

Rapport spécial

Les institutions de l'UE et la COVID-19

Une réaction rapide, mais des défis à surmonter pour tirer le meilleur parti de l'innovation et de la flexibilité induites par la crise



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 07
Étendue et approche de l'audit	08 - 13
Observations	14 - 93
D'une manière générale, les plans de continuité des activités des institutions respectaient les normes reconnues et constituaient une base leur permettant de répondre à la crise	14 - 27
Les plans de continuité des activités des institutions respectaient des normes reconnues, mais ils n'étaient pas conçus pour faire face à une perturbation de longue durée ou à une crise sanitaire	14 - 19
Les institutions se sont appuyées sur leurs plans de continuité des activités pour concevoir leurs réponses à la crise	20 - 27
Les institutions ont réussi à réduire au minimum l'effet des perturbations sur leurs activités principales	28 - 67
Les institutions se sont adaptées pour pouvoir continuer à remplir la mission que leur confèrent les traités	28 - 38
Les institutions se sont acquittées de leur devoir de sollicitude à l'égard de leur personnel et ont maintenu leur capacité de travail	39 - 48
Les institutions ont accéléré le déploiement de projets de modernisation existants, mais la transformation numérique de leurs services administratifs reste une entreprise difficile	49 - 67
L'évaluation de l'efficacité des nouveaux modes de travail dans un environnement d'après-crise a débuté	68 - 93
L'évaluation est plus avancée pour les activités principales que pour les tâches d'appui	68 - 79
Les incidences budgétaires et environnementales des nouvelles modalités de travail ne sont pas analysées de manière uniforme dans l'ensemble des institutions	80 - 93
Conclusions et recommandations	94 - 101

Annexes

Annexe I – Impact de la COVID-19 sur les activités des institutions auditées

Annexe II – Mesures mises en place pour soutenir le personnel en télétravail pendant la crise de la COVID-19 jusqu'à la fin de 2021

Annexe III – Modalités de télétravail post-COVID au sein des institutions examinées

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses des institutions

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Le premier cas de COVID-19 a été officiellement enregistré en Europe à la fin du mois de janvier 2020. En l'espace de quelques semaines, la maladie s'est propagée dans toute l'UE, obligeant la plupart des États membres à mettre en place des mesures pour en ralentir la progression. Les citoyens étant priés de rester chez eux et de travailler à distance, les institutions de l'Union ont dû trouver des moyens de garantir la continuité de leurs activités.

II L'audit objet du présent rapport visait à évaluer la résilience des institutions de l'UE au travers de leur niveau de préparation, de la manière dont elles ont fait face à la pandémie de COVID-19 et des enseignements qu'elles en ont tirés. Nous avons plus particulièrement examiné si les institutions:

- a) avaient respecté les normes reconnues dans leurs plans de continuité des activités, et si ces derniers étaient adaptés au type de perturbations causées par une pandémie;
- b) avaient été en mesure de fonctionner tout en réduisant au minimum l'effet des perturbations et en assurant les missions respectives que leur attribuent les traités de l'UE;
- c) avaient tiré les enseignements requis pour s'adapter à un contexte post-COVID.

III Notre audit a porté sur quatre institutions: le Parlement européen, le Conseil, la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne. Il était centré sur la manière dont leurs administrations ont géré la crise entre février 2020 et juillet 2021. Nous avons tenu compte des décisions prises après juillet 2021 dès lors qu'elles avaient une incidence sur le contexte post-COVID des institutions.

IV Nous sommes arrivés à la conclusion que les institutions de l'UE ont fait preuve de résilience face à la pandémie de COVID-19. Leur réponse a été rapide et flexible et a pu s'appuyer sur les investissements déjà réalisés dans la transition numérique. Cependant, elles n'ont pas encore complètement évalué la mesure dans laquelle les nouveaux modes de travail instaurés en réaction à la COVID-19 pourraient être efficaces ou permettraient de réaliser des économies dans le contexte de l'après-crise.

V Nous avons constaté que les plans de continuité des activités des institutions auditées avaient la structure nécessaire pour permettre de répondre à la crise, mais qu'ils n'étaient pas conçus pour une perturbation de longue durée ou une crise

sanitaire et qu'il avait fallu les compléter par des décisions ad hoc. Il n'existait, dans leurs plans de continuité, aucun forum offrant aux institutions la possibilité de se consulter rapidement sur les décisions qu'elles prenaient en réaction à la crise. Pour garantir une certaine cohérence dans les actions entreprises, les entités auditées ont utilisé les structures existantes pour échanger et ont réussi à limiter les divergences dans les réponses apportées. Parce qu'elles sont autonomes, qu'elles n'ont pas les mêmes fonctions et qu'elles devaient tenir compte des différentes règles nationales, elles n'ont néanmoins pas pu réagir de manière identique.

VI Nous avons également relevé que les institutions auditées avaient conçu et mis en œuvre une réponse flexible à la crise. Elles ont adapté leur règlement intérieur pour préserver leurs activités principales et interdit l'accès à leurs bâtiments aux membres du personnel dont la présence n'était pas indispensable. Elles ont pu ainsi réduire au minimum l'effet des perturbations et remplir la mission qui est la leur en vertu des traités. Au début de la crise, les institutions étaient différemment équipées pour permettre à leur personnel de travailler à distance. Toutes ont cependant réussi à fournir des solutions de télétravail à l'ensemble de leur personnel en l'espace de six semaines. Elles ont notamment accéléré le déploiement des projets de modernisation de leur infrastructure informatique, avec l'adoption de nouveaux outils de communication et de collaboration, la mise en place de flux de travail sans papier et le renforcement du recours à la signature et à la facturation électroniques. En dépit des progrès réalisés, les services administratifs n'ont pas encore achevé leur transformation numérique.

VII Les institutions ont entamé une réflexion sur les enseignements à tirer de la crise de la COVID-19 à la fin du printemps 2020 et l'ont poursuivie. Nous avons constaté que la crise avait eu sur elles un faible impact financier à court terme, étant donné que les économies réalisées dans certains domaines de dépenses, comme les déplacements, ont servi à financer des investissements dans l'informatique. La plupart des institutions concernées par notre audit avaient introduit de nouveaux modes de travail avant l'apparition de la COVID-19. Cette évolution a été accélérée par la crise, et toutes les institutions s'attendent à une gestion différente des déplacements et des bâtiments une fois la pandémie de COVID-19 terminée. L'évaluation de l'efficacité des nouveaux modes de travail n'a été que partielle, en ce qu'elle est plus avancée pour les activités principales que pour celles d'appui. Enfin, les incidences budgétaires et environnementales des nouvelles modalités de travail n'ont pas été analysées de manière cohérente.

VIII Sur la base de nos conclusions, nous recommandons aux quatre institutions auditées:

- a) d'intégrer les perturbations de longue durée ainsi que des dispositions en matière de coopération interinstitutionnelle dans leurs plans de continuité des activités;
- b) de poursuivre la transformation numérique de leurs services administratifs;
- c) d'évaluer le caractère approprié des nouveaux modes de travail dans le contexte post-COVID.

Introduction

01 Le premier cas de COVID-19 a été officiellement enregistré en Europe à la fin du mois de janvier 2020. En l'espace de quelques semaines, la maladie s'est propagée dans toute l'UE, obligeant la plupart des États membres à mettre en place des mesures pour essayer d'en ralentir la progression.

02 Dans ce contexte, l'aptitude des administrations publiques à continuer de fonctionner était essentielle pour permettre aux gouvernements et aux organisations internationales de remplir leur mission et de réagir à la crise. Cette capacité est souvent appelée «résilience», c'est-à-dire la capacité de résorber les conséquences négatives après la survenance d'une catastrophe, ainsi que de s'en relever¹. La résilience permet aux organisations de devenir plus fortes.

03 Les institutions de l'UE avaient déjà été confrontées dans un passé récent à des crises sanitaires et sécuritaires. Citons l'épidémie d'Ebola (en 2014) pour les délégations de l'UE, ainsi que les attentats de Bruxelles (en 2016) et de Strasbourg (en 2018). Cela étant, l'ampleur et la durée de la crise de la COVID-19 ont été sans précédent. Celle-ci a principalement touché les aspects suivants du fonctionnement des institutions:

- o la gouvernance et la politique: processus décisionnels visant à garantir la continuité du fonctionnement des institutions, et mise à jour des programmes de travail afin de tenir compte de la réévaluation des priorités;
- o la gestion des effectifs: solutions de remplacement à la présence physique au bureau et modifications de la politique des RH afin de garantir la pérennité de la performance du personnel;
- o l'informatique: disponibilité d'ordinateurs portables et d'autres outils de télétravail, afin de permettre la prise de décision à distance et de garantir la confidentialité des informations et la protection des données;
- o les bâtiments: maintien des bâtiments en mode opérationnel, avec un système physique de sécurité et de gestion de l'accès aux locaux.

¹ GUID 5330 – [Orientations sur l'audit de la gestion des catastrophes](#).

04 Les aspects liés à la gouvernance et à la politique à mener relèvent de la responsabilité du président et du secrétaire général de chaque institution. Les secrétaires généraux sont également chargés des questions relatives à la gestion du personnel, à l'infrastructure informatique et aux bâtiments. Dans le présent rapport, les références aux décisions d'une institution couvrent à la fois les décisions des services relevant de l'autorité de son secrétaire général et celles prises par ses membres (membres du Parlement européen, représentants des États membres au sein du Conseil, commissaires, et juges, avocats généraux et greffiers de la Cour de justice de l'Union européenne).

05 La mission de chaque institution est définie par les traités². Si les institutions sont indépendantes les unes des autres, elles sont censées pratiquer entre elles une coopération loyale³. Pour ce qui est de la gestion du personnel, elles jouissent d'une large autonomie au sein du cadre commun fixé par le statut⁴. Chaque institution dispose de son propre règlement intérieur traitant de questions telles que l'organisation interne, les règles en matière de prise de décision et les relations avec les autres institutions. Dans leur réponse à la crise, les institutions ont également suivi la législation en place dans leurs États membres d'accueil et ajusté leurs décisions en conséquence.

