



AIACE

Association Internationale des Anciens de l'Union européenne
Plus de 12.000 adhérents – ouverte aux anciens de toutes les institutions et tous les organes



**L'EUROPE ET SA FONCTION PUBLIQUE
DOCUMENT EN VUE DE LA TABLE RONDE
ASSISES AIACE INTERNATIONALE
LISBONNE 20 mai 2019**

INTRODUCTION

L'Association internationale des Anciens de l'Union européenne (AIACE) a décidé d'organiser à l'occasion du 50ème anniversaire de sa naissance, un débat sur la fonction publique européenne (FPE). Ce débat aura lieu à Lisbonne lors d'une table ronde qui se tiendra le lundi 20 mai.

Le présent document vise à préparer le débat en rappelant les éléments essentiels du projet européen et des Institutions communautaires, ainsi que les caractéristiques principales de la fonction publique européenne et l'évolution de son rôle depuis le début du processus d'intégration.

Cette initiative se fonde sur la "valeur ajoutée des anciens fonctionnaires" et notamment de l'AIACE à l'égard d'une vision de la FPE et de son rôle dans le processus d'intégration.

C'est donc la **Voix des Anciens** qui s'exprime dans ce document.

1. LE PROJET EUROPEEN

Le projet européen, à savoir le projet d'unité politique de l'Europe, est menacé à l'heure actuelle, tant à l'extérieur de l'Europe par deux grandes puissances, qu'à l'intérieur de celle-ci par la montée croissante de partis nationalistes et/ou populistes.

Pourtant, le projet d'unité politique du continent n'est pas né pour la première fois au lendemain de la deuxième guerre mondiale, mais il remonte dans les siècles et plonge ses racines à la fois dans la pensée grecque, dans le droit romain et dans les valeurs judéo-chrétiennes.

15 Sections : Belgique/België – Danmark - Deutschland – Éire/Irlande - España - France – Ελλάς/Grèce - Italia – Luxembourg -
Nederland – Österreich – Portugal – Suomi/Finland – Sverige - United Kingdom

Adresse administrative : Commission européenne, N105 00/036, B-1049 Bruxelles, Belgique
Téléphone : ligne directe (+32-2)295.29.60 standard (+32-2) 299.11.11
Adresse électronique : aiace-int@ec.europa.eu Site Web: www.aiace-europa.eu
N° d'entreprise : 0408999411

Ainsi que l'affirme le philosophe suisse Denis de Rougemont dans son livre "28 siècles d'Europe", le projet européen a été bâti dans les siècles grâce à la pensée et à l'action de dizaines de philosophes, intellectuels et hommes politiques (du Roi de Bohême à Emmanuel Kant, de Rousseau à Altiero Spinelli) qui ont présenté ou défendu différents projets d'unité des Etats européens, même si de tels projets n'ont pas été réalisés tant que l'Europe a été sous l'emprise de monarchies absolues et qu'une priorité a été donnée au développement d'Etats nationaux.

Toutefois, l'échec même des projets d'unité politique des Etats européens est une preuve indirecte de leur validité, car leur renaissance après chaque défaite prouve que ce projet répond à une réelle nécessité des peuples européens.

Le projet d'intégration européenne dessiné par Robert Schuman dans sa Déclaration du 9 Mai 1950 avait pour objectif ultime la création d'une Fédération européenne par le biais de réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait entre les peuples européens.

2. L'ETAT ACTUEL DU PROJET EUROPEEN

Les Traités de Rome ont consacré le principe d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples européens". Toutefois ce principe, même si réaffirmé dans les Traités successifs, n'a pas été interprété de la même façon par tous les Etats qui ont adhéré successivement à la Communauté, puis à l'Union européenne.

Cette divergence sur les objectifs de l'Union a conduit certains Etats membres à demander des dérogations aux règles communes et a été une des causes de la décision du peuple britannique en 2016 de se retirer de l'Union elle-même.

En même temps, la conception de l'Etat de droit a fait l'objet d'interprétations différentes entre les Etats membres de l'Union.

