avec un peu de réflexion, ceux-ci peuvent très bien être classés dans l'une ou l'autre de ces catégories, au niveau requis par la logique et par le marché du travail.
3. La Commission n'a pas non plus montré **en quoi les modifications proposées permettraient d'améliorer la fonction publique**. Elle s'est contentée d'aligner les habituels poncifs que sont la modernité, la performance, l'évaluation permanente, la formation continue, la "job satisfaction", tous gadgets miraculeux dont on ne se donne même pas la peine de démontrer le bien-fondé, espérant les faire avaler par la répétition *ad nauseam* destinée à endormir toute vigilance.

B. La réforme du Statut n'a pas non plus été demandée

1. La Commission a essayé de **faire passer la réforme pour la réponse aux critiques faites sur son propre fonctionnement**, en particulier par le comité des experts mandaté par le Parlement européen et par le Parlement lui-même, et qui avaient abouti à la démission de la Commission Santer en mars 1999. Même si l'on peut comprendre le souci de la Commission de trouver des remèdes à l'insuffisance de ses moyens, inadaptés à ses missions propres, il s'agit là largement d'une "supercherie" car les déficiences alors dénoncées n'étaient pratiquement jamais imputées au Statut. Au contraire, les experts ont montré que ces déficiences étaient souvent imputables à la violation des règles statutaires (notamment en matière de recrutement et d'obligations de service). Ils ont bien pris soin de souligner que les remèdes qu'ils préconisaient ne supposaient pas de refonte de ces règles. 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.**"

(point 6.24 et remarque analogue au point 6.7)

De fait, les carences que le rapport relève (comme l'absence d'une analyse des besoins et des priorités) ne sont pas imputables à des déficiences du Statut mais à celles de la pratique administrative, comme le confirme d'ailleurs la jurisprudence constante de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. De même, les propositions qu'il avance (réduction du poids des équilibres nationaux, redéploiement du personnel, valorisation des mérites, réduction des apports de personnel extérieur, réduction des postes temporaires et des contrats à durée déterminée) sont toutes applicables sans modification statutaire.

Il faut d'ailleurs relever que le Parlement a déjà réalisé pour son propre compte plusieurs de ces suggestions: politique de mobilité, nouveau système de notation et de promotion.

2. De la même façon, la Commission ne saurait se **prévaloir d'un quelconque "mandat" du Conseil européen**. Si l'on se réfère aux réunions du Conseil qui ont traité de la réforme du fonctionnement de la Commission (celui de Berlin en mars 1999 et celui de Cologne en juin de la même année), on n'y trouvera qu'un appel à une réforme des méthodes de travail et de l'organisation interne de la Commission, mais aucune trace d'un souci de changement du Statut:

- C'est ainsi que le Conseil européen de Berlin demande à la nouvelle Commission (Prodi) de "mettre rapidement en œuvre les réformes nécessaires, notamment pour améliorer son organisation, sa gestion et le contrôle financier" et de structurer ses services de façon à "assurer une gestion du plus haut niveau d'intégrité et d'efficacité".
- Quant au Conseil de Cologne, il souligne "l'importance qu'il attache à la réforme interne et à la modernisation de la Commission ainsi que du service public européen" et demande "des réformes radicales nécessaires pour permettre à la Commission de remplir efficacement ses missions".

On le voit, il y a là un appel à une réforme de la Commission elle-même, de ses structures et de son mode de fonctionnement, il n'est pas question de changer la fonction publique européenne.

III. LES DANGERS ESSENTIELS DE LA RÉFORME DU STATUT

- A. Dans ses versions les plus radicales (l'option B présentée en février 2001 surtout mais aussi l'option C qui lui a fait suite en septembre 2001) et, dans une moindre mesure, dans ses versions modérées (A et A+), **le projet de réforme atteint la fonction publique dans quelques uns des principes essentiels rappelés plus haut.**

1. La **disparition des catégories** au profit de l'"échelle linéaire" casse les différences professionnelles et, en supprimant les repères, affaiblit la notion de qualification. Les fonctionnaires ne sont plus situés dans un "corps", une "famille professionnelle" (agents qualifiés, secrétaires/commis, assistants, linguistes, administrateurs)

correspondant à leur niveau de qualification et au "métier" qui incarne leur compétence. Ils sont désignés par des numéros sur une "échelle" unique et transformés en salariés isolés, masse indistincte, vulnérable aux pressions de l'autorité comme des intérêts extérieurs. C'est une atteinte à la substance professionnelle de la fonction publique.