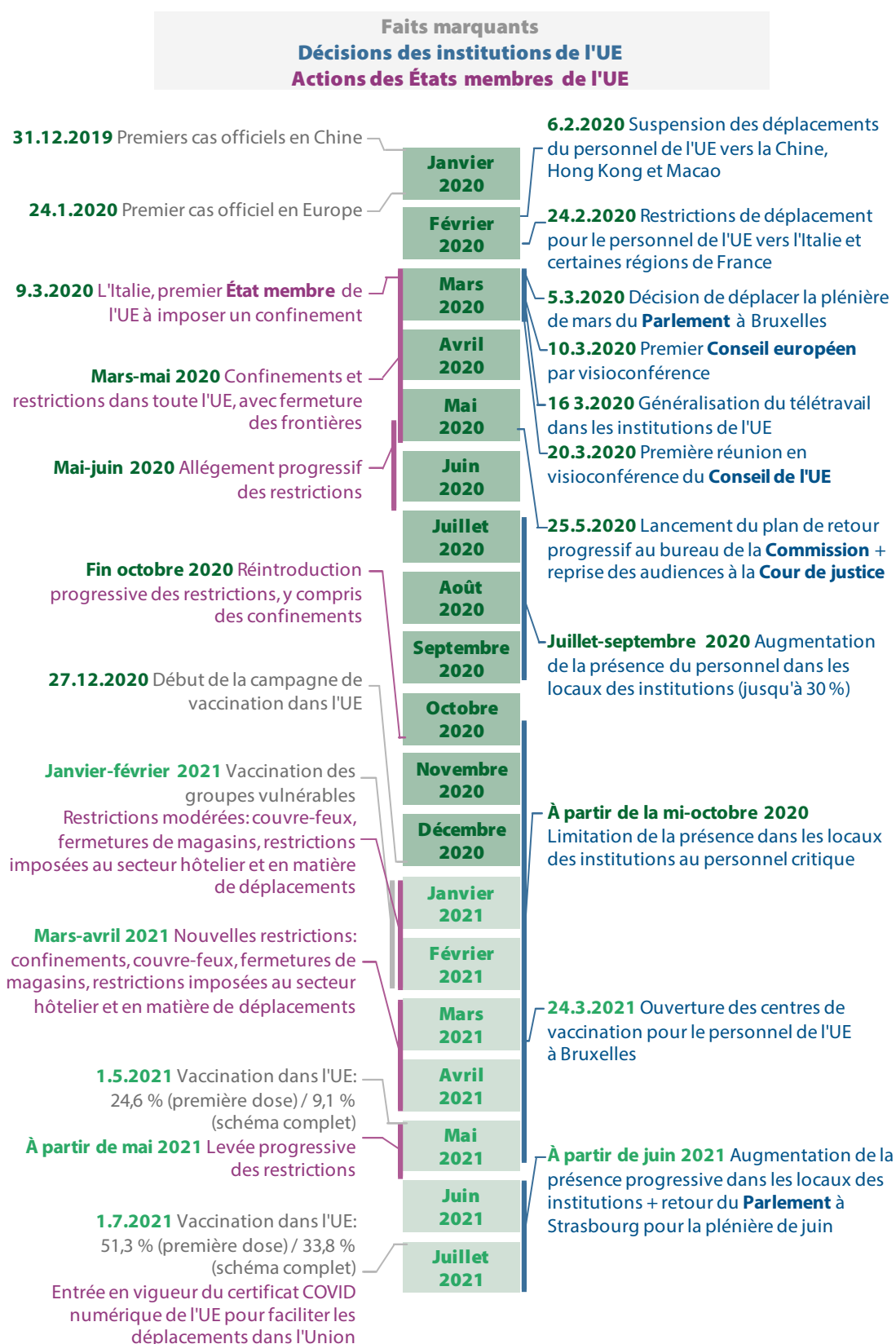
06 La *figure 1* présente les décisions prises par les institutions pour répondre à l'évolution de la situation sanitaire et des règles nationales mises en place.

² Titre III du [traité sur l'Union européenne](#).

³ Article 13 du [traité sur l'Union européenne](#).

⁴ Règlement n° 31 (CEE), 11 (CEE), fixant le statut des fonctionnaires.

Figure 1 – Décisions prises par les institutions en réponse à la crise de la COVID-19 (janvier 2020 – juillet 2021)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'OMS, du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, et des institutions de l'UE.

07 Les institutions sont financées au titre de la rubrique «Administration» du cadre financier pluriannuel (CFP). En 2020, les dépenses relevant de cette rubrique se sont élevées à 10 milliards d'euros. Elles concernaient principalement les ressources humaines (rémunérations, indemnités et retraites du personnel), qui représentent 68 % du montant total. Les frais liés aux bâtiments correspondent à environ 9 % des dépenses administratives et ceux concernant l'informatique, à 4 %.

Étendue et approche de l'audit

08 L'audit objet du présent rapport visait à évaluer la résilience des institutions de l'UE au travers de leur niveau de préparation, de la manière dont elles ont fait face à la pandémie de COVID-19 et des enseignements qu'elles en ont tirés. Nous avons plus particulièrement examiné si les institutions:

- a) avaient respecté les normes reconnues dans leurs plans de continuité des activités, et si ces derniers étaient adaptés au type de perturbations causées par une pandémie;
- b) avaient été en mesure de fonctionner tout en réduisant au minimum l'effet des perturbations et en assurant les missions que leur attribuent les traités;
- c) avaient tiré les enseignements requis pour s'adapter à un contexte post-COVID.

09 Nous avons centré notre attention sur les décisions prises par les administrations des institutions de l'UE pour garantir la continuité des activités et faire en sorte que les institutions remplissent leurs missions. Nous n'avons pas examiné la réponse politique de l'UE à la crise de la COVID-19 ni la législation qui l'accompagne.

10 L'audit a porté sur les décisions prises entre janvier 2020 (les premières mesures visant à limiter les déplacements des agents à destination des régions infectées) et juillet 2021 (l'assouplissement des règles à la suite de l'amélioration de la situation sanitaire). Nous avons tenu compte des événements majeurs survenus après juillet 2021 dès lors qu'ils avaient une incidence sur le contexte post-COVID des institutions.

11 Notre audit a porté sur quatre institutions de l'UE: le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le Parlement européen a son siège à Strasbourg (France), mais il possède également des bureaux en Belgique et au Luxembourg. Le Conseil est entièrement implanté en Belgique, mais il se réunit en avril, en juin et en octobre à Luxembourg. Les services de la Commission sont principalement situés en Belgique et au Luxembourg, mais son Centre commun de recherche (JRC) possède des installations en Allemagne, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas. La CJUE a son siège à Luxembourg.

12 Nous avons examiné les décisions et procédures des institutions en lien avec la réponse apportée à la crise, ainsi que les procès-verbaux des réunions des organes qui en ont assuré la gestion. Nous avons rassemblé les réponses des services administratifs compétents aux questionnaires que nous leur avons adressés, et exploité les enquêtes menées par les institutions pour évaluer la perception, par leur personnel, des mesures mises en place. Nous nous sommes entretenus avec des membres de l'encadrement supérieur actifs dans la gestion de la crise, ainsi qu'avec des représentants des comités du personnel.

13 Notre rapport s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de travaux d'audit réalisés par la Cour sur le thème de la COVID-19. Il fournit une première évaluation de l'impact de la crise sur le fonctionnement des institutions. Cet audit ayant été réalisé avant la fin de la pandémie, nos conclusions et recommandations tombent à point nommé pour aider les institutions auditées à améliorer leur efficacité et leur niveau de préparation en cas de perturbations de longue durée.

Observations

D'une manière générale, les plans de continuité des activités des institutions respectaient les normes reconnues et constituaient une base leur permettant de répondre à la crise

Les plans de continuité des activités des institutions respectaient des normes reconnues, mais ils n'étaient pas conçus pour faire face à une perturbation de longue durée ou à une crise sanitaire

14 Un plan de continuité des activités (PCA) doit permettre à une organisation de réagir à des perturbations tout en conservant sa capacité à mener ses activités essentielles et à remplir ses obligations juridiques. Les PCA devraient définir les personnes chargées de les mettre en œuvre ainsi que les activités essentielles de l'organisation, être adaptés aux risques recensés par celle-ci et être régulièrement actualisés et testés⁵.

15 Face au spectre d'une pandémie due à la grippe aviaire H5N1, les institutions de l'UE ont commencé en 2006 à réfléchir à leurs politiques en matière de continuité des activités. La nécessité de disposer de telles politiques est apparue avec plus d'acuité encore en 2009, année de la pandémie de grippe H1N1. À l'époque, le Collège médical interinstitutionnel (CMI), chargé de la coopération médicale entre les institutions, estimait que jusqu'à 30 % des membres du personnel pourraient être indisponibles, soit parce qu'ils seraient eux-mêmes malades, soit parce qu'ils s'occuperaient de personnes à charge infectées.

16 Les institutions auditées ont élaboré leurs politiques et plans de continuité des activités entre 2006 et 2013. Conformément aux normes applicables en matière de continuité des activités (voir point 14), tous les PCA donnaient une définition claire des rôles et des responsabilités, avec une liste des activités essentielles à maintenir en temps de crise, ainsi que le nombre minimal d'agents nécessaire à cette fin. Les PCA prévoyaient certains cas de gestion décentralisée des incidents, mais tous les événements ayant un impact sur une institution dans son ensemble devaient être gérés de manière centralisée en son sein par une cellule de gestion de crise ordinairement composée du secrétaire général et de représentants des directions

⁵ ISO 22301:2019 – Sécurité et résilience – Systèmes de management de la continuité d'activité – Exigences

administratives. Dans toutes les institutions auditées, chaque direction ou direction générale disposait de son propre PCA, avec la liste des activités essentielles, les ressources minimales requises pour les accomplir et le délai de rétablissement pour chaque activité. Il existait également un PCA central destiné aux cellules de gestion de crise et détaillant les étapes de la procédure à suivre en cas d'incident.

17 Même si des pandémies et leurs effets ont été à l'origine des réflexions des institutions sur la continuité des activités, il n'y avait plus, en 2020, de référence explicite aux plans en cas de pandémie dans les PCA, sauf à la CJUE, qui avait conservé son plan «grippe aviaire» dans le sien. Le plan «grippe aviaire» de la CJUE établissait des liens directs entre les décisions de l'Organisation mondiale de la santé et les actions à mettre en œuvre par l'institution. Dans le scénario du pire (risque de décès parmi le personnel), le plan de la CJUE envisageait une suspension complète de l'activité judiciaire et la fermeture de ses locaux.

18 En ce qui concerne les autres institutions, les pandémies étaient mentionnées dans les évaluations des risques, mais sans que cela soit accompagné d'éventuelles mesures d'atténuation adaptées à des perturbations de longue durée ou à une indisponibilité durable de l'ensemble des locaux. Ces institutions disposaient de plans de secours et de relocalisation dans différents bâtiments en cas de perturbations de quelques jours. Toutefois, l'indisponibilité de l'ensemble des bâtiments en même temps ou l'impossibilité de rejoindre un autre lieu de travail n'étaient pas envisagées. Le Parlement européen a bien envisagé un recours au télétravail, mais limité et réservé aux activités ne pouvant être accueillies dans d'autres locaux. Les services médicaux du Parlement européen et du Conseil disposaient de leurs propres plans pour faire face à d'éventuelles maladies contagieuses, mais ces derniers n'étaient pas intégrés dans le PCA de l'institution.

19 D'une manière générale, les institutions auditées ont régulièrement actualisé leurs PCA. Entre 2013 et janvier 2020, les PCA des institutions ont également été testés, soit au travers d'exercices conçus dans ce but, soit lors de crises réelles, allant d'incidents mineurs survenus dans les bâtiments à des attentats terroristes (Bruxelles en 2016 et Strasbourg en 2018).

Les institutions se sont appuyées sur leurs plans de continuité des activités pour concevoir leurs réponses à la crise

20 Pour pouvoir apporter une réponse concrète et adéquate à une crise, une organisation doit disposer dans ce domaine d'organes décisionnels dotés de pouvoirs à

la hauteur de la situation. Elle doit également assurer comme il se doit la liaison avec les parties prenantes concernées et communiquer ses décisions au personnel⁶.

21 Dès la deuxième moitié du mois de février 2020, toutes les institutions auditées ont commencé à activer les structures de gestion de crise prévues dans leurs PCA. Les directions des ressources humaines ont toujours été de la partie, ce qui a garanti l'intervention des services médicaux, ne fût-ce qu'indirectement. Certaines institutions ont ajusté leur structure de gestion de crise aux circonstances de la COVID-19.

- Le Conseil a estimé que la composition de son équipe de gestion des crises n'était pas idéale pour traiter la crise de la COVID-19. Il a préféré s'appuyer sur les équipes de gestion des directions générales administratives, soutenues par les correspondants «continuité des activités» des autres services et par le médecin-conseil.
- Le responsable du service médical du Parlement européen ne faisait pas partie de l'équipe chargée de gérer les crises et d'assurer la continuité des activités, mais il a directement conseillé le secrétaire général.

22 L'instauration du télétravail a réduit le risque d'infection pour le personnel. Le scénario élaboré en 2009 par le CMI, selon lequel 30 % des agents risquaient de tomber malades ou d'être indisponibles ne s'est jamais concrétisé, mais il faut dire que l'accès aux locaux de l'institution a été limité en raison des confinements imposés au niveau national. D'après les dispositions prévues dans les PCA, les institutions n'auraient dû maintenir que les activités essentielles. En l'occurrence, elles ont été en mesure de poursuivre l'ensemble de leurs activités, mais elles ont dû décider de celles à mener sur place et de celles à réaliser à distance.