Cette situation conduit l'Union aujourd'hui à s'interroger sur la notion d'intégration différenciée comme voie de sortie aux différentes conceptions de la finalité même du projet européen.

3. UNE FPE AU SERVICE DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Depuis 1952, la fonction publique européenne a accompagné la construction de l'Europe communautaire, puis de l'Union européenne. Elle a été un des moteurs de l'intégration au service des différentes Institutions de l'Union. La Commission européenne a été une "invention" de Jean Monnet qui avait fait l'expérience personnelle, entre les deux guerres mondiales, d'être membre des commissions bilatérales franco-britanniques qui avaient reçu le mandat de définir l'intérêt commun des deux pays dans certains domaines.

Cette expérience amena Jean Monnet à proposer la création d'une Haute Autorité pour la gestion de la CECA (devenue ensuite la Commission

européenne dans le cadre de la Communauté économique européenne en 1958). Selon Monnet, la Commission européenne constituait "l'institution politique indépendante des Etats" qui devait définir et promouvoir l'intérêt général de la Communauté (et non pas le plus petit dénominateur commun entre les intérêts différents des Etats membres). La Commission européenne s'est acquittée de cette tâche en proposant les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre des politiques communes prévues par les Traités.

Après l'achèvement du marché unique en 1993 et l'introduction dans le Traité du principe de subsidiarité, la Commission a progressivement réduit son activité législative et a délégué une partie de sa fonction exécutive à des Agences (qui ont géré plusieurs programmes financiers de l'Union et contribué à la régulation de certains domaines d'activités hautement spécialisés). A l'heure actuelle, les propositions législatives prioritaires de la Commission se chiffrent à une vingtaine par an, alors qu'ont augmenté les tâches de contrôle de la bonne application des quelque 13.000 lois européennes en vigueur.

Ce changement dans les tâches de la Commission pourrait exiger une adaptation correspondante de la fonction publique européenne.

4. LA FONCTION PUBLIQUE EUROPEENE (FPE)

4.1. Les principes de la FPE

Les Traités ont confié aux Institutions de l'Union européenne de larges compétences et tâches d'exécution (compétences législatives, exécutives et judiciaires, tâches de contrôle politique, d'exécution sur le terrain et de coordination politique et administrative).

Pour s'acquitter de ces tâches, les Institutions communautaires ont disposé dès le début d'une fonction publique européenne indépendante des administrations nationales (car sélectionnée par des concours externes) au service exclusif du projet politique inscrit dans les Traités. Cette fonction publique européenne se fonde sur quatre principes qui caractérisent son originalité.

a) l'unicité

Si initialement les fonctionnaires communautaires étaient soumis à différents Statuts découlant de l'existence de trois Communautés, le Traité de fusion des exécutifs de 1967 a permis l'adoption d'un seul règlement qui a fixé le Statut unique des fonctionnaires et autres agents des Communautés. Les adaptations successives du Statut n'ont pas remis en cause le principe de l'unicité de la fonction publique européenne, même si la dernière révision de 2004 a appliqué certaines dispositions spéciales aux nouveaux fonctionnaires originaires des pays ayant adhéré à l'Union après 2004.

b) l'indépendance

Les pères fondateurs avaient souhaité créer un corps de fonctionnaires qui constitue une "avant-garde éclairée" au service d'une administration entièrement dévouée à l'intérêt général européen ⁽¹⁾. Pour cette raison, ils avaient écarté une fonction publique dont les titulaires seraient détachés des administrations nationales. C'est pourquoi, le statut organise une fonction publique constituée pour l'essentiel de fonctionnaires recrutés sur concours et nommés sur des emplois permanents. Le statut définit le devoir d'indépendance du fonctionnaire européen et détermine un régime de rémunérations et de pension de haut niveau qui devrait permettre de garantir cette indépendance. L'on pourrait se demander si la réforme du Statut intervenue en 2004, par la réduction de certains avantages, a mis en cause l'indépendance des fonctionnaires communautaires, mais il est également vrai que les changements de régime intervenus ne s'appliquent dans leur totalité qu'aux fonctionnaires recrutés après le 1er Mai 2004.

