



POUR UNE UNION EUROPÉENNE BIEN GÉRÉE ET TRANSPARENTE

L'Union européenne (UE) est au cœur de l'actualité : 500 millions d'Européens ont choisi leurs 751 représentants pour les cinq prochaines années. Fin juin, le Conseil européen nommera le président de la Commission européenne. Ledit président devra ensuite recevoir l'approbation du Parlement européen à la majorité absolue. Il aura notamment pour mission de nommer les 28 commissaires européens et de veiller à l'administration de l'UE. À l'heure où une majeure partie des pays européens s'imposent des mesures de rigueur budgétaire, quel modèle de gestion les institutions européennes renvoient-elles aux États membres ?

À l'issue d'une plongée approfondie dans les documents budgétaires européens, d'un accès difficile, il ressort que sur les 132,8 milliards d'euros de dépenses de l'Union européenne, les dépenses administratives officielles affichées pour 2013 à **8,4 milliards d'euros correspondent à 6 % du budget**. Montant déjà élevé puisque, contrairement aux dépenses auxquelles les États membres doivent faire face, l'UE n'a pas d'enseignants, d'administration fiscale, etc.

Selon nos investigations, **les dépenses administratives de l'UE seraient plus proches de 9,6 milliards d'euros**, les dépenses de fonctionnement des agences étant oubliées. Si, une part de ces dépenses peut s'expliquer par le coût du multilinguisme induit par les vagues successives d'élargissement, cela n'explique pas tout. La fonction publique européenne compte aujourd'hui **55 000 agents**, un nombre qui a considérablement augmenté ces dernières années, contribuant ainsi à l'augmentation des frais de rémunérations ou de fonctionnement dans la dépense européenne.

La Fondation iFRAP ne présente pas ici une étude à charge contre l'Europe mais s'inscrit dans la demande d'une Europe plus efficace, plus transparente et qui applique les principes qu'elle entend promouvoir auprès des États membres. Traitement des agents, des commissaires européens, des parlementaires européens, régimes de pensions, modalités de paiement de l'impôt des agents et des parlementaires, place des agences, la Fondation iFRAP soulève les questions que personne n'aborde et formule douze propositions qui seront à débattre et à méditer par le nouveau président de la Commission dans le cadre de cette mandature.

Les propositions clés de la Fondation iFRAP :

- faire décroître l'ensemble des agents de 55 000 à 45 000 tous statuts confondus,
- changer le mode d'imposition des agents et des eurodéputés pour les rendre imposables dans leur pays d'origine sur l'ensemble de leurs rémunérations,
- accroître la transparence des documents budgétaires européens en rendant obligatoire notamment la publication d'un bilan social,
- réduire de 28 à 20 le nombre de commissaires.

DES DÉPENSES D'ADMINISTRATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION QU'IL FAUT DÉSORMAIS MAÎTRISER

En 2013, sur un total de dépenses de 132,8 milliards d'euros¹, la majorité du budget a été allouée à la politique agricole commune et au développement rural (soit 44 % des dépenses totales), ainsi que vers la cohésion pour la croissance et l'emploi (33 % des dépenses totales). L'ensemble des dépenses de l'Union européenne a continuellement augmenté sur la période 2007-2013 (+20,2 milliards d'euros toutes rubriques confondues). Ceci est notamment dû à son élargissement mais pas seulement, comme on va le voir dans ce dossier. Concernant les dépenses d'administration, ces dernières (dénommées titre 5 dans la présentation budgétaire), de 8,4 milliards

d'euros, ont augmenté officiellement de 1,7 milliard d'euros sur la même période. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020, prévoit une augmentation de 2,5 milliards d'euros des dépenses de fonctionnement, soit un total de 69,6 milliards d'euros de dépenses pour les sept années consécutives mais oublie les dépenses de personnel des agences de l'UE. En effet, quand on additionne toutes les dépenses de fonctionnement disséminées dans les agences de l'Union, on obtient non plus 8,4 milliards mais 9,6 milliards d'euros, soit 1,2 milliard de plus qu'affiché dans la rubrique 5 des dépenses d'administration (tableau ci-dessous).

2013	
Total rubrique 5 dépenses administratives UE	8 418 Mds€
Dépenses d'appui pour la recherche	+ 781 Mds€
<i>dont fonctionnaires et agents temporaires</i>	+ 405 Mds€
<i>dont personnel externe</i>	+ 90 Mds€
<i>dont agences exécutives (recherche)</i>	+ 97 Mds€
Autres dépenses d'appui	+ 430 Mds€
<i>dont agences exécutives (hors recherche)</i>	+ 71 Mds€
Total hors rubrique 5	+ 1 211 Mds€
Total dépenses administratives (exécution)	9 629 Mds€

1. L'INFLATION CONTINUE DU PERSONNEL

La question complexe du nombre d'agents

Le chiffre est plus difficile à cerner qu'il n'y paraît : si les documents budgétaires indiquent 47 500 effectifs sur emplois permanents et temporaires, le vice-président de la Commission européenne, Maros Sefcovic, indiquait dans un discours à l'Ena à Strasbourg en 2012, que 56 000 fonctionnaires travaillaient pour l'Union européenne. Comment s'explique une telle différence ? En fait, un grand nombre d'agents contractuels travaillent pour

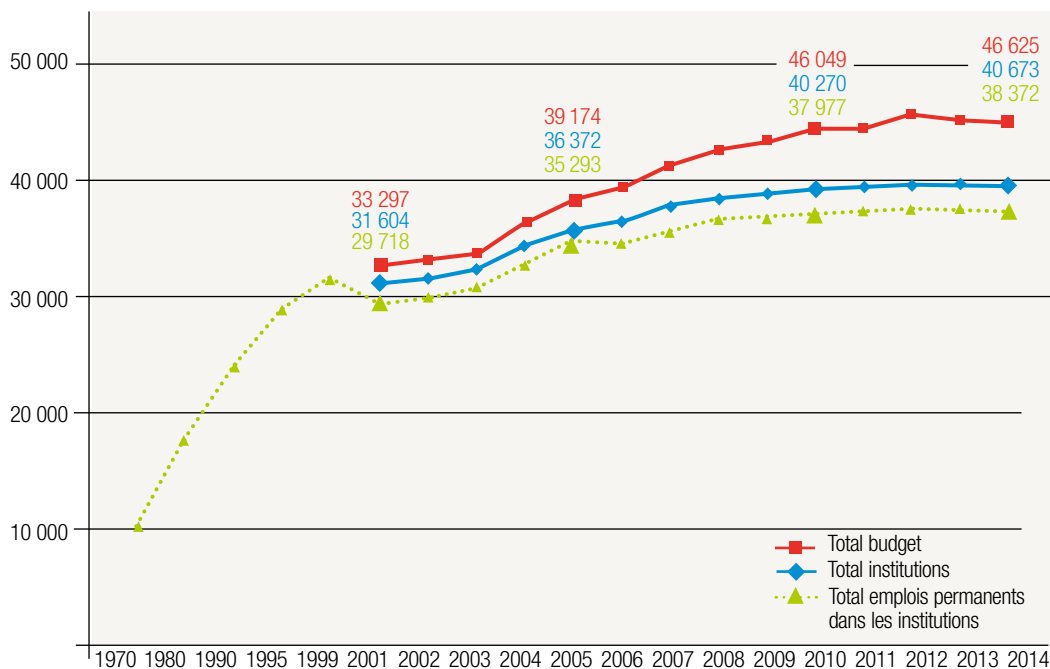
les instances de l'Union : selon l'annexe au PLF 2014² il faut compter 5 000 contractuels à la Commission. Par ailleurs, il est écrit en note de bas de page dans un rapport d'audit de la Cour des comptes européenne sur les agences, que les chiffres des personnels pour 2012 ne comprennent pas 2 500 agents contractuels (voir partie 4). Enfin, on compte aussi près de 2 000 agents à la Banque centrale européenne, presque autant à la Banque