- a) Même une mesure partielle comme la **suppression des catégories C et D**, retenue par l'option C, est perverse. Cette suppression est d'ailleurs cosmétique puisque les grades de base de la future catégorie des "**assistants**" seront rémunérés au niveau de l'actuelle catégorie D. Quoi qu'il en soit, toutes les catégories, y compris les plus "modestes", ont leur place dans la fonction publique car elles permettent au personnel de tous niveaux de participer à égale dignité à une communauté de travail au service de l'institution. La transformation des personnels de service (huissiers, chauffeurs...) et de secrétariat en agents contractuels, *a fortiori* la sous-traitance de ces tâches à des entreprises extérieures, rompt par définition le lien intégrateur qu'ils avaient avec l'institution. Quels rapports les fonctionnaires auront-ils alors avec eux? On ne pourra sans doute en attendre la même loyauté à l'égard de l'institution; leur sens de la confidentialité, leur dévouement seront sujets à caution. Pourra-t-on même leur donner des instructions? Et s'ils appartiennent à des firmes extérieures, présenteront-ils autant que des fonctionnaires les garanties de sécurité sur lesquelles une administration publique doit pouvoir compter et que l'évolution actuelle du contexte international rend encore plus nécessaires?
 - b) Le comble du "brouillage" est peut-être le **chevauchement** entre les deux catégories subsistantes, **assistants et administrateurs**: réparties respectivement entre les grades 1 à 10 et 5 à 13, elles coexisteraient donc sur cinq grades. De deux choses l'une: ou bien ces cinq grades n'auront pour les "assistants" que des conséquences financières et alors ce ne seront pas des promotions donnant vocation à de nouvelles fonctions mais en réalité de simples échelons; ou bien il y aura véritable changement de fonctions et l'on verra les assistants assurer les mêmes fonctions que les administrateurs, mais alors pourquoi maintenir la distinction et ne pas recruter simplement des "fonctionnaires" sans aucune distinction de niveau?
2. **La suppression ou l'édulcoration des concours internes** représente un autre risque. De deux choses l'une: ou les passages d'un niveau à l'autre seront beaucoup plus faciles (ce qui suppose d'ailleurs un accroissement des dépenses) et on aboutira à un abaissement massif de la qualité des niveaux supérieurs; ou ils se feront au compte-gouttes (ne serait-ce qu'en raison justement des limites budgétaires) et, les contraintes du concours ayant fort opportunément disparu, les pressions et faveurs de toute espèce y joueront le premier rôle.
 3. **La suppression ou la réduction de l'avancement automatique d'échelon**, couplée avec l'introduction d'un système d'"évaluation" permanente des "performances" dont la "cerise sur le gâteau" serait bien sûr l'instauration d'un système de primes:

- diminuera la capacité à exercer ses fonctions de manière indépendante;
 - remplacera la recherche de la qualité du travail et l'acquisition d'une véritable expertise professionnelle par une course à l'accumulation des prestations ponctuelles quantifiables (baptisée "rendement") qui est une prime à la médiocrité laborieuse;
 - placera les fonctionnaires en concurrence constante au détriment de l'esprit d'équipe, de la bonne entente dans les services et du dévouement collectif à l'institution.
4. Au bout du compte, des méthodes objectives et éprouvées de recrutement et de promotion seront remplacées par un **lourd appareil** à bases prétendument scientifiques, en réalité très vulnérable à la subjectivité et donc aux manipulations de toute sorte, très coûteux en temps et en énergie et, pour tout dire, par une **mécanique déshumanisante**.
 5. La refonte complète du Statut entraînera aussi la mise à l'écart de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance en matière de personnel. Ce sera une source de très grande insécurité juridique.
 6. Enfin, il ne faut pas négliger le **coût de la mise en place de la réforme**: des mois, des années sans doute seront nécessaires pour réaliser les reclassements nécessaires car ils ne seront pas simples et provoqueront discussions et réclamations; une énorme énergie et un temps considérable y seront consacrés, non seulement pour les services chargés de la gestion du personnel mais pour tous les fonctionnaires, chacun pour sa propre situation et chaque chef hiérarchique pour ses collaborateurs dont il aura à réviser toutes les affectations.

B. Au bout du chemin, la perspective est claire: **une fonction publique de niveau moins élevé, moins professionnelle, moins indépendante et moins permanente**. Mais peut-être est-ce le but recherché. D'abord pour des raisons de "doctrine": la pression d'une idéologie qui ne supporte pas la notion de service public, ni même la notion de "public" tout court, et veut tout ramener à la logique de l'entreprise et à l'évaluation de toute chose humaine à l'aune de l'argent. C'est une tendance générale, une vague déferlante. Mais l'obsession idéologique n'est sans doute pas tout.