c) le principe de permanence

La permanence de la fonction publique européenne repose sur l'emploi de fonctionnaires de carrière destinés à passer la plupart de leur vie professionnelle au sein d'une institution communautaire. En effet, les fonctionnaires communautaires constituent l'écrasante majorité du personnel des Institutions, à l'exception des Agences où prévaut le régime des agents temporaires ou contractuels. Il est vrai cependant que la multiplication des Agences et autres organes décentralisés a permis d'augmenter sans cesse le nombre d'agents qui disposent de régimes statutaires temporaires. Le nombre d'agents temporaires reste cependant minoritaire par rapport à l'ensemble des fonctionnaires communautaires et leur affectation ne concerne pas le "core business" des compétences de l'Union.

d) le principe de compétence

Dans ce cas également, les pères fondateurs du projet européen ont souhaité une fonction publique européenne entièrement consacrée à l'intérêt de l'Europe, dont la compétence permettrait de compenser sa faiblesse numérique face aux fonctionnaires nationaux.

Pour être sûres de la qualité, mais aussi de la loyauté de leurs futurs collaborateurs, les Institutions communautaires ont décidé de les recruter directement, refusant le système que préconisaient certains Etats membres, à savoir le détachement des fonctionnaires nationaux auprès des Institutions communautaires.

1

1) Selon Jacques Rueff (Juge de la Cour de Justice et rapporteur du premier statut pour le personnel de la CECA: " Nous avons pensé qu'un corps de fonctionnaires supranationaux était, en réalité, presque un corps de fonctionnaires nationaux pour lesquels la nationalité était la supranationalité".(Mémoires de Jean Monnet, page 562)

Cette approche a été différente de celle pratiquée dans les organisations internationales, dont les recrutements se font rarement par concours et souvent sur base de quotas nationaux (alors que le statut de la FPE prévoit un équilibre géographique du personnel, mais non pas de véritables quotas nationaux). Malgré plusieurs tentatives, les Etats membres n'ont pas réussi à s'immiscer véritablement dans le recrutement des Institutions communautaires. Ces dernières ont continué à organiser des concours réputés difficiles afin de recruter les meilleurs candidats sur la base de la compétence. Certains analystes se sont demandés si la réforme du statut de 2004, ainsi que les changements apportés à l'organisation des concours (notamment le recours aux nouvelles technologies de l'information, tel que le "Computer based testing") ont diminué l'attractivité de la FPE.

La Commission devrait se prononcer à bref délai sur les mesures permettant de promouvoir l'attractivité de la FPE sur la base d'une communication élaborée par la DG responsable.

4.2. L'évolution de la fonction publique européenne

Au niveau de chaque Institution de l'Union, la FPE a évolué de manière différente, en lien avec le changement des tâches et du fonctionnement des Institutions. L'administration du Parlement européen, du Conseil et de la Cour de Justice a connu surtout une évolution "quantitative" en rapport avec l'augmentation des tâches législatives et de contrôle politique du PE, des tâches législatives et exécutives du Conseil et de celles judiciaires de la Cour.

En revanche, l'administration de la Commission européenne a connu une évolution davantage "qualitative" pour deux raisons principales: d'une part la "politisation" croissante du collège des Commissaires qui a accru le rôle de ces derniers et de leurs Cabinets par rapport aux directions générales qui, dans les années 60', 70' et 80', ont été les grands "pourvoyeurs" des initiatives législatives de la Commission (400/450 propositions législatives annuelles); d'autre part, l'achèvement du marché intérieur en 1993, l'introduction du principe de subsidiarité dans le Traité et puis des instruments de la "better regulation" dans l'élaboration des propositions législatives.

Ces changements ont réduit fortement le nombre d'initiatives législatives de la Commission (une vingtaine de propositions prioritaires en 2018), alors que la tâche de contrôle de la bonne application des lois européennes en vigueur a fortement augmenté. Au cours de la même période, l'administration de la Commission est passée d'une administration de "mission" chargée de mettre en œuvre les politiques inscrites dans les Traités à une administration de "gestion" chargée d'exécuter et mettre en œuvre les programmes financiers et les différents Fonds décidés par le législateur européen.