■ 1 www.toute-europe.eu/actualite/les-depenses-de-lue-2013.html.
 ■ 2 Jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », p.139.

européenne d'investissement qui ne sont pas repris dans les décomptes officiels... La vérité serait donc plus proche des 60 000 agents³. Le nombre exact de personnel travaillant pour la Commission est lui-même difficile à établir car la Commission européenne **sous-traite un certain nombre de tâches**⁴. Un bon exemple est le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), créé à la suite du traité de Lisbonne, qui collabore avec les services diplomatiques des États

membres dans le but de mener une action extérieure de l'Union plus efficace. Il comporte du personnel des services détachés des services diplomatiques nationaux des États membres ainsi que des fonctionnaires des départements du secrétariat général de la Commission et du Conseil de l'Union. **C'est au total plus de 5 000 personnes** qui travaillent au SEAE de la Commission européenne. Le SEAE comporte un réseau de 139 délégations de l'Union.

L'évolution globale des effectifs est-elle liée à l'élargissement ?



Sources : Budgets de l'UE, 2001-2014, Partie I. c. Effectifs, ainsi que Peter Nedergaard, European union administration, legitimacy and efficiency, 2006.

■ 3 C'est également le chiffre qui est évoqué dans le jaune budgétaire annexé au PLF 2014 (page 139)

■ 4 http://eeas.europa.eu/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf

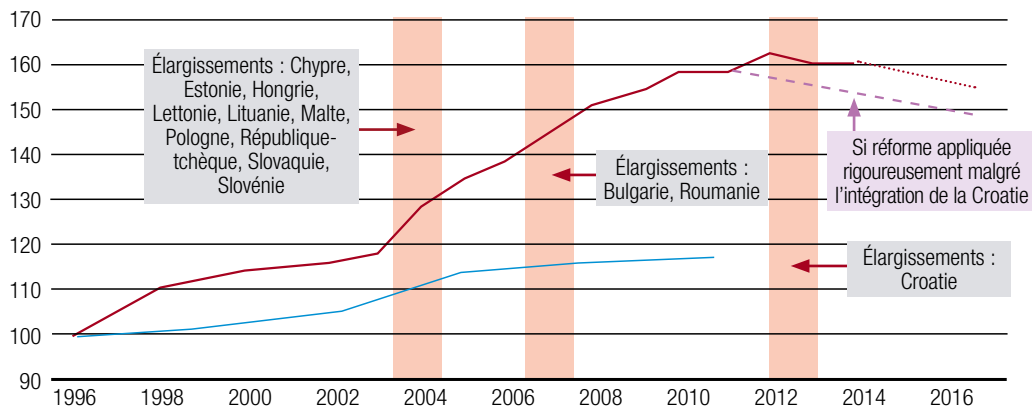
■ 5 Voir : Communication from the commission to the european parliament and the council, Programming of human and financial resources for decentralised agencies 2014-2020 : http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/COM_2013_519_en.pdf.

La croissance continue des effectifs

La croissance des effectifs de la fonction publique européenne semble suivre une dynamique propre (+25 % depuis 2004), peu sensible aux nouvelles intégrations (qui concerne un accroissement de 20 % de la population de l'Union représentant un accroissement de 5 % de son PIB). Alors que des élargissements importants ont eu lieu en 2004 (avec 11 pays adhérents dont

la Pologne), puis avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (2007) et l'entrée de la Croatie (2013), l'évolution des effectifs n'apparaît pas corrélée à ces événements. En réalité, si l'on se concentre sur la période 2004-2013 on voit que ce sont surtout les effectifs des agences qui accélèrent (+169 %, 163 % si on utilise les chiffres communiqués par la Commission⁵).

Évolution comparée des emplois publics France/Europe base 100



Note : le tracé en petits pointillés correspond au tendancier des effectifs si application stricte de la réforme Kinnock.
Sources : Insee, Budgets européens, DGAFP État de la fonction publique, 2013.

En fait, on voit sur ce graphique qu'un premier décollage a lieu en 2004 suite à la première vague d'élargissement, mouvement qui perdure jusqu'en 2011. En 2012, malgré l'entrée en vigueur de la réforme Kinnock de maîtrise des dépenses (voir plus loin), les effectifs globaux s'accroissent. Par exemple, alors que la cible de réduction des effectifs concernant les institutions (*stricto sensu*) aurait dû être de - 413 postes en 2013, la réduction n'a concerné que 309 postes.

La problématique de la dynamique des personnels dans la fonction publique européenne et assimilée, s'apparente assez largement à celle que la France connaît ces dernières

années. La mise sous contrainte a obligé la Commission à privilégier des transferts massifs de postes vers les agences ; agences qui sont maintenant amenées elles aussi à participer à l'effort. Loin des objectifs affichés de réduction de coût, les effectifs semblent en définitive peu maîtrisés. Dans le tableau ci-dessous, on voit bien que les effectifs totaux des agences ont augmenté, car les agents institutionnels ont été basculés sur les agences pour afficher des réductions dans le cadre de la réforme Kinnock et que leurs effectifs ont continué d'augmenter entre 2013 et 2014, alors que l'Union s'était engagée à les réduire de 500 ETP par an...

Évolution des effectifs dans les opérateurs, la contrainte est très variable

Effectifs permanents		Agents contractuels		Experts nationaux détachés		Total (ETP)	
Exécuté 2012	Plafond 2013	Exécuté 2012	Plafond 2013	Exécuté 2012	Plafond 2013	Exécuté 2012	Plafond 2013
4 854	5 115	1 081	1 116	389,5	388,5	6 328,5	6 619,5
Exécuté 2013	Plafond 2014	Exécuté 2013	Plafond 2014	Exécuté 2013	Plafond 2014	Exécuté 2013	Plafond 2014
6 050	5 996	1 110	1 161	395,5	403,5	7 555,5	7 560,5

2012 / 2014
+1 232

Sources : Draft General Budget of the European Commission for the financial year 2013 et 2014, Working doc.III.