1. Il y a peut-être aussi **la volonté de la Commission de recommencer les pratiques extra-statutaires justement dénoncées par le Comité des sages**: recours massif à du personnel sous contrat ou même à des prestataires de services, transformation de services administratifs en organismes aux compétences floues et pratiquement incontrôlés, en somme une véritable politique d'externalisation du service public. La réforme du Statut dans le sens d'une réduction des contraintes de fonction publique lui permettrait de reprendre cette politique, cette fois avec une couverture légale.

2. Et puis il y a **la logique de ceux qui refusent l'intégration européenne**. 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 digne de ce nom.

IV. APPRÉCIATION DÉTAILLÉE DES PROJETS DE LA COMMISSION

A. Projets du printemps 2001 (options A et B)

Comme on sait, les deux options se différenciaient essentiellement en ce que la première (A) maintenait les catégories de personnel alors que la seconde (B) introduisait l'échelle linéaire.

1. Pour les raisons fondamentales tenant à l'essence de la fonction publique rappelées plus haut, la Délégation ne peut qu'être **totalelement hostile à l'option B**.
2. **L'option A est en revanche une base de discussion acceptable.**
 - a) Elle comporte en effet une **adaptation du Statut** aux évolutions et besoins constatés depuis bon nombre d'années.

On peut accepter ainsi:

- L'intégration dans le Statut de la méthode d'adaptation des rémunérations.
- La suppression de la contribution temporaire.
- Les diverses mesures d'aménagement du régime des allocations et indemnités, en particulier:
 - La suppression de l'indemnité de secrétariat.
 - La "forfaitarisation" partielle de l'allocation de foyer (pourtant défavorable à la catégorie A!).
 - L'augmentation de l'allocation d'enfant à charge.
 - L'application plus stricte de l'allocation de personne assimilée à enfant à charge.
 - La suppression des indemnités de logement et de transport.
 - La simplification du remboursement des frais de voyage annuel.

b) Mais elle contient aussi des **aspects inacceptables**:

- suppression de l'avancement automatique d'échelon au-delà d'un certain pallier: on ne peut accepter qu'une suspension d'avancement soit décidée en dehors d'une procédure objective offrant toutes garanties au fonctionnaire, soit procédure disciplinaire, soit procédure d'insuffisance professionnelle;

- introduction de primes: système difficile à appliquer dans toute administration publique, mais particulièrement néfaste dans des institutions multinationales, multilinguistiques et multiculturelles car l'impossibilité de le fonder sur des bases objectives risquerait de ruiner l'esprit d'équipe et la bonne intégration des nationalités et des cultures;
- dissociation de la procédure disciplinaire et de la procédure pour insuffisance professionnelle: on peut améliorer cette dernière (par exemple en y introduisant la possibilité d'un gel de l'avancement d'échelon) mais en y maintenant la garantie que constitue pour le fonctionnaire le rôle déterminant d'un conseil de discipline paritaire;
- menaces sur le régime des pensions: alors que la situation financière de ce régime est saine et le serait encore plus si les États payaient leur contribution, on ne peut admettre
 - ni baisse du niveau des prestations
 - ni augmentation de la durée ou du montant des cotisations

et on doit exiger que les administrations nationales s'acquittent de leurs obligations.

B. Projets de l'automne 2001 (contenus dans le document "Vers un système de carrière plus continue" du 14 septembre)

1. **L'option C** qui n'est qu'un avatar à peine édulcoré de l'option B précédente, fondée sur la carrière linéaire, est évidemment à rejeter complètement.
2. **L'option A** est une base de discussion dans la mesure où elle reprend les aspects acceptables de l'option A mentionnés plus haut. Mais on doit y refuser
 - a) La disparition de la catégorie D pour les raisons de fond précisées plus haut.
 - b) Tout ce qui édulcore les exigences et l'objectivité des procédures de passage d'une catégorie à l'autre. En bref, nous ne pouvons accepter la disparition du concours interne sur épreuves au profit d'une "certification" synonyme d'absence de toute vérification sérieuse des connaissances et des aptitudes et donc "passoire" à la médiocrité et aux faveurs.
 - c) L'introduction de grades supplémentaires (A9, B6, C6) à la base des catégories, auxquels on ne peut trouver sérieusement de justification fonctionnelle et qui sont en porte-à-faux avec le relèvement des niveaux de formation constatés sur le marché.
 - d) L'introduction de la possibilité d'avancer ou de retarder la progression d'échelon, pour les raisons déjà exposées.