Ce changement a été renforcé par la réforme administrative de la Commission après la démission collective de la Commission Santer en 1999 (réforme dite Prodi/Kinnock).

La mobilité des Directeurs généraux a eu un effet positif en mettant fin à l'emprise de certaines nationalités sur les Directions générales (agriculture, concurrence, affaires économiques, etc..) mais a entraîné également la mobilité forcée des Chefs d'Unité qui ont été pendant longtemps la "cheville ouvrière" ou "l'épine dorsale" des Directions générales face aux parlementaires européens et aux experts nationaux dans la procédure législative.

Une autre réforme ambivalente a été l'évolution des concours externes pour le recrutement de nouveaux fonctionnaires à partir d'épreuves fondées sur la connaissance des Institutions et des politiques communes à des questions fondées davantage sur le recours à des tests informatiques corrigés par ordinateur.

Cette évolution a conduit au recrutement de nouveaux fonctionnaires disposant d'une plus grande capacité de management, mais moins sensibles au rôle institutionnel de la Commission ou du PE.

Malgré cela, l'administration communautaire est encore dotée aujourd'hui d'une compétence professionnelle élevée qui se fonde sur la pluralité géographique et linguistique des fonctionnaires européens.

Par ailleurs, l'administration de l'Union gère, conserve et exploite un flux d'informations et de statistiques agrégées qui sont introuvables dans chacun des Etats membres. L'indépendance politique vis-à-vis des Etats membres et des partis politiques est un capital accumulé au fil des années qui devrait être préservée à l'avenir pour éviter toute réserve que pourraient soulever les gouvernements ou les administrations nationales. Cette exigence s'oppose à tout comportement de fonctionnaires européens qui, au nom de la transparence ou de sensibilités nationales mal interprétées, devaient échanger des informations internes aux Institutions avec leur pays d'origine ou avec des lobbys industriels.

L'expérience de dizaines d'années confirme que de tels actes restent minoritaires au sein de la FPE et constituent un gage important pour son évolution future.

Il n'en demeure pas moins que la FPE a ressenti le changement intervenu dans le fonctionnement institutionnel de l'Union lorsque les nouvelles compétences attribuées par les Traités aux Institutions dans les domaines d'activités dits "régaliens" (politique étrangère, gouvernance économique et coopération judiciaire) ont renforcé la méthode qu'on appelle **intergouvernementale** par rapport à la méthode **communautaire** fondée sur les propositions de la Commission, le vote à la majorité qualifiée et la procédure de codécision avec le PE.

Par exemple, la création du Service européen d'action extérieure favorise une méthode de travail où les fonctionnaires européens agissent en étroite liaison avec des fonctionnaires nationaux qui ne sont pas tenus de respecter les dispositions du statut sur l'indépendance de la FPE.

L'avenir nous dira si cette méthode de travail sera étendue à d'autres domaines d'activités (avec le risque d'une renationalisation croissante de la FPE) ou si, par contre, elle aboutira à une meilleure définition de l'intérêt général européen en matière de politique étrangère.

Pour le moment l'on peut affirmer que, de manière générale, la FPE a pu maintenir son indépendance politique face aux diverses tentatives de nationalisation, tout en introduisant les éléments de flexibilité nécessaires pour s'adapter aux besoins politiques des Institutions, induits par l'exercice de nouvelles compétences et procédures, ainsi que par l'expansion géographique de l'Union européenne. L'élargissement de l'Union, tout en étant à l'origine d'un régime différencié, et moins favorable, pour les fonctionnaires originaires des nouveaux pays, n'a pas affecté, globalement parlant, les principes de base de la FPE.

4.3. Données factuelles sur la FPE

Des contestations sont parfois exprimées dans les médias sur l'ampleur administrative et les coûts de la FPE. Il y a lieu de rappeler à cet égard que:

- **le nombre des fonctionnaires** européens s'élève en 2018 à 53.000, dont 33.000 pour la seule Commission, à savoir un nombre inférieur aux fonctionnaires de la ville de Paris ou de la région Sicile.
- **le coût de la fonction publique** européenne (loyers, personnel, transports, etc..) s'élève à 9 milliards d'Euros par an en 2018, ce qui équivaut au coût d'une tasse de café par mois pour chaque citoyen européen.
- **les dépenses globales** de l'UE sont égales au 0,9% du PIB des 28 pays de l'Union et sont utilisées pour environ 93% dans des investissements (Fonds structurels, agricoles et régionaux).