2. LES RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE L'UE ET DES ORGANISMES ASSOCIÉS

13

■ Les dispositions de la réforme Kinnock :

Depuis la réforme Kinnock, du nom du commissaire britannique qui, en 2004, avait décidé d'imposer la culture du management, il avait été évoqué la nécessité d'un « apprentissage des valeurs du privé » aux fonctionnaires européens. Cette réforme s'est traduite par un nouveau règlement financier, la création d'un comité de déontologie de la fonction publique et de codes de conduite, un nouveau statut du personnel, une réforme des rémunérations, un système de planification stratégique et l'instauration de processus de contrôle et d'évaluation permanent.

■ La réforme Sefcovic de 2011 :

■ Réduction du personnel des institutions de - 5 % d'ici 2017 par rapport à 2012 : la totalité des départs à la retraite ne sera pas remplacée, ce qui devrait permettre de réduire 500 postes par an soit au total, 2 500 postes.

■ Modification de la méthode d'ajustement des salaires et des pensions : « en fondant l'adaptation des salaires et des pensions sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux d'un panel de dix États membres contre huit actuellement. ».

■ Le taux du prélèvement spécial est fixé à 6 % de janvier 2014 au 31 décembre 2023.

■ La durée de travail hebdomadaire passe de 37,5 heures à 40 heures sans compensation salariale.

■ Modification de la pension : l'âge normal de départ à la retraite passerait ainsi de 63 à 65 ans ; pour les nouveaux fonctionnaires, il passerait à 66 ans. L'âge de la retraite devrait par ailleurs, être assoupli en permettant de continuer à travailler volontairement jusqu'à 67 ans.

La réforme Kinnock avait permis le gel des dépenses et la baisse des salaires pour les nouveaux fonctionnaires s'étalant de 20 à 30 %⁶. Ainsi, les nouveaux fonctionnaires recrutés débutent désormais avec un traitement et un grade plus bas qu'auparavant⁷. La réforme a aussi rendu plus strictes les perspectives de promotion des fonctionnaires.

■ 6 Fonctionnaires européens : le cocktail de réformes, Fondation iFRAP

■ 7 Le revenu mensuel moyen d'un agent de l'UE s'élève à 6 500 euros nets tandis que la pension moyenne serait de l'ordre de 6 000 euros par mois, ce niveau de rémunération devant beaucoup à la sur-représentation des cadres A dans la fonction publique communautaire : 26 000 sur 38 500 fonctionnaires permanents. Rapport Massion : <http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2014/np/np32/np323.html>.

L'évolution des dépenses de rémunération

En millions d'euros	Dépenses de personnel des fonctionnaires et agents titulaires ou non des institutions	Dépenses de personnel des membres des différentes institutions	Dépenses liées	Total
2009	3 423,7	63,7	1 024,3	4 511,7
2014	3 788,3	114	584,9	4 487,2

Évolution des dépenses de rémunération :

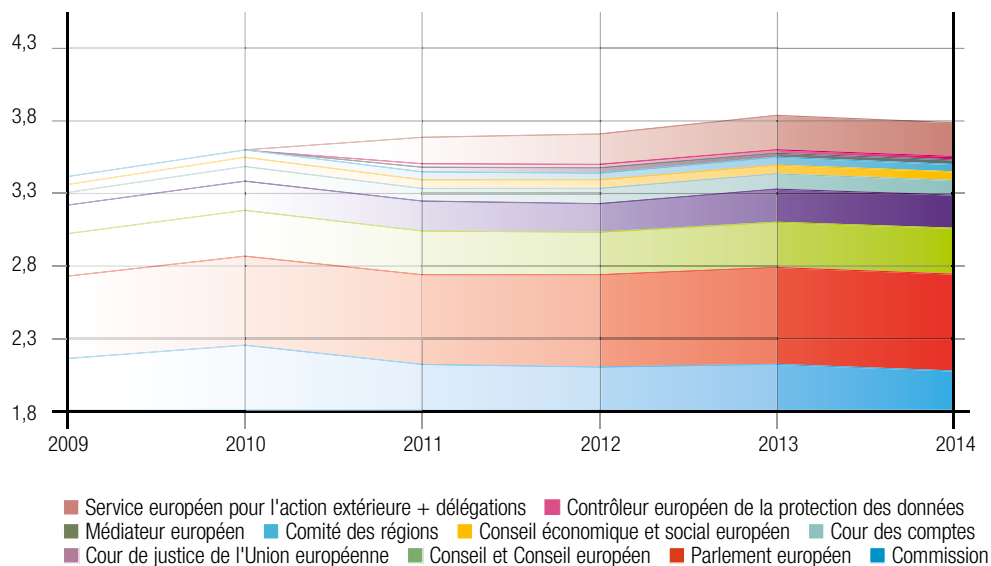
■ les dépenses de personnel des agents titulaires ou contractuels des différentes institutions européennes (hors BCE et institutions financières BEL...) ont crû malgré la mise en place de la réforme Kinnock de près de 11 %,

- les dépenses de rémunération des membres des différentes institutions suite à la montée en puissance du traité de Lisbonne, ont massivement augmenté (hors commission et SEAE) de près de 79 % en valeur entre 2009 et 2014,
- on assiste par contre à une maîtrise inédite des crédits accordés aux dépenses liées (pensions, certaines indemnités...) qui baissent de 43 % et servent de gage aux augmentations précédemment évoquées.

Ainsi, l'ensemble des dépenses de personnel au sens large parviennent-elles à baisser d'environ 1 % sur la période considérée (- 24,5 millions d'euros), elles étaient de 4,5 milliards en 2009, elles sont de 4,487 milliards d'euros en 2014. **Le pari est donc globalement tenu**, bien que des disparités importantes soient perceptibles entre crédits de personnel attribués aux différentes

institutions. **Il est probable que pour tenir les enveloppes à moyen terme, une nouvelle vague de rationalisation sera nécessaire et devra impacter directement le niveau des rémunérations ou jouer plus massivement sur les effectifs.** Et ce, d'autant plus que les évolutions des rémunérations directes suivant les institutions présentent des tendances divergentes :

Représentation cumulée des dépenses directes de personnel par institution, en milliards d'euros



Le graphique, ci-dessus, permet de bien mettre en évidence les évolutions des différentes institutions émergeant au budget de l'UE :

- la plus forte rationalisation revient à la Commission européenne et à ses services dont les dépenses directes de personnel baissent de 3,8 % (soit - 81 millions d'euros) ;

- par ailleurs, trois institutions historiques voient au contraire leurs crédits directs de personnel augmenter significativement : le Parlement (+ 19,9 %), la CJUE (+ 17,2 %) et la Cour des comptes (+ 16,3 %) ;
- enfin, de discrètes institutions ou de nouvelles sont apparues qui tirent également les dépenses de personnel à la hausse : comité des régions + 20,7 % (mais l'élargissement y joue nécessairement un rôle moteur), médiateur européen (+ 21,5 %), contrôleur européen de la protection des données (+ 75,5 %) et Service européen de l'action extérieure qui représente une création du traité de Lisbonne et qui monte en puissance avec 264,5 millions d'euros, soit près de 7 % des crédits directs de personnel (**coûts directs liés au développement de la diplomatie européenne**).