23 Au début du mois de mars 2020, avant les confinements nationaux, le Conseil a décidé de ne demander la présence au bureau qu'au personnel nécessaire à l'organisation de ses réunions sur place. La CJUE a encouragé un recours plus important aux échanges par écrit. Pour les affaires dans lesquelles une audience (sur place) avait déjà été programmée, les juges ont été invités à examiner si celle-ci pouvait être repoussée ou, à défaut, si elle pouvait être remplacée par des questions pour réponses écrites. Le Parlement européen et la Commission ont maintenu leurs activités sur place jusqu'à la mi-mars 2020.

⁶ Ibidem.

24 Les institutions échangent des informations et coopèrent par l'intermédiaire de divers comités interinstitutionnels. Toutefois, aucune de celles que nous avons auditées n'avait prévu, dans son PCA, de dispositions concernant les rôles de ces comités, à l'exception de quelques remarques générales sur l'information des autres institutions en cas d'activation du PCA. Il n'existait pas, dans le cadre des PCA, de forum qui permette aux institutions, pourtant confrontées à une crise commune, d'échanger rapidement des informations sur les décisions prises.

25 Dans la deuxième moitié du mois de mars 2020, la présidence d'un comité – en l'occurrence le comité préparatoire des questions statutaires (CPQS), qui réunit des représentants de toutes les institutions et traite des questions en lien avec le statut et les conditions d'emploi – a organisé une réunion informelle afin d'examiner les mesures mises en œuvre dans les différentes institutions. Cette initiative informelle s'est poursuivie durant toute la pandémie, avec des réunions régulières. Le CPQS n'est pas habilité à prendre des décisions pour les institutions, mais le réseau informel a contribué, dans une certaine mesure, à harmoniser les décisions prises (par exemple sur la manière de gérer les transferts interinstitutionnels de personnel). En raison de leur autonomie, mais aussi des différences dans leurs missions respectives et dans les règles mises en place par les États membres d'accueil, les institutions ont chacune adopté une approche spécifique durant la crise. Nous avons observé certaines différences dans les pratiques de gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le télétravail en dehors du lieu d'affectation était autorisé (voir [annexe II](#)).

26 Parallèlement à leur coopération mutuelle, les institutions ont entretenu des contacts réguliers avec les autorités nationales et locales des États membres d'accueil afin de discuter des mesures sanitaires prises et de leur impact sur le fonctionnement des institutions.

27 Les institutions ont utilisé certains des canaux de communication prévus dans les PCA pour les incidents de courte durée (courriels ou SMS). Fin février 2020, elles ont également mis en place des pages intranet dédiées afin d'informer le personnel des mesures prises et de partager les derniers conseils médicaux en date. Les courriels ont essentiellement servi à relayer les informations publiées sur l'intranet afin de maximiser leur diffusion.

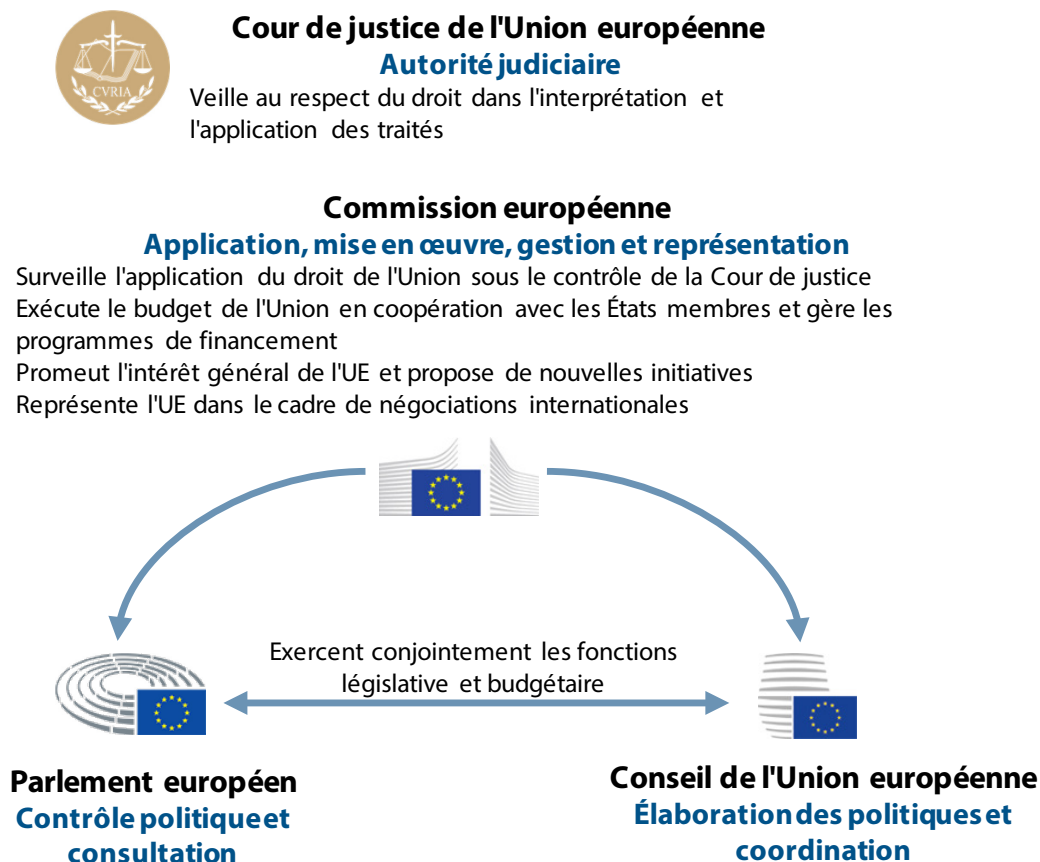
Les institutions ont réussi à réduire au minimum l'effet des perturbations sur leurs activités principales

Les institutions se sont adaptées pour pouvoir continuer à remplir la mission que leur confèrent les traités

28 Les institutions auditées mènent chacune des activités correspondant à la mission que leur confèrent les traités (voir [figure 2](#)). Leur résilience durant la crise reposait sur leur capacité à remplir cette mission et à respecter les principes établis de leur fonctionnement, comme le multilinguisme⁷.

⁷ Voir article 24 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), article 55 du [traité sur l'Union européenne](#) et [règlement n° 1/1958](#).

Figure 2 – Les institutions de l'UE auditées et leurs missions respectives



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des articles 14, 16, 17 et 19 du traité sur l'Union européenne.

Les institutions ont adapté leurs règlements intérieurs pour garantir la continuité de leurs opérations en cas de crise

29 Les règlements intérieurs en vigueur en janvier 2020 dans les institutions auditées ne tenaient pas compte de possibles perturbations de longue durée. Aucun d'entre eux ne comportait de dispositions particulières sur la manière de réagir si la capacité des membres de l'institution concernée à se réunir devait être gravement compromise.

30 Le Parlement européen et le Conseil exercent conjointement le pouvoir législatif et budgétaire au sein de l'UE⁸. Pour remplir leur fonction, ils doivent pouvoir débattre des initiatives stratégiques proposées par la Commission, y apporter des modifications et les soumettre au vote. Avant la crise de la COVID-19, ces activités se déroulaient presque exclusivement dans le cadre de séances en présentiel (au Parlement européen) et de réunions de ministres ou de groupes de travail (au Conseil). Une fois

⁸ Articles 14 et 16 du traité sur l'Union européenne.

que les confinements et les restrictions en matière de déplacements ont été mis en place, les réunions physiques ou les audiences sur place sont devenues difficiles, voire impossibles à organiser. Les règlements intérieurs de la Commission et de la CJUE présentaient davantage de flexibilité, avec des options en cas d'impossibilité d'organiser des réunions en présentiel (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Règlements intérieurs des institutions avant la crise de la COVID-19

Les travaux législatifs, les débats et les votes du Parlement européen sont publics. Le règlement intérieur de cette institution ne prévoyait aucun dispositif de remplacement permettant de voter à distance.

Les réunions du Conseil sont publiques lorsqu'il délibère ou se prononce sur un acte législatif. Il est possible qu'un ou plusieurs membres soient absents lors d'une réunion du Conseil: en cas de vote, l'un des membres présents ne peut agir qu'au nom d'un seul membre absent. Des procédures écrites étaient permises, mais dans certaines circonstances seulement.

Les réunions de la Commission ne sont pas publiques. Les procédures écrites constituent une pratique décisionnelle courante à la Commission, pour autant que toutes les conditions y afférentes soient remplies. C'est l'une des possibilités dont l'institution dispose pour prendre des décisions, même si ses membres ne peuvent se réunir en présentiel.

À la CJUE, les règlements de procédure prévoient que les procédures sont à la fois écrites et orales, mais la phase orale n'est pas obligatoire. Dans certains cas précis, les questions peuvent recevoir des réponses écrites, ce qui permet à l'institution de maintenir ses activités lorsque des audiences ne peuvent avoir lieu. Les règlements de procédure prévoient également la possibilité d'allonger les délais pour le dépôt des observations écrites et des pièces de procédure.

31 Afin de disposer d'un cadre approprié pour poursuivre leurs activités, les institutions (à l'exception de la CJUE) ont dû adapter leurs règlements intérieurs respectifs. Le 20 mars 2020, le Parlement a modifié les règles régissant le vote pour permettre à ses membres de se prononcer à distance durant la plénière. Il a fait de même le 8 avril 2020 pour le vote en commission. Enfin, en décembre 2020, il a adapté son règlement intérieur afin d'introduire des mesures en cas de «circonstances extraordinaires», qui permettent de reporter des sessions parlementaires, de les déplacer vers un autre lieu ou de les organiser dans des locaux séparés ou à distance. Au cours de la période examinée, les sessions parlementaires ont eu lieu, les députés européens votant à distance, même si certains d'entre eux étaient présents dans les bâtiments du Parlement. De mars 2020 à juin 2021, en raison des restrictions en

matière de déplacements, les séances plénières se sont tenues à Bruxelles au lieu de Strasbourg.

32 Les solutions trouvées pour permettre le vote à distance ont permis la poursuite de l'activité législative. La participation à distance a compliqué l'interprétation (à cause de la moins bonne qualité audio et de l'absence de contact visuel) et la durée des réunions a été réduite afin d'en tenir compte. Néanmoins, l'activité législative parlementaire en 2020 et 2021 a été similaire à celle de 2019 (voir [tableau 1](#) de l'[annexe I](#)).

33 Le Conseil n'a pas modifié son règlement intérieur mais a introduit, le 23 mars 2020, une dérogation temporaire pour faciliter le recours aux procédures écrites sous certaines conditions bien précises. L'institution avait besoin d'autres modalités d'adoption, étant donné que les discussions ministérielles par visioconférence étaient assimilées à des réunions informelles, si bien que, de ce fait, aucun acte officiel du Conseil ne pouvait y être adopté. Cette dérogation a permis au Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (Coreper) de décider d'utiliser la procédure écrite, dans le respect des règles de majorité applicables à l'acte examiné. Dans la pratique, ce dernier faisait l'objet d'un débat lors de réunions informelles, après quoi le Coreper pouvait décider de recourir à la procédure écrite.

34 Le Conseil avait initialement adopté la dérogation pour un mois, délai qu'il a ensuite prolongé tout au long de la crise. La dérogation actuelle expire à la fin du mois de juin 2022. Basé à Bruxelles, le Coreper a continué de se réunir en présentiel pendant la crise. Ce mode d'organisation a accru la charge de travail de ce comité, mais il a permis au Conseil de maintenir son activité législative à un niveau similaire à celui des années précédentes (voir [tableau 2](#) de l'[annexe I](#)). Le Conseil a également tenu des réunions en présentiel chaque fois que c'était possible.