V. SUGGESTIONS

Outre le refus des options ou éléments d'option inacceptables comme contraires à des principes fondamentaux de fonction publique et l'acceptation d'un certain nombre d'adaptations raisonnables, la position à prendre vis-à-vis des projets de la Commission gagnerait à incorporer quelques suggestions.

A. En matière de recrutement

1. Relèvement des exigences de niveau de formation initiale

- a) La détermination des niveaux de formation initiale donnant accès aux différentes catégories et définissant d'ailleurs ces catégories (enseignement primaire pour la catégorie D, enseignement secondaire moyen pour la catégorie C, enseignement secondaire complet pour la catégorie B, enseignement supérieur pour la catégorie A) a été faite à une époque où la masse de la population ne dépassait pas l'enseignement primaire, où seule une minorité accédait à l'enseignement secondaire et où l'enseignement supérieur était l'apanage d'une élite infime.
- b) Cette répartition se trouve aujourd'hui complètement bouleversée. La scolarisation obligatoire se poursuit maintenant jusqu'à 16 ans au moins. Des formations techniques post enseignement secondaires (entre autres pour l'informatique, le secrétariat et la comptabilité) se sont développées. Les diplômés de l'enseignement supérieur se sont multipliés au point que les diplômes universitaires de base (obtenus en trois, quatre ou cinq années après les études secondaires) ne représentent plus la même garantie de connaissances et de niveau intellectuel qu'autrefois et qu'un nombre appréciable d'étudiants acquièrent des formations supérieures au diplôme de base ("post graduate" ou "3^{ème} cycle", de niveau doctorat).
- c) Il conviendrait de tenir compte de cette évolution du "marché" des candidats aux concours en relevant les niveaux de formation exigés pour chaque catégorie:
 - école secondaire moyenne pour la catégorie D,
 - école secondaire complète pour la catégorie C,
 - diplôme correspondant à deux années d'enseignement supérieur pour la catégorie B,
 - pour la catégorie A, deux niveaux d'entrée:
 - pour l'accès en A7/A8: diplôme universitaire de base
 - pour l'accès en A5: formation universitaire supérieure ("post graduate" ou "troisième cycle") ou expérience professionnelle de haut niveau.

2. Exigence de deux langues étrangères

Le Statut actuel n'exige que la connaissance d'une langue européenne autre que la maternelle. Ceci pouvait se concevoir dans une Communauté limitée à six États membres. Les élargissements successifs ont multiplié les langues et les cultures présentes dans l'Union et cette diversité devrait encore s'accroître comme l'on sait. Si l'on veut, parallèlement à cette évolution, maintenir une certaine diversité de pratique linguistique dans les institutions, il serait bon d'encourager l'apprentissage de langues variées parmi les candidats aux concours en prévoyant une épreuve obligatoire de deuxième langue étrangère.

3. Création d'une école d'administration

L'administration et la représentation du personnel du Parlement européen ont suggéré que le Parlement crée une école d'administration pour la formation permanente de son personnel. C'est une bonne idée mais il faut

- d'une part, l'élargir à l'ensemble des institutions pour que l'investissement financier et humain soit mieux assuré et parce que c'est un moyen d'affirmer l'unité de la fonction publique européenne autour d'une conception commune;
- d'autre part, dans le même souci d'affirmation d'un esprit commun aux fonctionnaires européens, y admettre aussi les candidats aux concours externes, en particulier aux concours d'administrateur.

B. En matière de remède aux comportements déviants

1. Publicité adéquate des sanctions disciplinaires

Le Statut actuel n'oblige pas à rendre publiques les sanctions disciplinaires. La pratique de certaines institutions est tout au plus d'afficher les décisions de sanction mais celles-ci ne comportent aucune mention des fautes qui les ont entraînées. Or la raison d'être des sanctions n'est pas seulement de "punir" les fautifs, elle est aussi d'affirmer les valeurs d'une communauté de travail et de constituer un garde-fou. Cet objectif de cohésion et de dissuasion est manqué s'il n'y a pas de publicité adéquate: il faut non seulement faire connaître les sanctions mais aussi les fautes (au moins dans leurs grandes lignes) qui les ont justifiées, en respectant bien sûr les précautions de confidentialité et d'anonymat requises en la matière.