Pour finir, s'agissant de la rémunération des membres des différentes institutions de l'UE, les rémunérations liées aux fonctions politiques ou juridiques de premier plan ne sont pas du tout contraintes dans leur évolution globale, après l'année 2010 qui représente la « charnière budgétaire/institutionnelle », liée à la mise en place des attendus du traité de Lisbonne.

Les différents éléments de rémunération des fonctionnaires européens

Selon l'article 62 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, « *le fonctionnaire à droit à la rémunération afférente à son grade et à son échelon du seul fait de sa nomination (...) Cette rémunération comprend un traitement de base, des allocations familiales et des indemnités.* »

Selon l'article 65 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, « *les rémunérations des fonctionnaires et des autres agents de l'Union européenne sont actualisées chaque année, en tenant compte de la politique économique et sociale de l'Union. Sont prises en considération en particulier l'augmentation éventuelle des traitements de la fonction publique des États membres et les nécessités du recrutement.* »

Les traitements mensuels de base dans les groupes de fonctions « administrateurs » AD, et « assistants » AST, se divisent en 16 échelons eux-mêmes divisés en cinq grades (d'ancienneté). L'échelon 1 du grade 1 correspond à un emploi de technicien (2 854 euros/mois, c'est plus haut que celle appliquée en France ou en Belgique) et l'échelon 16 du grade 3 correspond à l'échelon le plus haut, par exemple un directeur général (18 370 euros/mois).

Malgré la réforme Kinnock et même si certaines primes ont été supprimées ces dernières années (notamment la prime de résidence), **il existe toujours plus d'une dizaine d'indemnités et d'allocations en vigueur encore aujourd'hui**, (un fonctionnaire européen dispose du remboursement des frais de déménagement, d'une prime de dépaysement (16 % du salaire puis 4 % après 5 ans sauf pour les Belges), du remboursement des frais de voyages, etc.). De plus, un fonctionnaire européen bénéficie :

- de la gratuité de l'école européenne pour les enfants ;
- d'une allocation familiale de 373 euros par enfant et par mois jusqu'à 26 ans⁸ ;
- d'une allocation de naissance de l'ordre de 198 euros à chaque enfant⁹,
- d'une allocation foyer de 170 euros par mois majorés de 2 % du traitement de base¹⁰,
- d'une allocation scolaire de 253 euros par enfant et par mois¹¹,
- d'une allocation d'installation de 839 euros pour une famille et de 497 euros pour un célibataire¹²,
- les congés payés sont compris entre 24 et 30 jours ouvrables.

■ 8 Art. 2 annexe VII du statut des fonctionnaires.

■ 9 Art. 74 du statut des fonctionnaires.

■ 10 Art. 1^{er} annexe VII du statut des fonctionnaires.

■ 11 Art. 3 annexe VII du statut des fonctionnaires.

■ 12 Art. 94 de l'annexe XIII 1.

Les fonctionnaires européens sont dispensés de payer la TVA lors de la première année d'installation.

Donc un fonctionnaire marié, deux

enfants, de grade 8 quatrième échelon (7 030 euros par mois), non belge, émarrera à 9 716 euros bruts tous avantages confondus.

■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- rendre le paiement de la TVA obligatoire lors de la première année d'installation des fonctionnaires européens ;
- réduire l'âge limite de l'attribution de l'allocation familiale (373 euros) par enfant et par mois jusqu'à 26 ans à **l'âge de 18 ans** ;
- modifier le système d'imposition des agents publics de l'Union européenne en rendant toutes les primes de dépaysement et celles liés à la situation de familles imposables ;
- rendre obligatoire l'imposition sur le revenu des fonctionnaires européens en prenant pour base le taux d'impôt légal de leur pays d'origine.

Comparaison des rémunérations les plus basses perçues dans les fonctions publiques de la France, la Belgique et de l'Union européenne

En euros	France	Belgique	Union européenne
Rémunération la plus basse	1 653	1 740	2 654

Réforme du statut, des rémunérations, la France n'est pas à l'aise

S'agissant de la réforme de la fonction publique européenne, la France n'est pas à l'aise. On peut la comprendre, puisque la fonction publique européenne est une fonction publique de carrière (et non d'emploi), conçue par des fonctionnaires français. « C'est un calque de ce qui existait en France dans la fonction publique de l'État dans les années 1950-1960 », explicite un site officiel¹³. Cependant, la France est tiraillée entre volonté affichée de réforme des fonctionnaires européens et attentisme. La France est contributrice nette au budget de l'Union : son solde net est d'ailleurs passé de - 1 milliard d'euros (solde net négatif équivalent à 0,08 % du revenu national brut) en 2000 à - 7 milliards en 2011 (soit 0,36 % du RNB). Des chiffres qui placent la France parmi les trois principaux pays contributeurs nets avec l'Allemagne et le Royaume-Uni et qui expliquent que la France se soit positionnée pour une révision à la baisse du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Elle a par exemple, fait partie des délégations demandant à la Commission d'explicitier la ventilation des économies générées par la réduction des effectifs de la fonction publique proposée par la réforme Kinnock, par lettre du 17 septembre 2012¹⁴. Mais dès qu'il s'agit de pas- ▶

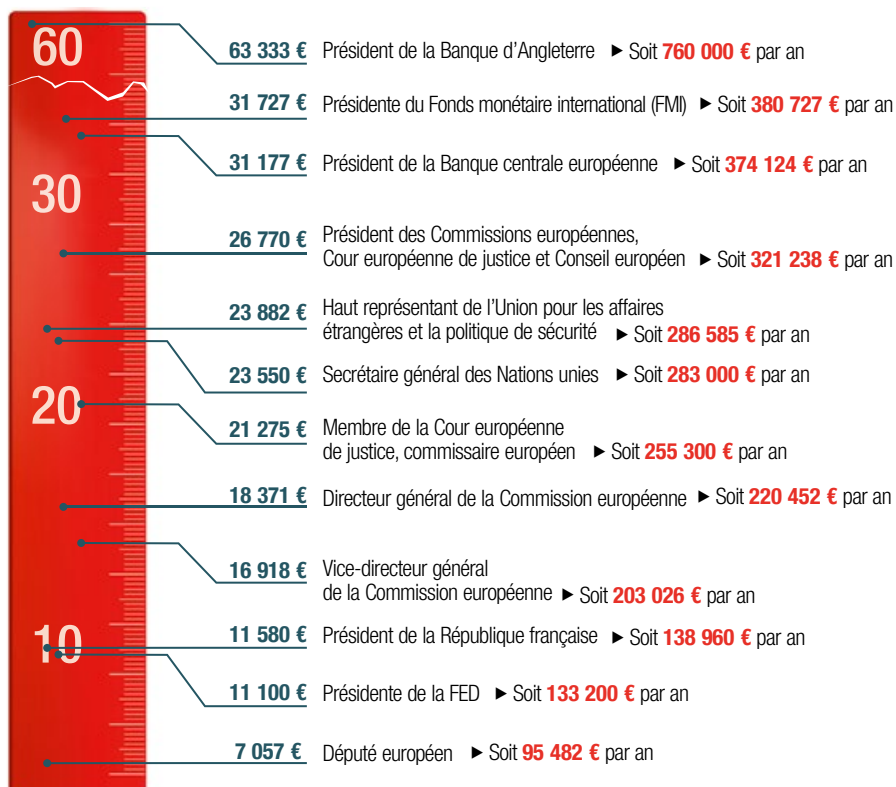
■ 13 <http://infos.emploi-public.fr/dossiers/changer-de-fonction-publique-la-mobilite/fonctionnaires-en-europe/le-statut-des-fonctionnaires-de-lunion-europeenne/apm-304/>

■ 14 http://www.u4unity.eu/document1/Council_20120917.pdf.