35 La Commission a modifié son règlement intérieur le 22 avril 2020 afin de préciser que ses réunions pouvaient s'effectuer au moyen de systèmes de télécommunication permettant une identification et une participation effective de ses membres, le but étant d'éviter toute perturbation du fonctionnement du collège. Le programme de travail 2020 de la Commission a été adapté en mai 2020 pour tenir compte des changements de priorités induits par la crise de la COVID-19. Environ un quart des initiatives stratégiques programmées au départ ont été reportées de trois à six mois en raison de la pandémie. Parallèlement, la Commission a introduit de nouvelles initiatives afin d'apporter une réponse stratégique à la crise, parmi lesquelles le plan

NextGenerationEU (voir [encadré 2](#)), proposé en même temps que le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

Encadré 2

L'adoption de politiques pendant la crise: NextGenerationEU

En mai 2020, la Commission a présenté une proposition modifiée du CFP 2021-2027 afin de prendre en considération la nouvelle conjoncture économique due à la pandémie de COVID-19 (la proposition originale datait de mai 2018). Parallèlement, elle a imaginé un instrument de relance baptisé «NextGenerationEU» et doté d'un budget de 750 milliards d'euros pour la période 2021-2024.

Le Conseil européen s'est réuni physiquement du 17 au 21 juillet 2020 – pour la première fois en 2020 – et s'est accordé sur NextGenerationEU. Le Parlement européen a débattu des conclusions du Conseil le 23 juillet 2020. Les intervenants se trouvaient à Bruxelles, mais le vote s'est effectué à distance.

Les négociations entre le Parlement, le Conseil et la Commission se sont poursuivies, en présentiel ou à distance, jusqu'au 10 novembre 2020. Le 16 décembre 2020, les propositions relatives au CFP et à NextGenerationEU ont été finalement adoptées (par un vote en présentiel au Conseil européen, et lors d'un débat en présentiel et par un vote à distance au Parlement européen).

36 L'activité de la CJUE est dictée par les affaires qui lui sont soumises. Entre le 16 mars et le 25 mai 2020, l'institution a suspendu les audiences, étant donné que l'accès à ses locaux était interdit à son personnel. Cette suspension ne s'est pas traduite par celle de l'activité judiciaire (voir [encadré 1](#)). Pendant la période de suspension des audiences, les arrêts ont été prononcés une fois par semaine, en présentiel, par le président. Dès que les audiences ont pu reprendre, la CJUE a mis en place un système informatique permettant aux parties dans l'impossibilité de se rendre à Luxembourg d'y participer à distance. L'institution n'a plus suspendu l'activité judiciaire sur place après le 25 mai 2020.

37 L'impact global de la COVID-19 sur l'activité judiciaire de la CJUE a été variable, étant donné qu'elle est subordonnée à la fois au niveau d'activité des juridictions nationales qui la saisissent et à celui des institutions, des organismes, des organes et des agences de l'Union. En 2020, le nombre d'affaires introduites a été inférieur à celui de 2019. Le nombre d'affaires pendantes a légèrement augmenté, ce qui n'a pas été le cas de la durée moyenne de traitement des affaires (voir [tableau 4](#) de l'[annexe I](#)).

Les institutions se sont efforcées de maintenir le multilinguisme

38 Le principe du multilinguisme implique que toutes les langues officielles des États membres de l'UE soient les langues officielles et de travail des institutions. Pour en garantir le respect, ces dernières ont recours à des traducteurs et à des interprètes. La COVID-19 a entraîné des contraintes spécifiques pour les interprètes: les cabines d'interprétation n'ont pas pu être utilisées à leur pleine capacité en raison de la distanciation physique, et les interprètes free-lance n'étaient pas toujours en mesure de se déplacer. Le passage à des réunions hybrides et à distance a posé certains défis techniques (voir point **32**). Malgré ces difficultés, les institutions ont mis en place des solutions pour préserver le multilinguisme durant la crise (voir *encadré 3*).

Encadré 3

Le multilinguisme à l'heure de la COVID-19

Le Parlement européen a fourni un service d'interprétation à distance dans toutes les langues de l'UE à partir du 23 mars 2020, en utilisant pour ce faire une plateforme dédiée permettant à ses interprètes de se connecter et de travailler depuis n'importe quel endroit. Les interprètes pouvaient être installés dans des cabines supplémentaires dans les locaux du Parlement ou travailler à distance depuis un autre site de l'institution, voire à partir de plateformes créées dans certaines villes européennes (Londres, Riga, Vienne et Ljubljana). À titre d'exemple, l'interprétation de la séance plénière de Strasbourg pouvait être assurée à distance depuis Bruxelles.

La CJUE a développé son propre système pour permettre aux parties qui se connectent à distance de participer aux audiences et de bénéficier d'une interprétation en direct. En mai 2020, celle-ci ne pouvait être assurée que vers une seule langue au moyen de ce système. À partir de décembre 2020, l'interprétation a pu être assurée vers trois langues de l'UE (selon les demandes des parties), puis, à compter de février 2021, vers cinq langues.

Le Conseil s'est surtout attaché à offrir une interprétation vers toutes les langues officielles de l'UE lors des visioconférences ministérielles informelles. Chaque État membre a obtenu une connexion à distance, les interprètes travaillant depuis leurs cabines dans les locaux du Conseil. Dans le cas des réunions des groupes de travail virtuelles, les décisions relatives aux modalités d'interprétation ont été prises au cas par cas.

La Commission a fourni des services d'interprétation dans ses trois langues de travail (anglais, français et allemand) pour les activités du collège des commissaires.

Les institutions se sont acquittées de leur devoir de sollicitude à l'égard de leur personnel et ont maintenu leur capacité de travail

39 Les institutions doivent offrir à leur personnel des conditions de travail qui respectent les normes de santé et de sécurité appropriées⁹. Afin de garantir la continuité de leurs opérations sans avoir à suspendre des activités non essentielles, elles ont également dû maintenir la disponibilité et la performance de leur personnel au niveau le plus élevé possible.

Les institutions ont pris des mesures appropriées pour protéger la santé de leur personnel et prévenir les infections dans leurs locaux

40 Le CMI est composé des médecins-conseils des institutions. Il a pour mission d'informer les chefs d'administration des institutions sur les questions de santé. À partir de février 2020, il a envoyé plusieurs notes, d'abord pour donner des précisions sur l'évolution de la pandémie, puis, lors des phases suivantes, pour expliquer le consensus auquel ses membres étaient parvenus à propos des différentes mesures à mettre en place afin de garantir la sécurité du personnel sur place, et pour communiquer les informations relatives aux lignes directrices sur le soutien psychologique et à la vaccination.

41 En février 2020, il a été demandé aux agents revenant de zones à risque de télétravailler pour limiter le risque d'infection. À partir de la deuxième semaine de mars 2020, les institutions ont invité les agents vulnérables à travailler à domicile. Tout au long de la période couverte par notre audit, le CMI a recommandé le télétravail comme un moyen de briser les chaînes de transmission.

42 La *figure 3* présente l'évolution des chiffres de présence du personnel au cours de la période en question, sur la base du suivi effectué par chaque institution:

- lorsque les États membres d'accueil ont appliqué des restrictions en matière de circulation (printemps 2020 et hiver 2020-2021), les institutions leur ont emboîté le pas et ont maintenu le nombre d'agents sur place à un niveau peu élevé, en limitant au personnel dont la présence était indispensable;
- lorsque les restrictions nationales ont été progressivement levées (juin 2020, puis printemps 2021), les institutions ont autorisé un plus grand nombre d'agents à

⁹ Voir article 1^{er} *sexies* du règlement n° 31 (CEE), 11 (CEEA), fixant le statut des fonctionnaires.

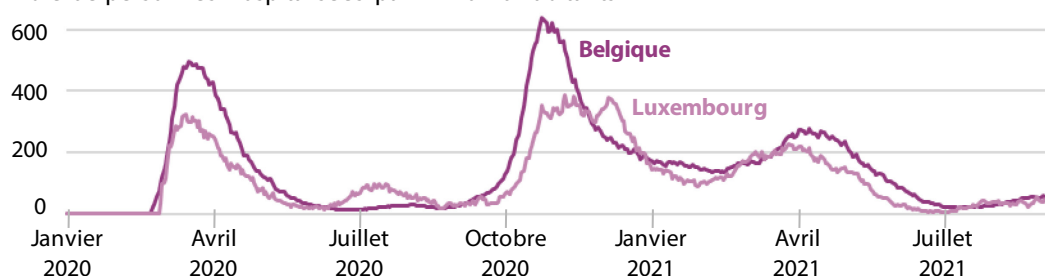
revenir dans leurs locaux, si leur présence était requise pour soutenir les activités principales sur place (par exemple les sessions, les réunions et les audiences);

- lorsque la situation sanitaire s'est améliorée (été et automne 2020), les institutions ont également encouragé les membres du personnel qui avaient signalé des difficultés liées au télétravail à revenir au bureau.

Figure 3 – Les institutions ont ajusté la présence de leur personnel sur place en fonction de la situation sanitaire

La COVID-19 en Belgique et au Luxembourg

Nombre de personnes hospitalisées par million d'habitants



Indice de rigueur (*)

Belgique

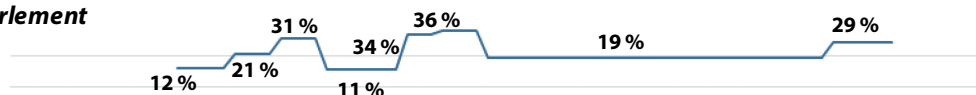


Luxembourg

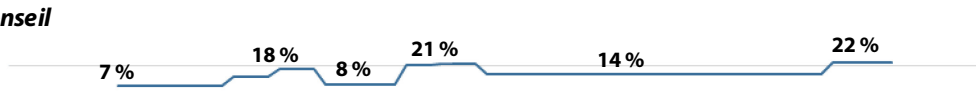


Présence enregistrée sur site

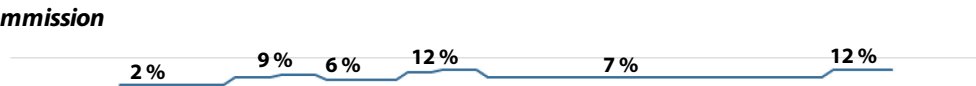
Parlement



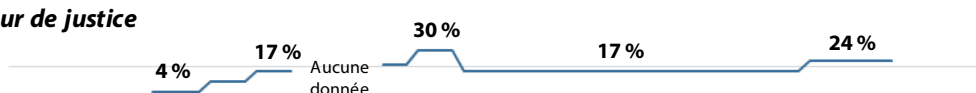
Conseil



Commission



Cour de justice



*L'indice de rigueur calculé par l'OxCGRT enregistre la rigueur des politiques de fermeture et de confinement réduisant les contacts entre les personnes. Il est présenté sous la forme d'une échelle de couleurs allant du vert (pas de restrictions) au rouge (confinement).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de *Our World in Data* (nombre de patients hospitalisés), de l'indice de rigueur de l'université d'Oxford et des informations fournies par les institutions auditées (le suivi était variable d'une institution à l'autre).

43 Afin de garantir la sécurité des agents venus travailler au bureau, les institutions ont mis en place des protocoles (distanciation physique, nettoyage et port du masque), sur la base des recommandations du CMI, de leurs propres services médicaux et des autorités nationales. Les cas de COVID-19 (parmi les membres du personnel, les contractants et les visiteurs) ont été suivis par le service médical de chaque institution dans le but de réduire le risque d'infection sur place. Le Parlement européen a également proposé des tests dans ses locaux.

44 À partir du printemps 2021, les institutions ont encouragé leurs agents à se faire vacciner, soit en créant leurs propres centres de vaccination en accord avec les autorités locales (à Bruxelles), soit en informant leur personnel sur la manière d'intégrer les campagnes de vaccination nationales (au Luxembourg et dans les autres pays). Elles se sont conformées aux règles des États membres d'accueil en matière de vaccination et d'accès au lieu de travail. Le Parlement européen, sur la base d'une recommandation du CMI, est allé plus loin que les règles nationales en introduisant l'obligation, à partir de novembre 2021, de présenter un certificat COVID numérique pour pouvoir accéder à ses locaux.