2. Maîtrise des départs en invalidité

La mise à la retraite pour invalidité est prononcée trop facilement et sans doute bon nombre de départs pourraient être évités si le système comportait des garde-fous. Tout se passe en effet comme si un fonctionnaire dépassant une certaine durée d'absence médicale était sûr de partir en invalidité. D'abord on peut penser que, quelle que soit sa cause initiale, toute absence de longue durée finit par retentir sur l'état physique et psychologique de la personne au point de rendre son retour au travail de plus en plus difficile. Ensuite le service d'affectation du fonctionnaire absent,

désespérant de le voir revenir, en arrive à souhaiter sa mise à la retraite pour pouvoir enfin pourvoir son poste de façon stable et efficace. Enfin l'administration du personnel elle-même, mal armée pour obtenir le retour du fonctionnaire, en vient à considérer l'invalidité comme la seule solution. Mais elle ne peut statutairement entamer la procédure qu'après un délai d'un an d'absence qui, pour différentes raisons de pratique administrative, s'allonge souvent au moins jusqu'à un an et demi. Pendant tout ce temps, le fonctionnaire absent est rémunéré à plein traitement. Situation privilégiée par rapport à certaines fonctions publiques nationales qui prévoient la réduction du traitement après quelques mois d'absence, sauf cas de maladie grave.

Il paraît raisonnable de penser qu'une telle réduction diminuerait substantiellement la durée des absences, stimulerait la reprise de travail et constituerait ainsi un sérieux obstacle sur la voie de l'invalidité. Nous proposons donc qu'après une certaine durée d'absence, le fonctionnaire soit placé en régime de traitement réduit, sauf cas de maladies graves faisant l'objet d'une liste limitative.

C. En matière de lutte contre les abus

L'initiative de certains fonctionnaires a joué un rôle déterminant dans le dévoilement des pratiques irrégulières qui a abouti à la démission de la Commission Santer. Mais cette "dénonciation des abus" ("whistleblowing") a valu à ses auteurs bien des difficultés avec leur hiérarchie, allant jusqu'à des sanctions disciplinaires.

Cette dénonciation est un élément essentiel d'une politique de redressement des déficiences de l'administration (fraudes, gestion contraire à l'intérêt public...). Il importe de lui assurer justement une protection suffisante contre les pressions et les sanctions de la hiérarchie. Le plus approprié serait pour cela d'amender l'article 21 du Statut.

S'il y a une disposition du Statut à modifier suite à la démission de la Commission Santer, c'est bien celle-là.

CONCLUSIONS

1. La raison d'être de la réforme du Statut paraît à la fois le souci de la Commission de se défaire des critiques faites à sa gestion en faisant porter la responsabilité de ses fautes aux fonctionnaires et à leur Statut; la volonté idéologique de casser la fonction publique européenne; et, par là, pour certains, le moyen d'affaiblir une conception exigeante de la construction de l'Europe.
2. La réforme est "vendue" au personnel par le biais d'un "leurre démagogique". En gros, tous les D deviendront C, les C B, les B A. Tout le monde y gagne, en rémunération comme en niveau! Sauf peut-être les A mais ils sont minoritaires! Sauf peut-être les nouveaux agents contractuels appelés à remplacer les fonctionnaires des catégories supprimées mais tant pis pour eux! Sauf peut-être les fonctionnaires des générations à venir mais "après nous le déluge"! La modernité triomphera de l'archaïsme. En somme tout y ira mieux, sauf bien entendu pour la fonction publique elle-même.

3. Face à cette tentative d'"acheter" notre ralliement, nous devons affirmer que la question financière n'est pas pour nous l'essentiel. Nul ne peut d'ailleurs vraiment prévoir les effets que produiraient les différentes versions de la réforme sur nos rémunérations, dans l'immédiat (reclassement) et à l'avenir (nouveau système de promotion). Il est, en revanche, très facile de comprendre que la fonction publique européenne disparaîtrait dans ses caractères fondamentaux de professionnalisme, d'indépendance, de permanence et d'"esprit de corps". Elle serait remplacée par un agrégat d'employés affaiblis par la précarité, l'instabilité et le nivellement professionnel, préoccupés par la course aux avantages de salaire et de carrière à court terme, divisés par une compétition constante, et pour toutes ces raisons fort peu enclins à l'initiative, à la vigilance critique, au conseil objectif et à la résistance aux pressions des intérêts particuliers.

*
* *

Bien au delà de l'intérêt des fonctionnaires européens, il faut faire comprendre à tous (gouvernements, opinion publique, médias...) qu'il est inconcevable de plonger les institutions dans une pareille folie administrative au moment où, face à la perspective de son élargissement et aux interrogations sur ses objectifs et son organisation, l'Europe doit décider de ce qu'elle veut être.

Luxembourg, le 19 décembre 2001,
Les membres de la Délégation des Administrateurs,