► ser aux actes, la France se révèle en définitive beaucoup plus crispée. Ainsi, ne s'est-elle pas associée aux pays soutenant le Conseil contre la Commission au sujet du déclenchement de la clause d'exception de l'article 10 de l'annexe XI du statut, permettant d'ajuster à la baisse la paie des fonctionnaires en cas de « détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.¹⁵ ». Les fonctionnaires européens n'avaient pas bénéficié de la hausse de leurs salaires en 2011. En effet, c'est au titre d'une « détérioration subite et grave de la situation économique et sociale » que la Cour de Justice européenne, avait décidé d'autoriser le gel des salaires des fonctionnaires de l'Union européenne. Par conséquent, les États membres pouvaient bloquer la hausse de 1,7 % des salaires et des pensions de leurs fonctionnaires européens. Par ailleurs, l'accord politique qui a permis une révision substantielle du statut de la fonction publique européenne au 1^{er} janvier 2014, n'a pas vu de prise de position explicite de la France. En effet, les arbitrages rendus par le Conseil et le Parlement ne sont pas favorables à sa vision du statut de la fonction publique : augmentation de l'âge de départ à la retraite, adaptation automatique des salaires au contexte macroéconomique, blocage des progressions de carrière, licenciement en cas d'insuffisance avérée, durcissement de la titularisation, mise en congé d'office au voisinage de la retraite dans l'intérêt du service.

■ 15 Arrêt CJUE, 19 novembre 2013, C-63/12.

Zoom sur les plus hautes rémunérations



Les frais de mission des membres et personnels des institutions de l'UE

		Section 1 : Parlement européen	Section 2 : Conseil	Section 3 : Commission européenne	Section 4 : Cour de justice de l'UE	Section 5 : Cour des comptes de l'UE
2014	M	72 200 000 €			293 000 €	319 000 €
	P	800 000 €	3 791 000 €	62 451 546 €	348 000 €	3 700 000 €
Total		73 000 000 €	3 791 000 €	62 451 546 €	641 000 €	4 019 000 €

		Section 6 : Comité économique et social	Section 7 : Comité des régions	Section 8 : Médiateur européen	Section 9 : Contrôleur européen de la protection des données	Section 10 : Service européen pour l'action extérieure
2014	M		8 313 084 €	45 000 €	59 394 €	
	P	19 806 076 €	382 500 €		112 686 €	7 723 305 €
Total		19 806 076 €	8 695 584 €	45 000 €	172 080 €	7 723 305 €

M Membres P Personnel

L'article 7 (24) (96) du statut des fonctionnaires précise que « *le fonctionnaire a droit au remboursement de ses frais de voyage, pour lui-même, son conjoint et les personnes à sa charge qui vivent effectivement sous son toit à l'occasion de l'entrée en fonction, du lieu de recrutement au lieu d'affectation. (...) Les frais de voyage couvrent également le prix de la location éventuel de places, ainsi que celui du transport de bagages et, le cas échéant, les frais d'hôtel nécessairement engagés.* » En outre, l'article 11 du statut des fonctionnaires européens précise que « *le fonctionnaire voyageant nanti d'un ordre de mission a droit au remboursement des frais de transport et aux indemnités journalières* ».

La question du mode d'imposition

Les fonctionnaires européens, du fait qu'ils soient considérés comme des fonctionnaires internationaux, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu dans leur état de résidence fiscale. Néanmoins, les fonctionnaires européens paient un impôt sur le revenu, contrairement aux fonctionnaires travaillant dans les organisations internationales, telles que l'ONU, l'Unesco, ou encore les agents diplomatiques des pays. Cet impôt communautaire est progressif, il fut instauré par le règlement du 29 février 1968¹⁶. L'impôt

Ainsi, la lecture du budget des institutions de l'UE a permis de faire un point sur le montant total de la dépense des frais de mission (déplacements et représentations) des membres et des personnels pour chacune de ces institutions. Notons une forte dépense pour les hauts-commissaires européens : à titre d'exemple, le président de la Commission européenne, J.M Barroso, a effectué 66 déplacements en 2009, soit un coût total s'élevant à 697 000 euros. En comparaison, la commissaire aux Relations extérieures, Benita Ferrero Waldner, a dépensé 428 900 euros pour 60 déplacements, dont 21 missions à l'étranger.

européen prélevé à la source, de 8 % jusqu'à 45 %, sur 14 tranches. Les revenus supérieurs à 83 260 euros¹⁷ sont imposés à 45 %. Mais à côté de cette imposition communautaire, un nouveau prélèvement a vu le jour en 2004 sous la dénomination de « prélèvement spécial ». Ce prélèvement fut instauré pour une durée limitée, sa période d'existence devait aller du 1^{er} mai 2004 jusqu'au 31 décembre 2012, et son taux était initialement de 2,5 % pour arriver à un taux de 5,5 % en 2012¹⁸. Mais, comme

■ 16 Règlement 260/68 du conseil du 29 février 1968.

■ 17 (6 939.39 X 12 = 83 260).

■ 18 http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_fr.pdf.

un prélèvement une fois instauré, est rarement supprimé, le législateur européen l'a renommé prélèvement de solidarité puis a modulé son taux, passant 5,5 % à 6 % voire à 7 % pour les agents de catégories AD 15 échelon 2 et a repoussé son existence jusqu'en 31 décembre 2023.

Cependant, l'assiette imposable exclut les sommes et indemnités, forfaitaires ou non, représentant la compensation de charges supportées en raison des fonctions exercées, mais également les prestations et allocations sociales, regroupant en outre les allocations familiales. L'ensemble des impôts collectés à l'égard des fonctionnaires européens représente une recette de 688 millions¹⁹ d'euros allouée au budget de l'Union, ce qui représente un montant moyen d'impôt de 12 500 euros²⁰ par agent,

le taux moyen d'imposition des fonctionnaires européens est aux alentours de 18 %. Ce taux d'imposition reste significatif, toutefois il demeure que l'assiette d'imposition des fonctionnaires et notamment des hauts fonctionnaires est avantageuse car une part significative de leur salaire est versée sous forme d'indemnité (heures supplémentaires, prime d'éloignement de 16 % de leur pays d'origine sauf pour les Belges).