Les institutions ont favorisé le bien-être de leurs agents et les ont aidés à s'adapter aux nouvelles conditions de travail

45 Avant la crise, le nombre de membres du personnel de l'UE qui étaient régulièrement en télétravail était faible: cette possibilité était proposée depuis 2009 aux linguistes et aux traducteurs de la plupart des institutions avant d'être étendue à tous les agents éligibles à partir en 2016, à commencer par ceux du Parlement et de la Commission. En décembre 2019, cette dernière a indiqué qu'environ 25 % de ses agents (soit 8 000 personnes) télétravaillaient de manière occasionnelle. Lorsque les institutions ont introduit le télétravail obligatoire à la mi-mars 2020, la majeure partie de leur personnel n'avait jamais recouru auparavant à cette formule.

46 Afin de maintenir le niveau de performance du personnel, les institutions ont mis en place diverses formations en lien avec le travail à distance et les nouveaux outils informatiques introduits. Elles ont mis l'accent en particulier sur les formations et le soutien destinés aux cadres intermédiaires pour les aider à gérer leurs équipes à distance, ainsi que sur l'amélioration des conditions de travail depuis le domicile (voir [annexe II](#)).

47 La disponibilité du personnel a augmenté pendant la crise, et ce pour plusieurs raisons. Les données que nous ont fournies le Conseil et la Commission indiquent que les agents ont enregistré plus d'heures de travail en 2020/2021 que lors des années

précédentes. Toutes les institutions ont fait état d'une diminution du nombre de jours de maladie de courte durée. Il y a également eu une baisse du nombre de travailleurs à temps partiel dans l'ensemble des institutions (principalement chez les agents qui travaillaient à 80 %, 90 % ou 95 %).

48 Les institutions auditées ont autorisé les membres de leur personnel à télétravailler en dehors de leur lieu d'affectation¹⁰ à titre de mesure exceptionnelle justifiée par les circonstances (isolement et nécessité de prendre soin des proches). Cette possibilité a été octroyée sous certaines conditions. Au Parlement européen, l'option du travail en dehors du lieu d'affectation visait à permettre aux membres du personnel de prendre soin de leurs proches et était dès lors assortie d'une obligation de travailler à temps partiel et d'une réduction de salaire correspondante (voir [annexe II](#)). La manière dont les institutions ont contrôlé le nombre d'agents utilisant cette possibilité variait, mais, globalement, les chiffres enregistrés étaient faibles: jamais plus de 2 % pour le personnel du Parlement, 3 % à la CJUE, environ 5 % à la Commission (cette option était limitée à 10 jours par an) et 5,8 % au Conseil (le contrôle n'a eu lieu qu'en mai-juin 2021). Cette mesure exceptionnelle a été progressivement supprimée à la fin de 2021.

Les institutions ont accéléré le déploiement de projets de modernisation existants, mais la transformation numérique de leurs services administratifs reste une entreprise difficile

49 Pour maintenir la performance du personnel à niveau durant la crise, les institutions ont dû faire en sorte que la plupart de leurs agents soient équipés des bons outils pour pouvoir travailler à distance. Elles ont été obligées de trouver des solutions de remplacement aux réunions physiques, solutions qui devaient être sûres et adéquates pour permettre aux institutions de mener de front leurs activités principales et leurs tâches d'appui. Elles ont dû mettre en place des processus administratifs adaptés au travail à distance, avec davantage de flux de travail sans papier.

Malgré des niveaux de préparation inégaux, les institutions ont rapidement permis à leur personnel de travailler à distance

50 Depuis 2016, les institutions étendaient progressivement la possibilité de télétravailler à l'ensemble de leur personnel (voir point [45](#)). Parallèlement, elles avaient également commencé à équiper leurs agents pour qu'ils puissent travailler à distance: soit avec des ordinateurs portables offrant un accès au réseau privé virtuel

¹⁰ Voir article 20 du [règlement n° 31 \(CEE\), 11 \(CEEA\), fixant le statut des fonctionnaires](#).

(VPN) de l'institution, soit avec des licences d'infrastructure de bureau virtuel (VDI) permettant aux membres du personnel de se connecter à leur environnement de travail au moyen d'un appareil privé.

51 En janvier 2020, le niveau d'équipement informatique mobile destiné au personnel différait d'une institution à l'autre. Plus de 90 % des agents du Conseil et de la Commission disposaient d'ordinateurs portables professionnels. Les deux institutions comptaient suffisamment de licences VPN (permanentes ou d'urgence) pour couvrir l'ensemble de leur personnel. Elles avaient également un nombre limité de licences VDI.

52 Le Parlement européen et la CJUE étaient en plein déploiement de leurs programmes de mobilité informatique lorsque le basculement vers le télétravail a eu lieu. La CJUE avait accéléré son programme en 2019, avec l'objectif de le boucler au printemps 2020. Le Parlement européen, pour sa part, entendait avoir terminé le déploiement des ordinateurs portables destinés à son personnel avant la fin de la législature 2019-2024. À la mi-mars 2020, environ 35 % des agents du Parlement et 71 % de ceux de la CJUE étaient déjà équipés de solution VPN ou VDI leur permettant de travailler à distance. Tous les agents avaient accès à leur boîte de réception professionnelle par l'intermédiaire d'outils de messagerie web.

53 Le Parlement européen et la CJUE ont accéléré le déploiement des ordinateurs portables. Les deux institutions ont donné la priorité aux services critiques, comme les greffes à la CJUE, pour la distribution de matériel et ont également revu à la hausse le nombre de licences VDI disponibles (pour les membres du personnel ne disposant pas encore d'un ordinateur portable professionnel). En mai 2020, 95 % de leurs effectifs étaient en mesure de télétravailler au moyen d'un accès VPN ou d'une licence VDI, et à la fin du mois suivant, l'ensemble du personnel était équipé.

54 Toutes les institutions ont également dû renforcer la capacité de leur infrastructure afin de pouvoir gérer le nombre de connexions. Au cours des premières semaines qui ont suivi le passage au télétravail, les agents ont signalé certains problèmes de qualité et de stabilité des connexions, mais la plupart de ceux-ci ont été résolus en avril 2020, mois à partir duquel le nombre de demandes adressées aux services d'assistance des institutions a considérablement diminué, la capacité de la bande passante ayant augmenté et le personnel s'étant familiarisé avec les outils de télétravail.

La crise a accéléré le déploiement d'outils collaboratifs en nuage et de solutions de visioconférence spécifiques, ce qui a, de facto, posé des défis en matière de protection de données et de sécurité

55 Les outils informatiques collaboratifs permettent aux membres du personnel de travailler ensemble sans être dans la même pièce. Cette expression couvre un éventail d'outils allant des solutions de visioconférence aux plateformes offrant la possibilité de partager et d'éditer des documents en temps réel. Les institutions utilisaient certains de ces outils avant la crise. La Commission, par exemple, recourait à des sites collaboratifs depuis 2013. Les solutions de visioconférence étaient couramment utilisées dans les institutions, en général depuis des salles spécialement équipées, pour des réunions avec leurs parties prenantes externes.

56 Les services en nuage sont en expansion à l'échelle mondiale depuis 2016/2017. Ils ouvrent de nouvelles possibilités de collaboration, étant donné qu'ils ne sont pas limités par une infrastructure physique. Depuis 2019, certaines institutions testent des outils en nuage, dont des solutions de visioconférence présentant des fonctions collaboratives (partage et édition de documents). Toutefois, le recours à des services en nuage n'est pas sans risques pour la sécurité et pour la protection des données par rapport à une infrastructure sur place¹¹.

57 Les institutions auditées ont des évaluations différentes des risques en matière de protection des données et de sécurité informatique liés à l'utilisation d'outils collaboratifs en nuage, ce qui les a amenées à prendre des décisions différentes concernant leur déploiement. L'arrêt Schrems II¹² de juillet 2020 et la recommandation ultérieure du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD)¹³ de ne pas déployer de nouveaux services impliquant le transfert de données à caractère personnel en dehors de l'UE ont ajouté un autre niveau de contraintes concernant le type d'outils collaboratifs que les institutions peuvent employer. Celles utilisant des

¹¹ [Rapport spécial 05/2022](#) intitulé «Cybersécurité des institutions, organes et agences de l'UE».

¹² [Affaire C-311/18 – Facebook Ireland et Schrems](#) du 16 juillet 2020, cassant la [décision relative au bouclier de protection des données UE-États-Unis](#) (transfert et traitement des données à caractère personnel).

¹³ Voir le document d'[orientation stratégique à l'intention des institutions de l'UE](#) publié par le CEPD en octobre 2020 dans lequel ce dernier encourage vivement les institutions, organes et organismes de l'UE à veiller à ce que toute nouvelle opération de traitement ou tout nouveau contrat avec un fournisseur de services n'implique pas de transfert de données à caractère personnel vers les États-Unis.

outils de visioconférence et des services en nuage américains ont été tenues de revoir les contrats passés avec leurs fournisseurs afin de garantir une protection adéquate des données (voir [encadré 4](#)).

Encadré 4

Déploiement de solutions de visioconférence internes et interinstitutionnelles

La Commission a poursuivi comme prévu le déploiement des outils collaboratifs en nuage qu'elle testait pour en doter l'ensemble de son personnel, mais elle a négocié avec son fournisseur afin de s'assurer que le transfert de données respectait l'arrêt Schrems II. Elle a également ajouté ses propres niveaux de sécurité supplémentaires.

Le Conseil n'a pas procédé au déploiement complet d'un outil de visioconférence interne, mais l'a maintenu au stade de projet pilote dans l'attente d'une analyse d'impact et d'un plan de gestion des risques afférents.

Le Parlement européen n'a pas procédé au déploiement complet de ces outils, mais les a plutôt maintenus au stade de projets pilotes dans l'attente d'un examen par le CEPD.

Quant à la CJUE, elle a décidé de ne pas s'engager dans le déploiement d'outils collaboratifs en nuage et de conserver son logiciel de visioconférence de départ. Elle a également revu le contrat avec le fournisseur de ce logiciel afin d'assurer sa conformité avec l'arrêt rendu.

En conséquence, les institutions utilisent deux types d'outils de visioconférence différents – l'un fondé sur la technologie en nuage, l'autre installé physiquement – pour leurs activités d'appui quotidiennes. Ils sont toutefois compatibles, ce qui permet aux institutions d'interagir.

58 Les institutions ont également déployé des solutions de visioconférence spécifiques pour permettre à certaines activités principales, comme les débats parlementaires, les réunions du Conseil, les réunions du collège des commissaires et les audiences judiciaires, de se dérouler à distance. Le confinement en a accéléré la mise en œuvre.

59 Dans le cadre de son portefeuille de projets informatiques pour 2019-2021, le Parlement européen examinait comment organiser intégralement des conférences à distance, tant pour les orateurs que pour les participants, avec tous les moyens d'une conférence en présentiel, tels que l'interprétation et les discussions interactives. En mars 2020, il en était à la procédure de sélection d'un fournisseur pour ce projet

lorsque la décision de passer au télétravail a été prise, l'obligeant à choisir rapidement un outil.

60 Une semaine après la mise en place du confinement en Belgique, le Parlement était déjà en mesure d'offrir à ses membres l'infrastructure nécessaire, avec interprétation simultanée, pour des réunions de commission et des séances plénières à distance (voir [encadré 3](#)). Il a fait en sorte que l'outil choisi et les fonctionnalités offertes soient taillés sur mesure pour répondre aux besoins de l'institution. Lorsque les séances plénières ont repris à Strasbourg après juin 2021, celle-ci a ainsi pu réduire le nombre d'agents faisant le déplacement, étant donné que l'interprétation pouvait être assurée depuis n'importe quel endroit. L'infrastructure sous-tendant l'outil utilisé par le Parlement est fondée entièrement sur le nuage.

61 Le Conseil a opté pour un logiciel différent, à savoir un outil pouvant être utilisé à la fois au moyen de services en nuage et d'un serveur physique, ce qui permettait d'avoir un contrôle total des connexions pour les réunions ministérielles. En janvier 2021, le Conseil a adopté le plan d'établissement d'une plateforme de visioconférence pour les débats relatifs à des informations sensibles ou classifiées allant jusqu'au niveau de classification SECRET UE, vu que le logiciel existant ne pouvait être utilisé que pour les informations non classifiées et non sensibles. Les questions classifiées et sensibles doivent être traitées sur le site de l'institution.