4.4. L'avenir de la fonction publique européenne

Comme déjà indiqué ci-dessus, l'avenir de la FPE ne peut être dissocié de l'avenir de l'Union elle-même, où la méthode communautaire classique doit tenir compte, d'une part, de la responsabilité politique croissante de la Commission vis-à-vis du Parlement européen et, d'autre part, de la "montée en puissance" du Conseil européen dans la gestion des activités "régaliennes" de l'Union.

Toutefois, la responsabilité politique croissante de la Commission à l'égard du PE n'a pas été considérée suffisante, aux yeux de l'opinion publique dans certains pays de l'Union, pour doter le système décisionnel de l'Union d'une légitimité démocratique incontestable. De même, le fait que les décisions stratégiques de l'Union relèvent de l'accord unanime des Chefs d'Etat et de gouvernement n'empêche pas les partis nationalistes ou populistes de s'élever contre les "ingérences" des "technocrates" européens dans la souveraineté nationale.

Cette situation risque de "délégitimer" l'action novatrice des Institutions communautaires et de la FPE qui a pourtant contribué à assurer le progrès économique et social des citoyens européens depuis les années 50'.

Certes, l'on peut douter de l'efficacité de la politique d'austérité menée par l'Union à l'égard de certains Etats membres depuis la crise financière de 2008, ainsi que le Président Juncker l'a reconnu récemment, mais il faudrait reconnaître que l'action de l'Union a été insuffisante par défaut de moyens et non pas par excès de compétences. Les risques pour une action efficace de l'Union proviennent aujourd'hui de la faiblesse des leaderships et des "élites" politiques nationales, ainsi que de leurs tentatives de mettre en place un contrôle ad hoc des mécanismes financiers, qui devraient assurer la stabilité et la croissance en faveur de l'Union dans son ensemble.

L'insuffisance du contrôle politique du PE et l'exclusion de certaines politiques communes des mécanismes de contrôle de la Commission et de la Cour de Justice, compétentes pour assurer le respect du droit communautaire, est un risque qui devrait être évité à tout prix.

En revanche, une réforme de la gouvernance européenne dans le sens d'une plus grande responsabilité des Institutions communes à l'égard des citoyens européens et le renforcement d'une fonction publique européenne indépendante au service de l'intérêt général européen devraient permettre de réaliser le projet d'une "union sans cesse plus étroite" dans le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne mentionnées dans l'art. 2 du Traité.

CONCLUSIONS PROVISOIRES

- a) Le projet d'unité politique de l'Europe demeure de grande actualité malgré le changement des circonstances géopolitiques et la montée des partis nationalistes et/ou populistes.
- b) Les Institutions communautaires ont été le moteur de l'intégration européenne en s'appuyant sur une fonction publique européenne qui a été une "avant-garde éclairée au service de l'intérêt général européen".
- c) Les principes de base de la FPE ont été pour l'essentiel préservés malgré certaines critiques mentionnées dans le rapport. Les fonctionnaires communautaires peuvent être globalement fiers de la contribution fournie aux progrès de l'intégration européenne. Il n'en demeure pas moins que la FPE doit continuer à s'adapter aux circonstances nouvelles de l'intégration qui exigent une responsabilité politique croissante des Institutions communautaires vis-à-vis des citoyens européens et de l'opinion publique.
- d) L'initiative prise par l'AIACE de présenter ce rapport à la table ronde du 20 mai à Lisbonne vise à amorcer un exercice de réflexion plus

approfondi sur la FPE en partenariat avec la Commission (et les autres Institutions) et en liaison avec d'autres initiatives déjà lancées (Communication de la Commission sur l'attractivité de la FPE; Création toute récente d'un groupe informel de Directeurs généraux; etc.).

Paolo PONZANO