Un agent public de la Commission gagnant 4 243,55 euros par mois (ceci correspond à l'échelon 6, qui est le niveau auquel se font le plus d'embauches) sera imposé à hauteur de 6 723 euros, soit 560 euros par mois, alors qu'un fonctionnaire français pour un traitement d'un montant similaire sera imposé à hauteur de 9 600 euros, soit 800 euros par mois, auquel il faut ajouter 4 073 euros de CSG.

19

■ 19 Budget de l'Union européenne, titre 4 recettes provenant des personnes liées aux institutions.

■ 20 688 millions/55 000 (nombre de fonctionnaires européens)

■ 21 <http://www.sauvegarde-retraites.org/article-retraite.php?n=574>.

3. LE SYSTÈME DES PENSIONS

Les États membres de l'Union européenne sont aujourd'hui tous frappés par des difficultés budgétaires et économiques dont l'enjeu des retraites les concerne tous. Les pensions des personnels de l'Union européenne restent à la charge du budget communautaire. Elles sont aujourd'hui éle-

vées et vont tendre à augmenter de manière considérable durant les années à venir. Les fonctionnaires européens sont aussi soumis à des cotisations, qui représentent 11,6 % actuellement et vont passer à 15 %. Les cotisations retraites actuelles des fonctionnaires représentent un tiers du coût.

Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne (commissaires européens, juges, avocat général de la Cour de Justice) n'acquittent aucune cotisation, contrairement aux fonctionnaires européens ordinaires qui doivent verser 10,90 % de leur traitement de base. Leur régime est donc pris en charge par le budget européen. Par ailleurs, selon une étude menée par l'association Sauvegarde retraite²¹, ces retraites sont cumulables avec celles obtenues dans les pays d'origine. En cas de départ avant l'âge, les hauts fonctionnaires de l'Union touchent notamment une indemnité de déménagement et tous les coûts (transports, assurances...) sont pris en charge par l'Union européenne. Ajoutons à cela, une indemnité de transition servie mensuellement pendant 3 ans en proportion du salaire de base et de la durée du mandat effectué (40 % pour moins de 2 ans, jusqu'à 65 % au-delà de 15 ans).

Une révision du régime des pensions des personnels de l'Union européenne a été demandée en 2011 par huit des États membres à la Commission : revoir l'âge de la retraite, le taux d'accumulation annuel, la base de calcul de la pension, etc. Ceci dans le but d'éviter un accroissement trop important de la charge budgétaire des pensions. Dans un rapport de 2010²², la Commission

met en exergue l'augmentation du nombre de pensionnés passant de 17 500 en 2010 à 36 500 d'ici 2059. Ceci est notamment dû aux derniers élargissements de l'Union européenne, ainsi qu'à l'allongement de la durée de vie. **Le coût annuel des pensions est aujourd'hui de 1,4 milliard d'euros** et la Commission estime qu'il se situera à 2,4 milliards d'euros par an en 2045.

Le système de pension des fonctionnaires européens et les recommandations pour les pensions en Grèce formulées par la Troïka

	État du système de pension des fonctionnaires européens		État du système de pension imposé par la Troïka en Grèce	
	Avant la réforme Kinnock	Après la réforme Kinnock	Avant réforme de la Troïka	Après réforme de la Troïka
Taux d'accumulation	2 %	1,9 %	2 % - 3 %	0,8 % - 1,5 %
Âge de la pension minimum	63 ans	65 ans	60 ans	65 ans
Taux de remplacement	70 %	70 %	70 %	60 %
Âge de départ à la retraite anticipée	55 ans	58 ans	60 ans	60 ans

Les dispositions du régime de pension selon l'article 77 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne

- « Le fonctionnaire qui a accompli au moins dix années de service a droit à une pension d'ancienneté. Toutefois, il a droit à cette pension sans condition de durée de service s'il a dépassé l'âge de la retraite, s'il n'a pu être réintégré au cours d'une période de disponibilité, ou en cas de retrait d'emploi dans l'intérêt du service. »
- « Le montant maximum de la pension d'ancienneté est fixé à 70 % du dernier traitement de base afférent au dernier grade dans lequel le fonctionnaire a été classé pendant au moins 1 an. 1,80 % de ce dernier traitement de base est acquis au fonctionnaire pour chaque année de service. »
- « Le montant de la pension d'ancienneté ne peut être inférieur à 4 % du minimum vital par année de service. »
- « Le droit à la pension d'ancienneté est acquis à l'âge de 66 ans. »

²² European Commission, Eurostat study on the long-term budgetary implications of pension costs, 2010.

■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- supprimer les indemnités de déménagement et les indemnités de transition ;
- diminuer le taux de remplacement à 60 %.

4. LA PLACE DES AGENCES DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

21

Comme l'a souligné le sénateur Marc Massion dans la partie consacrée aux dépenses administratives du rapport spécial sur la participation de la France au budget de l'Europe²³, les dépenses liées aux agences européennes, au nombre de 52, ne sont pas retracées dans les dépenses administratives du budget de l'UE.

On peut donc les retracer à partir du document intitulé « *Programmation des ressources humaines et financières destinées aux organismes décentralisés pour 2014-2020* ». Il est indiqué qu'au total, celles-ci percevront sur la période 2014-2020 : 6 492,2 millions d'euros de subvention de l'Union européenne, soit 927 millions en moyenne par an. Une hausse de 19 % par rapport à la dernière contribution 2013. Dans un précédent rapport d'information consacré aux agences européennes²⁴, le sénateur Badré s'était interrogé sur leur fonctionnement et leur multiplication. Même si son rapport date un peu (2009), un certain nombre des remarques qu'il soulevait demeure.

Tout d'abord leur multiplication : de 12 dans les années 2000 elles sont maintenant 52 et leur poids combiné dans le budget européen est passé de 95 à 775 millions d'euros.

Dans son rapport, le sénateur évoque comme causes de cette inflation l'**accroissement progressif des compétences** de l'Union européenne mais aussi les **élargissements successifs, chaque État membre revendiquant son agence**. « *On rappellera que la France soutenait même deux villes candidates, Nantes et Marseille, pour recevoir le siège de l'Agence européenne de sécurité maritime, finalement dévolu à Lisbonne.* » Un choix contestable car comme l'avaient expliqué des responsables il y a des « *difficultés pratiques entraînées par la localisation de ces agences, en*

particulier l'importance des coûts induits par l'organisation de réunions dans des villes parfois difficilement accessibles en raison de leur mauvaise desserte par les transports depuis les capitales des différents États membres ».

Comme le relève également le sénateur Badré, on constate que ce foisonnement conduit parfois à des recoupements de compétences : ainsi, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA), respectivement implantées à Dublin et Bilbao, et aux domaines de compétences très proches. Par ailleurs, un certain nombre de ces agences coexistent avec des agences nationales exerçant sur le même champ de compétences, nécessitant une concertation accrue.