62 Tant le Parlement que le Conseil ont choisi des entreprises basées en Europe (pays de l'UE ou de l'AELE) et respectant la réglementation de l'UE en matière de protection des données, pour la fourniture des services de visioconférence destinés aux débats du Parlement et aux réunions du Conseil. Le CJUE n'a pas utilisé de services en nuage (voir [encadré 4](#)). Elle a préféré développer sa propre solution de visioconférence pour les audiences en s'appuyant sur le logiciel déjà en place (voir [encadré 3](#)).

Malgré certaines améliorations, la transformation numérique des processus administratifs est toujours en chantier

63 Afin de garantir la poursuite sans interruption ni retard des tâches d'appui (en particulier dans le domaine des finances et des ressources humaines), les institutions ont dû numériser leurs flux de travail. Avant la crise de la COVID-19, l'état d'avancement de la transformation numérique des processus administratifs variait selon l'institution: des outils comme la facturation électronique et la signature numérique, sur fond de flux de travail sans papier, étaient certes de mise, mais avec des niveaux d'application différents.

64 Les procédures électroniques de marchés publics (passation de marchés publics en ligne) existent depuis 2009 au travers de la plateforme e-PRIOR. Celle-ci permet également aux fournisseurs d'adresser à leurs clients des factures électroniques, qui favorisent les flux de travail financiers numériques, puisque le traitement de ces factures est automatique. Cependant, tous les fournisseurs n'utilisent pas ce service, et, comme les institutions ne les y encouragent pas de manière proactive, la facturation électronique n'est pas généralisée dans l'ensemble des institutions examinées.

65 En 2019, les factures électroniques représentaient 57 % des factures reçues par le Conseil, contre 60 % à la CJUE. La perturbation provoquée par les restrictions mises en place pour limiter la propagation de la COVID-19 a également touché les fournisseurs des institutions, amenant certains d'entre eux à passer à la facturation électronique. Tant le Conseil que la CJUE ont fait état d'une augmentation nette (à 74 %) de la part des factures électroniques dans le volume total des factures reçues par les deux institutions en 2020. Le Parlement européen et la Commission n'ont pas calculé la proportion de factures électroniques qu'ils ont reçues. Le Parlement a adapté ses règles en matière de gestion des factures pour accepter également celles établies au format électronique, même si elles n'étaient pas envoyées via e-PRIOR.

66 Le cadre juridique actuel régissant la signature électronique date de 2014¹⁴. L'utilisation croissante de ce système au sein des institutions de l'UE est liée à un recours toujours plus important à la gestion électronique des documents, notamment pour les dossiers du personnel.

67 Avant la crise, la signature électronique était utilisée dans toutes les institutions, sauf à la CJUE, avec différents niveaux de certification en fonction des besoins. L'introduction du télétravail sur une grande échelle et la nécessité de mettre en place des flux de travail sans papier ont encouragé son utilisation. Toutefois, son adoption était inégale d'une institution à l'autre. Ainsi, le Conseil a accepté des signatures électroniques de la part de ses fournisseurs tout en choisissant la signature manuelle pour ses propres bons de commande. La Commission avait commencé à déployer un système de signature électronique qualifiée pour les contrats. Elle a accéléré ce processus durant la crise. Étant donné que la CJUE n'avait pas recouru précédemment à la signature électronique, elle a utilisé au départ le courrier électronique pour valider les décisions prises en matière de ressources humaines pendant la crise. Par la suite,

¹⁴ Règlement (UE) n° 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

elle a conclu un accord avec la Commission pour l'utilisation de l'outil EU Sign (un service de signature électronique géré par la Commission), ce qui lui a permis de disposer d'un système de signature électronique qualifiée fin 2021. Au moment de l'audit, ce type de dispositif était en cours de déploiement au Parlement européen et au Conseil.

L'évaluation de l'efficacité des nouveaux modes de travail dans un environnement d'après-crise a débuté

L'évaluation est plus avancée pour les activités principales que pour les tâches d'appui

68 Les organisations résilientes sont celles qui sont capables d'apprendre d'une crise et d'en sortir plus fortes¹⁵. Cela implique de tirer les enseignements de tous les aspects de la réponse à une crise, mais aussi, pour l'organisation concernée, de cerner les bonnes pratiques mises en place lors de la crise qui seront encore pertinentes une fois celle-ci passée.

Les institutions ont commencé tôt à tirer les enseignements de leur réponse à la crise

69 Une fois levées les restrictions du printemps 2020, les institutions auditées ont commencé à analyser leur réponse à la pandémie de COVID-19. Cet examen précoce a essentiellement porté sur la gestion de la crise et sur la manière dont les PCA des institutions avaient été mis en œuvre.

70 Il n'a révélé aucune faiblesse majeure dans la façon dont les institutions avaient géré la crise et y avaient réagi. Les enseignements tirés de la COVID-19 ont été intégrés dans les évaluations des risques réalisées par les institutions pour 2021, le risque d'indisponibilité du personnel en raison de la pandémie étant couvert plus explicitement que lors des années précédentes. Les institutions ont présenté le télétravail comme une mesure d'atténuation de ce dernier risque.

71 À partir de mai 2020, les institutions ont mené des enquêtes auprès des membres de leur personnel afin de recueillir des informations sur divers aspects des réponses apportées à la crise (communication et mesures sanitaires mises en place) et sur les souhaits et attentes de leurs agents concernant la future organisation du travail, notamment le télétravail, une fois qu'un retour au bureau serait possible. Au gré de

¹⁵ GUID 5330 – Orientations sur l'audit de la gestion des catastrophes.

l'évolution de la situation, elles ont procédé à d'autres enquêtes et consulté les managers.

En ce qui concerne leurs activités principales, les institutions estiment que les interactions physiques conviennent mieux

72 Les institutions auditées ont mis en place de nouveaux moyens de mener leurs activités principales (voir points **58** à **62**), accordant une plus grande place aux solutions de visioconférence et à de nouveaux outils collaboratifs. À partir de mai 2020, les commissaires sont repassés au mode présentiel pour leurs réunions hebdomadaires, estimant que cette formule convenait mieux aux débats politiques. Début 2022, le Parlement européen, le Conseil et la CJUE réfléchissaient toujours à la mesure dans laquelle les nouveaux modes de travail seraient maintenus après la pandémie, mais elles avaient déjà pris certaines décisions sur la base d'une évaluation de l'efficacité de ces nouvelles manières de travailler pour leurs activités principales.

73 En 2021, le président du Parlement européen a lancé une vaste réflexion sur son institution après la COVID-19, sur le thème «Repenser la démocratie parlementaire». Faisant suite aux recommandations des groupes de travail composés de députés européens chargés de cette mission, la question du recours au vote à distance dans des circonstances normales – lorsque le Parlement peut se réunir mais que certains de ses membres sont empêchés – n'était pas tranchée au moment de boucler notre audit. Les conclusions de ces groupes de discussion indiquent que les membres du Parlement européen estiment que le débat parlementaire en présentiel était de meilleure qualité.

74 Parallèlement, l'administration du Parlement a signé un nouvel accord avec des interprètes free-lance pour leur permettre de travailler de chez eux et depuis des plateformes dans les États membres, améliorant ainsi la disponibilité d'interprètes pour certaines langues. Elle évalue un éventuel maintien de l'interprétation à distance pour la plénière de Strasbourg, ce qui permettrait de réduire le nombre d'agents empêchés sur place.

75 Le Conseil est lui aussi arrivé à la conclusion que les réunions ministérielles en présentiel sont plus efficaces qu'à distance. Comme l'illustre le **tableau 2** de l'**annexe I**, la majorité des réunions (56 %) se sont déroulées en présentiel en 2020, en dépit des restrictions en vigueur. En ce qui concerne les réunions de haut niveau, comme celles du Conseil européen (les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE), le format physique est jugé plus efficace par toutes les parties concernées. Cette préférence pour les réunions en présentiel est confirmée par le fait que les règles facilitant le recours à des procédures écrites constituaient une dérogation temporaire

et non une modification permanente. Une fois que cette dérogation aura pris fin, la procédure écrite sera de nouveau utilisée selon les conditions définies dans le règlement intérieur. Néanmoins, le Conseil a l'intention de maintenir la possibilité d'organiser à distance des réunions informelles, notamment pour les ministres et les groupes de travail (y compris pour des débats sensibles ou classifiés – voir point 61), en complément des réunions en présentiel, pour permettre des consultations et des échanges d'informations dans l'urgence.

76 La CJUE estime également que, si une participation à distance peut être utile, elle n'équivaut pas tout à fait à une audience en présentiel et que cette option ne devrait être maintenue que si l'une des parties n'est pas en mesure d'être présente à l'audience.

Le télétravail est utilisé plus largement dans les institutions, mais son adéquation dans un contexte d'après-crise est toujours en cours d'évaluation

77 L'introduction du télétravail et des outils informatiques permettant les nouveaux modes de travail a commencé avant le début de la pandémie de COVID-19. Dans leur préparation à un contexte d'après-crise, les institutions ont étendu le recours au télétravail, mais leur évaluation de son efficacité et de son adéquation dans des circonstances normales était toujours en cours au moment de l'audit, la crise n'étant pas encore terminée.

78 En mai 2021, la CJUE a réalisé un sondage dans lequel elle a demandé au personnel et à l'encadrement de se prononcer sur les modalités de travail les mieux adaptées à leurs tâches. Les résultats ont indiqué que moins de la moitié des membres du personnel (40 %) estimaient travailler de manière plus efficace chez eux qu'au bureau pour les tâches de rédaction, 37 % des sondés ne relevant aucune différence. En ce qui concerne les tâches requérant une interaction avec des collègues ou pour les formations, seuls quelques répondants ont indiqué qu'ils préféreraient travailler depuis leur domicile. Le Parlement et la Commission n'ont procédé à aucun sondage de ce type avant de réexaminer leurs règles en matière de télétravail. Le Parlement en était toujours à évaluer l'efficacité du régime de télétravail étendu au moment de l'audit, tandis que la Commission mettait la dernière main à son propre nouvel ensemble de règles (voir [encadré 5](#)). Quant au Conseil, il n'a pas jugé nécessaire de revoir ses règles en matière de télétravail, qui venaient d'être adoptées au moment où la COVID-19 a commencé à se propager. Aucune des institutions auditées n'a proposé de télétravail à temps plein à son personnel (voir [annexe III](#)).

Encadré 5

Extension du télétravail dans les institutions

En septembre 2021, le Parlement européen a introduit de nouvelles règles autorisant son personnel à travailler à distance pendant un, deux ou trois jours par semaine. Au moment de clôturer notre audit, l'approbation d'une formule de télétravail pour plus d'un jour par semaine était limitée à une période de six mois dans certains services, compte tenu de la nécessité d'évaluer l'efficacité de ces modalités de travail dans des conditions hors COVID-19.

Les règles du Conseil en matière de télétravail n'ont été testées dans des conditions normales que pendant une courte période. Selon ces règles, le personnel était autorisé à télétravailler à 80 % et, à la clôture de notre audit, il n'existait pas de plan immédiat visant à les ajuster.

La Commission prévoit finalement d'offrir à ses agents la possibilité de télétravailler jusqu'à 60 %.

Compte tenu des résultats de son sondage, la CJUE a opté en septembre 2021 pour une approche du télétravail axée sur les activités, laissant aux managers le soin de la mettre en œuvre en fonction de leurs besoins et des tâches à exécuter par le personnel.

79 Autorisé, voire étendu, dans le cadre du devoir de sollicitude (voir point 39), le télétravail en dehors du lieu d'affectation resterait possible, de manière limitée, dans les règles post-COVID de certaines institutions (voir *annexe III*). Si cette mesure répond essentiellement à une demande de leur personnel, les institutions n'ont toutefois pas évalué l'efficacité de son maintien.