Pendant, il faut bien dire que dans les agences qui voient aujourd'hui leurs budgets renforcés, ce sont surtout celles qui interviennent sur les questions de sécurité et de citoyenneté (dépense 3 du budget européen) qui sont le mieux dotées : Frontex (agence de coopération pour le contrôle aux frontières de l'Europe) et Europol Office européen de soutien aux demandes d'asile (EASO). Sur ce sujet, on relèvera la remarque judicieuse de l'eurodéputée allemande Ingeborg Gräßle « *Vouloir gérer des bateaux militaires et des garde-côtes le long des côtes maltaises depuis Varsovie, c'est tout de même un drôle de choix* » à propos du choix d'installer le siège de Frontex dans la capitale polonaise alors que la majorité des clandestins qui parviennent chaque année à gagner l'Europe transitent par les pays méditerranéens.

Il existe par ailleurs des **entreprises communes**, comme ITER, ou l'Agence européenne des piles à combustible et à l'hydrogène.

■ 23 Rapport du Sénat, 2013.

■ 24 Rapport d'information « *Où vont les agences européennes ?* » au nom de la Commission des affaires européennes et de la Commission des finances, octobre 2009.

■ Il est nécessaire de revoir à la fois le nombre et l'implantation des agences, envisager des regroupements et s'appuyer en tout état de cause avec les agences nationales opérant sur les mêmes domaines d'expertise. Il faut aussi renforcer les procédures d'évaluation dont la Cour des comptes européenne a montré qu'elles n'étaient pas suffisamment poussées.

5. L'INDEMNISATION DES DÉPUTÉS EUROPÉENS

Pour les eurodéputés, le traitement est également très attractif. En effet, avant 2009, les eurodéputés étaient payés par leur Parlement national. Les rémunérations pouvaient donc être très disparates d'un pays européen à un autre (par exemple, un Italien pouvait gagner environ 11 000 euros alors que son voisin Bulgare recevait environ 1 000 euros...). Cependant, un eurodéputé reçoit désormais une rémunération mensuelle de 8 020 euros avant imposition. Cette somme est payée par le budget du Parlement européen, quelle que soit la nationalité du député européen. Même si les eurodéputés paient aussi l'impôt européen ainsi que des cotisations avec un prélèvement à la source (en réalité quasi indolore), ces derniers sont très avantagés et reçoivent nombre d'indemnités :

■ une **indemnité de frais généraux** s'élevant à 4 299 euros par mois, permettant de financer les outils administratifs ;

■ une somme d'environ 304 euros pour leur présence aux réunions des organes dont le parlementaire est membre ;

■ ajoutons à cela les remboursements de frais de voyage plafonnés à 4 243 euros ;

■ enfin, une enveloppe leur est aussi attribuée chaque mois couvrant la rémunération des assistants parlementaires européens. Cette enveloppe s'élevant à 21 209 euros par eurodéputé. Les eurodéputés sont imposés comme l'ensemble des contribuables de l'Union européenne, cependant cette imposition se révèle un peu particulière.

- Ils subissent une imposition de leur indemnité de parlementaire à l'impôt européen.

- Ensuite, suivant les dispositions du règlement intérieur du Parlement européen entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010, l'article 12 de la décision n° 2005/685/CE-Euratom offre une alternative, autorisant les États membres qui le souhaitent à imposer les parlementaires européens qui en relèvent à concurrence de la rémunération restante. La France comme beaucoup d'autres, impose à l'IR la rémunération complémentaire et assujettie par ailleurs la totalité des rémunérations perçues, y compris les indemnités complémentaires (dont l'indemnité de présence) hors frais d'élu à la CSG et à la CRDS. Les indemnités de frais généraux de 4 299 euros par mois et les remboursements de frais de voyage pour maximum 4 243 euros ne sont donc ni assujettis à l'IR ni à la CSG/CRDS. L'imposition est effectuée déduction faite de l'imposition européenne, afin de neutraliser toute double imposition. Cependant, l'article 12 du règlement intérieur dispose que la fiscalité nationale s'applique sur le quantum restant à titre optionnel. Des pays comme l'Espagne par exemple, n'ont pas prévu un tel dispositif. Ces députés européens ne sont donc juridiquement assujettis qu'à l'imposition européenne. Enfin, pour les députés siégeant avant l'entrée en vigueur de la réforme des rémunérations de 2009

■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- instaurer en parallèle de l'indemnité de présence un malus de présence du même montant pour chaque réunion non assistée ;
- accroître la transparence en publiant le détail de l'enveloppe reçue par les eurodéputés avec le montant alloué pour chaque bénéficiaire ;
- rendre obligatoire l'imposition sur le revenu des eurodéputés en prenant pour base le taux d'impôt légal intégralement dans leur pays d'origine, y compris leurs frais de mandat et leurs frais de déplacement.

(qui a opté pour la mise en place d'une indemnité européenne homogène), il existe un droit d'option entre le dispositif prévalant auparavant et le dispositif actuel.

Le cas des commissaires européens

Depuis le 1^{er} juillet 2013, la Commission compte 28 commissaires (soit un pour chacun des pays de l'UE), dont le président et les vice-présidents. Chaque commissaire est proposé en fonction des recommandations de son État membre d'origine. Un commissaire gagne environ 20 000 euros par mois et que le salaire d'un porte-parole peut aller jusqu'à 8 000 euros. Le président de la Commission, M. José Manuel Barroso, touche un salaire annuel pouvant aller jusqu'à 300 000 euros (soit 25 000 euros mensuels en moyenne). Au salaire du président de la Commission, il faut ajouter une indemnité annuelle de 90 000 euros, qu'il touche pendant trois ans après la fin de son mandat. L'ensemble des commissaires reçoivent également une telle indemnité à la fin de leur mandat, certains postes dans le privé leur étant interdits à

la suite de leur mission à la Commission, même si cette interdiction est en réalité assez élastique.

Plusieurs modifications des traités ont été faites au sujet du nombre de commissaire. Finalement, l'article 244 du TFUE prévoit que « *les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité* ». Ainsi, le traité de Nice a entériné cette idée et a ajouté le plafonnement du nombre de commissaires à 26 lorsque l'Union aurait atteint 27 États membres. Par ailleurs, suite au traité de Lisbonne, l'article 17 du TUE, souligne qu'« *À partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres... correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre* ». Ainsi, sur un sujet qui va multiplier les mécontents, cette décision à l'unanimité peut paraître illusoire. Il serait donc judicieux de revoir le nombre de commissaires européens pour faire des économies.

■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- réduire le nombre de commissaires européens à 20, tel que mentionné dans le traité d'Amsterdam ;
- supprimer l'indemnité annuelle de fin de mandat (90 000 euros).