Les incidences budgétaires et environnementales des nouvelles modalités de travail ne sont pas analysées de manière uniforme dans l'ensemble des institutions

80 Ces dernières années, les institutions de l'UE ont essayé de limiter leurs dépenses administratives et de réaliser des économies en adoptant des modalités de travail plus efficaces¹⁶. Les plans d'avant-COVID en matière de nouveaux modes de travail prévoyaient, outre le télétravail et la mobilité informatique, une nouvelle configuration des bureaux, la création d'espaces collaboratifs et la réduction du nombre de bureaux

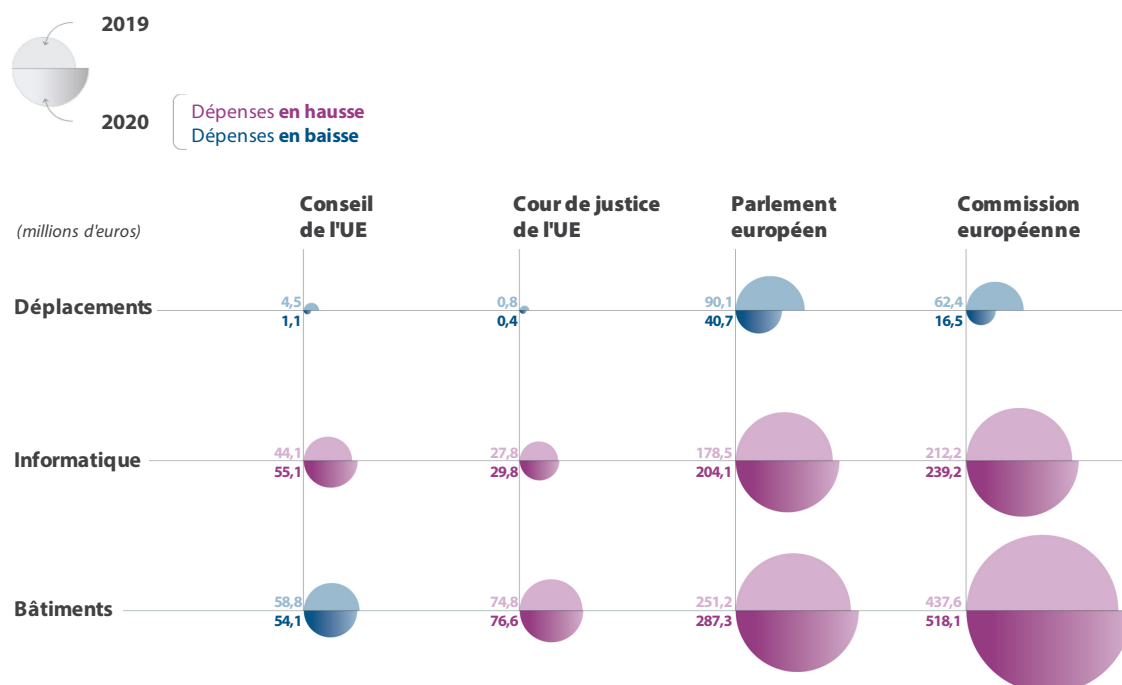
¹⁶ [Rapport spécial 15/2019](#) intitulé «Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes».

individuels. Ces options offrent des possibilités supplémentaires de réduire les coûts et l'empreinte carbone des institutions.

81 Les modifications apportées aux modes de travail pendant la crise de la COVID-19 ont eu un impact variable sur les dépenses administratives des institutions (voir *figure 4*).

- Les frais de déplacement ont considérablement diminué.
- Par contre, les dépenses informatiques ont augmenté en raison des investissements supplémentaires nécessaires pour permettre le télétravail. Cette hausse a varié en fonction de l'ampleur de l'investissement requis dans chaque institution (il s'agissait essentiellement d'équipements ou du développement de nouvelles solutions de visioconférence).
- Les dépenses relatives aux bâtiments ont été moins élevées pour certains postes (sécurité et services collectifs) parce que les locaux étaient inoccupés pour l'essentiel, mais la facture a augmenté dans d'autres domaines (le nettoyage, par exemple) en raison des protocoles sanitaires liés à la COVID-19. Les travaux de construction (Parlement et Commission) se sont poursuivis, parfois sur la base de plans revus à la lumière de l'impact attendu des nouveaux modes de travail. Certaines institutions ont utilisé les reliquats de lignes budgétaires sous-utilisées pour acheter des bâtiments qu'elles occupaient (Parlement) ou pour rembourser anticipativement une partie de leurs emprunts (CJUE).

Figure 4 – Impact de la COVID-19 sur les dépenses relatives aux bâtiments, aux équipements informatiques et aux déplacements dans les institutions (en millions d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'exécution du budget 2020 présentée dans le budget 2022 de l'UE. Les frais de déplacement couvrent le personnel et les membres. Les acquisitions immobilières réalisées par le Parlement européen en 2021 sur les crédits reportés de 2020 ne sont pas incluses.

82 Les institutions auditées ont rendu compte des économies permises par la crise de la COVID-19 dans leurs rapports annuels d'activités 2020. Toutefois, comme ces économies concernent principalement les bâtiments et les déplacements, qui, ensemble, représentent environ 10 % de la rubrique «dépenses administratives» du budget de l'UE, leur incidence sur les frais administratifs a été limitée. Les institutions n'ont pas encore avancé de propositions sur la manière de pérenniser les économies en question par l'extension des nouveaux modes de travail.

Privilégier les réunions à distance permettrait de réduire les frais de déplacement

83 Le Parlement a l'intention de maintenir l'interprétation à distance, ce qui réduira la nécessité pour les interprètes de se déplacer (voir point 74). Il n'a pas encore évalué les économies potentielles résultant de cette décision et, dans son budget 2022, il n'a pas prévu de réduction notable des frais de déplacement par rapport au budget d'avant-COVID pour 2020. Les progrès dans le domaine de la visioconférence pourraient permettre à l'institution de réduire non seulement le nombre d'interprètes, mais aussi celui des membres du personnel d'appui se rendant à Strasbourg pour la plénière, et donc de réaliser des économies supplémentaires. La dernière analyse en

date des frais de déplacement liés à la plénière remonte à 2013. À l'époque, les missions des interprètes à Strasbourg coûtaient 3,1 millions d'euros par an (soit 12 % du total des frais de déplacement concernant cette ville), les missions des autres membres du personnel représentant un coût de 12,3 millions d'euros par an¹⁷.

84 Les déplacements ne sont pas un poste de dépenses important pour le Conseil, étant donné qu'ils sont davantage liés à son activité politique essentielle qu'à des tâches d'appui. L'institution envisage de maintenir les réunions informelles à distance comme élément de son mode de fonctionnement normal (voir point **75**). Les nouveaux modes de travail devraient avoir un impact sur les frais de déplacement du Conseil, mais ce dernier n'a pas encore déterminé dans quelle mesure.

85 Conformément à sa stratégie de verdissement, la Commission entend tirer parti des nouveaux modes de travail et encourage son personnel à se déplacer uniquement lorsque les réunions à distance ne sont pas adaptées. Sur le plan budgétaire, le montant de l'enveloppe globale prévue pour les missions (commissaires et membres du personnel confondus) en 2022 a été amputé de 22 % par rapport à 2019.

86 Les frais de déplacement de la CJUE sont très peu élevés. Néanmoins, l'institution projette de les réduire de 17 % en 2022 par rapport à 2019.

À l'exception de la Commission, les institutions n'ont pas décidé d'apporter de modifications notables à leurs stratégies immobilières

87 La structure de propriété des bâtiments varie d'une institution à l'autre et d'un endroit à l'autre¹⁸. Selon que les institutions possèdent ou louent leurs bâtiments, elles n'ont pas les mêmes contraintes financières ni les mêmes incitations à revoir à la baisse les espaces de bureaux pour réaliser des économies. Le télétravail a une incidence sur le taux d'occupation moyen des locaux. Le recours accru au télétravail après la pandémie permettrait de réduire davantage encore la surface de bureaux moyenne occupée dans les institutions.

88 Le Parlement est propriétaire de la plupart de ses bâtiments. Il a adopté sa stratégie immobilière actuelle en 2018. L'institution n'a pas pris de décision concernant la réduction de ses espaces de bureaux bruxellois, mais, dans le cadre de sa politique de consolidation de son patrimoine immobilier, elle a acquis – pour un montant de

¹⁷ [Analyse des économies potentielles pour le budget de l'UE en cas de centralisation des activités du Parlement européen.](#)

¹⁸ [Rapport spécial 34/2018](#) intitulé «Gestion des espaces de bureaux des institutions de l'UE».

74,9 millions d'euros financé avec le reliquat de son budget 2020 – un immeuble qu'elle louait jusque-là à proximité de son bâtiment principal. À Luxembourg, les plans de construction du bâtiment KAD II ont été une fois encore modifiés afin de tenir compte des changements intervenus dans les modes de travail. Le Parlement a renoncé à certaines parties du projet, qui représentaient, selon ses estimations, un montant de 18,6 millions d'euros (4 % du coût total).

89 Le Conseil est propriétaire de l'ensemble de ses espaces de bureaux. Au moment de notre audit, il réfléchissait à une nouvelle stratégie immobilière.

90 La Commission dispose d'une structure de bureaux plus diversifiée que les autres institutions, avec certains bâtiments en pleine propriété et d'autres en location (parfois à long terme). C'est elle aussi qui possède le portefeuille immobilier le plus fourni et qui a donc le plus de possibilités pour réaliser des économies. L'introduction de nouveaux modes de travail à la Commission a précédé la pandémie de COVID-19. L'institution a décidé de poursuivre le développement du concept en réaction à la crise. La stratégie immobilière 2022-2030 de la Commission pour Bruxelles vise une réduction de 25 % de la surface de bureaux occupée d'ici à 2030, avec aussi une diminution des dépenses d'un tiers (soit 73,1 millions d'euros en tout entre 2021 et 2030). Ces plans s'appuient sur les hypothèses que 20 % au moins des effectifs seront en télétravail et que les espaces partagés par activité remplaceront progressivement les bureaux individuels. Aucune réduction majeure de la surface de bureaux de la Commission à Luxembourg n'a été décidée jusqu'à présent, mais la stratégie immobilière locale de l'institution va dans le sens d'espaces par activités.

91 La politique de la CJUE est d'acquérir les bâtiments qu'elle utilise. Les règles en matière de télétravail adoptées en juillet 2021 permettront de recourir plus largement que par le passé à ce mode de travail, mais, au moment de l'audit, l'institution ne prévoyait pas de revoir sa stratégie immobilière à brève échéance, préférant attendre quelques années afin d'évaluer les besoins engendrés par les nouveaux modes de travail.

Les possibilités en matière d'impact environnemental n'ont pas été clairement cernées

92 Les changements apportés aux modalités de déplacement et à l'aménagement des bâtiments, ainsi que l'extension du télétravail, offrent aux institutions auditées des possibilités de réduire leur impact sur l'environnement. Bien qu'elles en soient toutes les quatre conscientes, elles n'ont pas intégré au même rythme cette dimension dans leur stratégie environnementale.

93 À la fin de 2019, le Parlement a adopté une série d'indicateurs pour suivre sa performance environnementale. Lors de l'examen à mi-parcours suivant (en décembre 2020), l'impact des nouveaux modes de travail introduits pendant la pandémie a été présenté, accompagné de scénarios relatifs à la manière dont l'institution pourrait en tirer parti, notamment pour réduire ses émissions liées au transport. L'objectif principal de la stratégie de verdissement de la Commission consiste à atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2030 en réduisant les espaces de bureaux, en utilisant des bâtiments à faible consommation d'énergie, en améliorant l'efficacité énergétique (par des progrès techniques et des changements de comportement) et en diminuant les émissions dues aux déplacements. Pour mettre en œuvre ce dernier point, la Commission a introduit un calculateur d'émissions sur la plateforme qu'elle utilise pour gérer les déplacements professionnels.