6. LES AUTRES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DE L'UNION

Une Cour des comptes européenne marginale

La Cour des comptes européenne siège à Luxembourg. Son rôle est de contrôler la gestion financière de l'UE et de ses institutions. Aujourd'hui, la Cour des comptes européenne souffre d'un vide juridique qui ne lui permet pas d'exercer pleinement les missions qui lui sont octroyées. Elle est chargée de contrôler les recettes et les dépenses du budget européen. Cependant, aucun pouvoir juridictionnel autonome se matérialisant par la capacité de mener des poursuites ou des sanctions ne lui revient. Elle peut seulement émettre des avis ou voir ses rapports publiés au *Journal officiel*

de l'Union et alerter le Parlement européen ou les administrations concernées par les dérives constatées. Par ailleurs, la Cour des comptes européenne remplit une fonction de conseil en prononçant des avis à la demande des institutions concernées (ou d'office en matière de textes financiers et budgétaires), avis qui ne sont pas contraignants. Cette absence de pouvoir se manifeste par exemple en dépense, puisque 80 % des dépenses du budget de l'Union sont en réalité gérées et dépensées par les États membres eux-mêmes. Ainsi, la Cour des comptes européenne devrait jouer

un rôle plus important et contraignant qu'il ne l'est aujourd'hui :

- l'institution devrait être plus transparente dans la publication et le nombre de ses rapports ;
- lancer des rapports d'audits joints avec les institutions supérieures de contrôle de l'ensemble des États membres (Cour des comptes française, NAO anglais...);
- se positionner sur l'évaluation impartiale de l'impact macro et microéconomique des

politiques publiques européennes, et sur la qualité de l'emploi des fonds.

Le fonctionnement de cette Cour des comptes démontre la stratégie générale de l'Union : les Cours des comptes nationales sont dépossédées de tout pouvoir de contrôle direct sous le prétexte de la création d'une Cour européenne. En définitive, le contrôle des États sur les dépenses de l'UE est aujourd'hui trop faible.

■ **Propositions de la Fondation iFRAP :**

- redonner du pouvoir aux Cours des comptes des États membres (ou équivalent) en obligeant celles des pays les plus importants de l'UE (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) à prendre position à tour de rôle, tout en développant de façon progressive un principe de subsidiarité dans le contrôle des comptes eux-mêmes ;
- définir des méthodes d'audit communes liées à des standards de qualité communs, qui pourraient être développés selon le système de la Peer Review (contrôle des pairs) ;
- rendre les avis de la Cour des comptes européenne plus rapidement et qu'ils soient contraignants pour les institutions communautaires ou nationales et susceptibles de recours devant la CJUE.

Les deux Parlements : Strasbourg et Bruxelles, deux sièges parlementaires...

L'autre source d'économies, c'est la coexistence de deux Parlements européens. On avait à l'origine un seul Parlement européen se situant à Strasbourg, symbolisant la réconciliation des nations. Dans un second temps, apparaît la création d'un deuxième Parlement à Bruxelles. Le coût annuel des infrastructures du Parlement de Strasbourg est de 33,5 millions d'euros²⁵ auquel s'ajoute l'organisation des 12 sessions à Strasbourg pour un coût opérationnel de 89,3 millions d'euros, soit au total 122,8 millions d'euros par an pour le coût du siège à Strasbourg. Le reste du temps, les eurodéputés se réunissent à l'Espace Léopold à Bruxelles, au sein des 20 Commissions parlementaires ou à l'occasion de mini-sessions. Ce sont donc des milliers de personnes qui déménagent pour quatre jours par mois, quasiment tous les mois de l'année. À l'heure où tous les pays cherchent à rationaliser leur organisation administrative, un éclatement du Parlement européen semble irrationnel. L'eurodéputé Daniel Cohn-Bendit a proposé de transformer le Parlement en une Université européenne de troisième cycle. Ce serait donc des milliers d'étudiants européens qui auraient l'opportunité de venir étudier à Strasbourg, avec une rotation d'enseignants venants de toute l'Europe. Néanmoins, ces objectifs semblent être difficiles à réaliser dans la mesure où la vocation de Strasbourg en tant que siège du Parlement européen est dûment mentionnée dans les traités constitutifs.

■ 25 : <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201201/201201ATT35922/20120123AT-T35922EN.pdf>.

CONCLUSION

Il est aujourd'hui nécessaire de réformer l'Administration européenne, qui se doit d'être un exemple de bonne gestion vis-à-vis de ses États membres et de leurs citoyens. Les raisons de son coût peuvent certes s'expliquer en partie par le multilinguisme, le travail croisé entre des membres divers, la présence de nombreux fonctionnaires de catégorie A, etc. Toutefois, les coûts réels sont bien plus élevés du fait du coût de personnels dans des contrats de sous-traitance établi par la Commission. Au total, les surcoûts de la fonction publique européenne sont révéla-

teurs de la faiblesse du contrôle des États, et de la puissance d'une Administration centrale investie d'une mission supérieure, avec des privilèges en proportion.

Une meilleure transparence et une meilleure lisibilité afin d'améliorer la légitimité de l'Union et aussi de limiter l'euroscpticisme, qui plus est dans une situation de crise économique, semblent plus que jamais nécessaires. Au moment où l'on parle d'ouvertures des données publiques, est-il cohérent qu'aucun bilan social ne soit disponible au sujet des agents européens ?

La Fondation iFRAP propose 12 mesures :

- redonner plus de pouvoir aux différentes Cours des comptes des pays les plus importants de l'UE (France, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne, etc.), afin de vraiment auditer les comptes de l'UE,
- supprimer la migration mensuelle entre le Parlement de Strasbourg et le Parlement de Bruxelles. Économie : **18 millions d'euros**,
- modifier le système d'imposition des agents publics de l'Union européenne en rendant toutes les primes de dépaysement et celles liées à la situation de famille imposables,
- rendre les agents de l'UE imposables dans leur pays d'origine y compris les frais de mandats et les frais de transports pour les députés européens et les eurodéputés,
- faire cotiser pour leur retraite les hauts postes des institutions européennes (commissaires, juges, avocats généraux et greffiers),
- accroître la transparence en publiant le détail de l'enveloppe (frais d'assistance parlementaire) et l'indemnité de frais généraux (équivalent de l'IRFM) reçue par les eurodéputés avec le montant alloué pour chaque bénéficiaire ou chaque poste de dépense (sur le modèle britannique),
- accroître la transparence des documents budgétaires européens, publier tous les ans un rapport spécial sur les dépenses de fonctionnement, la masse salariale, le nombre d'agent total (y compris contractuels des agences de l'UE) et un bilan social,
- réduire l'âge limite de l'attribution de l'allocation familiale (373 euros) par enfant et par mois jusqu'à 26 ans à **l'âge de 18 ans**,
- imposer un plafond limitatif des effectifs travaillant dans les institutions européennes, y compris contractuels, et s'engager à faire décroître l'ensemble (55 000) à 45 000 agents tous statuts confondus. Soit un prolongement de la réforme Kinnock pendant cinq années supplémentaires,
- réduire le nombre de commissaires en passant de 28 à 20,
- le montant des pensions doit suivre l'évolution de la rémunération des fonctionnaires du pays de résidence, et non plus la clé d'indexation liée à la rémunération d'activité,
- simplifier l'évolution de la rémunération des fonctionnaires européens en lui faisant suivre la plus faible des deux valeurs suivantes : la croissance de la zone euro ou l'inflation de cette même zone.