Conclusions et recommandations

94 Nous arrivons à la conclusion que les institutions de l'UE ont fait preuve de résilience face à la pandémie de COVID-19. Leur réponse a été rapide et flexible et a pu s'appuyer sur les investissements déjà réalisés dans la transition numérique. Cependant, elles n'ont pas encore complètement évalué la mesure dans laquelle les nouveaux modes de travail instaurés en réaction à la COVID-19 seront efficaces ou permettront de réaliser des économies dans le contexte de l'après-crise.

95 Nous avons constaté que les plans de continuité des activités des institutions avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19 suivaient les normes établies. Ils étaient cependant conçus pour des événements ayant un impact marqué de courte durée, non pour la longue perturbation provoquée par la COVID-19 (points **14** à **19**).

96 La crise de la COVID-19 n'a pas suivi le schéma des perturbations envisagées dans les plans de continuité des activités des institutions. Celles-ci ont conservé les volets de leurs plans qui étaient pertinents et les ont adaptés aux spécificités de la COVID-19 pour organiser leur riposte dans un délai court. Il n'existait, dans leurs plans de continuité, aucun forum offrant aux institutions la possibilité de se consulter rapidement sur les décisions qu'elles prenaient en réaction à la crise. Pour garantir une certaine cohérence dans les mesures mises en œuvre, elles ont utilisé les structures existantes pour partager l'information et ont réussi à limiter les divergences dans les réponses apportées. Parce qu'elles sont autonomes, qu'elles n'ont pas les mêmes fonctions et qu'elles devaient tenir compte des différentes règles nationales, les institutions n'ont néanmoins pas pu réagir de manière identique (points **20** à **27**).

Recommandation n° 1 – Intégrer les perturbations de longue durée et la coopération interinstitutionnelle dans les plans de continuité des activités

Les institutions devraient exploiter l'expérience tirée de leur réaction à la crise de la COVID-19 et intégrer, dans leurs plans de continuité des activités, des mesures permettant de faire face à des perturbations de longue durée. Des dispositions en matière de coopération interinstitutionnelle en cas d'événements touchant l'ensemble des institutions devraient également figurer dans ces plans.

Quand? Au premier trimestre 2023 au plus tard.

97 Nous avons constaté qu'en répondant de manière flexible à la crise, les institutions avaient pu réduire au minimum les perturbations. Elles ont adapté leurs règlements intérieurs lorsque c'était nécessaire, fait preuve de flexibilité en ajustant leurs modes de travail afin de pouvoir mener à bien leurs activités principales, et continué à assurer les missions que leur attribuent les traités. D'importantes initiatives stratégiques ainsi que le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 ont ainsi pu être adoptés, tandis que le nombre d'arrêts rendus est resté similaire à celui d'avant la pandémie de COVID-19 (points **28** à **38**).

98 Les institutions ont pris des mesures pour préserver la santé des membres de leur personnel et garantir la poursuite de leurs activités. Elles ont suivi les conseils médicaux prodigués par le Collège médical interinstitutionnel et ont – au moins – respecté le minimum requis imposé par la législation nationale de leurs pays d'accueil. Les mesures introduites pour soutenir le personnel (équipement, formations et mesures sociales) ont été efficaces pour maintenir la performance pendant la crise (points **39** à **48**).

99 Au début de la crise, les institutions présentaient des niveaux d'équipement différents pour permettre à leur personnel de travailler à distance, mais chacune d'entre elles a réussi à fournir à l'ensemble de ses agents des solutions de télétravail en l'espace de six semaines (points **49** à **54**). Les institutions ont fait bon usage des outils collaboratifs. Les besoins spécifiques, les questions de protection des données, la sécurité et la confidentialité ont amené les institutions à déployer ces outils à des rythmes différents et à ne pas nécessairement opter pour les mêmes fournisseurs (points **55** à **62**). Les modalités de travail mises en place pendant la crise de COVID-19 ont renforcé le besoin de flux de travail sans papier dans les institutions de l'UE. La transformation numérique des flux de travail a progressé, mais sa mise en œuvre en même temps que des solutions comme la facturation électronique et la signature électronique qualifiée était inégale d'une institution à l'autre. En dépit des progrès réalisés, les services administratifs n'ont pas encore achevé leur transformation numérique. C'est particulièrement vrai pour les factures électroniques: toutes les institutions ne contrôlent ni n'encouragent leur utilisation au niveau interne (points **63** à **67**).

Recommandation n° 2 – Poursuivre la transformation numérique des services administratifs

Les institutions devraient exploiter l'expérience tirée de leur réaction à la crise de la COVID-19 et poursuivre la transformation numérique de leurs services administratifs:

- a) en encourageant l'adoption de flux de travail sans papier et en étendant l'usage de la signature électronique, y compris la signature électronique qualifiée;
- b) en contrôlant et en étendant le recours aux factures électroniques.

Quand? Au quatrième trimestre 2023 au plus tard.

100 Les institutions ont commencé tôt à tirer les enseignements de leur réponse à la crise et ont continué à réfléchir au contexte post-COVID pendant toute sa durée (points [68](#) à [71](#)). Nous avons constaté que toutes les institutions auditées, qui avaient mis en place des dispositifs pour exercer à distance leurs activités principales, sont parvenues à une conclusion similaire: les réunions virtuelles sont une solution en cas de perturbation ou d'urgence et peuvent s'avérer utiles dans certaines situations (par exemple pour des consultations et des échanges d'informations dans l'urgence), mais elles ne peuvent remplacer durablement les réunions physiques relatives aux activités principales (points [72](#) à [76](#)). Les institutions ont élargi les possibilités de télétravail dans les règles qu'elles ont élaborées dans la perspective du contexte post-COVID. Si le télétravail renforcé a démontré son utilité dans une situation de crise, son efficacité par rapport aux modalités de travail en vigueur avant la pandémie n'a pas toujours été évaluée pour des circonstances normales (points [77](#) à [79](#)).

101 La crise de la COVID-19 a eu un impact financier à court terme limité sur les institutions, parce que les économies réalisées dans certains domaines de dépenses, comme les déplacements, ont servi à financer des investissements dans l'informatique. La crise a accéléré l'évolution des modalités de travail. Toutes les institutions s'attendent à une gestion différente des déplacements et des bâtiments une fois la pandémie de COVID-19 terminée, mais elles n'ont pas encore dûment évalué les économies potentielles permises par les nouveaux modes de travail. De même, les institutions n'ont pas encore estimé de manière uniforme l'impact de ceux-ci sur leurs politiques environnementales respectives (points [80](#) à [93](#)).

Recommandation n° 3 – Évaluer le caractère approprié des nouveaux modes de travail dans le contexte post-COVID

Dans le cadre de leur évaluation des nouveaux modes de travail dans un contexte post-COVID, les institutions devraient:

- a) évaluer le caractère approprié des réunions à distance et des réunions hybrides par rapport à celles en présentiel, et adopter des lignes directrices sur les configurations à distance en fonction de l'activité;
- b) évaluer l'impact du télétravail et adapter les règles post-COVID si nécessaire;
- c) suivre l'impact budgétaire des nouveaux modes de travail (en particulier pour les bâtiments) et en faire rapport;
- d) suivre l'impact environnemental des nouveaux modes de travail et en faire rapport.

Sur la base de ces évaluations, les institutions décideraient des possibles modifications à apporter à leurs modalités de travail.

Quand? Au deuxième trimestre 2024 au plus tard.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 14 juin 2022.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Impact de la COVID-19 sur les activités des institutions auditées

Les tableaux ci-après montrent l'impact de crise de la COVID-19 sur les activités principales des institutions auditées.

Tableau 1 – L'activité du Parlement européen en chiffres (2018-2021)

	Nombre de séances plénières		Durée moyenne d'une séance plénière	Nombre de scrutins	
	périodes de session <i>(périodes de session de quatre jours, en principe à Strasbourg)</i>	mini-sessions <i>(périodes de session de deux jours, à Bruxelles)</i>		heures	textes législatifs
2018 (année complète)	12	3	32 h 08	258	301
2019 (année complète)	11	5	24 h 09	364	182
2020 (année complète)*	11	6	15 h 29	202	182
2021 (jusqu'à novembre 2021)	10	2	28 h 24	185	224

Source: Données du Parlement européen (DG PRES et DG IPOL). *Calculs de la Cour des comptes européenne.

Tableau 2 – L'activité du Conseil en chiffres (2018-2020)

Réunion	2018	2019	2020		
			Total	En présentiel	Visioconférence
Sommets	15	17	23	15	8
Sessions	75	80	116	31	85
Réunions du Coreper	117	124	154	152	0
Réunions du Coreper article 50 (Brexit)	29	28	3	3	0
Groupes de travail	4 304	3 706	2 790	1 538	1 252
Groupe de travail article 50 (Brexit)	61	28	0	0	0
Total	4 601	3 983	3 086	1 739	1 345

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données figurant dans le rapport annuel d'activités de la DG ORG pour 2020.

Tableau 3 – L'activité de la Commission en chiffres (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021
Nombre total d'actes adoptés	9 668	9 255	9 706	10 163
<i>en lien avec la crise de la COVID-19</i>	s.o.		1 372 (14,1 %)	1 102 (10,8 %)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.

Tableau 4 – L'activité de la CJUE en chiffres (2017-2021)

	2017	2018	2019	Moyenne 2017-2019	2020	2021
Affaires introduites (les deux juridictions)	1 656	1 683	1 905	1 748	1 582	1 720
Audiences organisées (Cour de justice)	263	295	270	276	157	107
Audiences organisées (Tribunal)	333	333	255	307	227	240
Affaires clôturées (les deux juridictions)	1 594	1 769	1 739	1 701	1 540	1 723
Affaires clôturées (Cour de justice)	699	760	865	775	792	772
Affaires clôturées (Tribunal)	895	1 009	874	926	748	951
Affaires pendantes (Cour de justice)	912	1 001	1 102	1 005	1 045	1 113
Affaires pendantes (Tribunal)	1 508	1 333	1 398	1 413	1 497	1 428
Durée moyenne des procédures (Cour de justice)	16,40 mois	15,70 mois	14,40 mois	15,50 mois	15,40 mois	16,60 mois
Durée moyenne des procédures (Tribunal)	16,30 mois	20,00 mois	16,90 mois	19,00 mois	15,40 mois	17,30 mois

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'activités 2017 à 2020 de la CJUE ainsi que des réponses de celle-ci à son questionnaire.

Annexe II – Mesures mises en place pour soutenir le personnel en télétravail pendant la crise de la COVID-19 jusqu'à la fin de 2021

Mesure	Parlement	Conseil	Commission	CJUE
Équipement informatique supplémentaire	Oui 2 326 écrans, 2 069 claviers et 1 968 souris (situation en novembre 2020)	Oui <i>Home Office Package</i> (écran, clavier et station d'accueil) distribué à partir de novembre 2020	Oui Novembre 2020: remboursement d'écrans (jusqu'à 150 euros) Juin 2021: paquets informatiques (stations d'accueil, claviers et souris)	Oui Environ 1 000 paquets informatiques (écran, clavier et station d'accueil) distribués à partir de mai 2021
Équipement supplémentaire (mobilier)	Oui 378 sièges ergonomiques distribués (situation en novembre 2020)	Non	Oui À partir de novembre 2020: remboursement de sièges (jusqu'à 200 euros)	Oui Environ 600 sièges de bureau distribués en mars 2021
Paiement des frais de communication	Oui 40 euros par mois	Non	Non	Non
Télétravail en dehors du lieu d'affectation	Dans des circonstances dûment justifiées (famille ou santé), à temps partiel avec la suspension des indemnités de dépaysement/d'expatriation Fin le 31.12.2021	Pour autant qu'il soit autorisé par le management et compatible avec l'intérêt du service Règles standard: 160 jours sur une carrière plus 5 jours/an	Dans des circonstances dûment justifiées (famille ou santé) mais aussi: en 2020: 10 jours liés aux vacances de Noël en 2021: 10 jours liés avec au moins 5 jours de vacances	Dans des circonstances dûment justifiées (famille ou santé) et durant les vacances (Pâques, Noël et été) Après septembre 2021: uniquement dans des circonstances dûment justifiées

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations transmises par les institutions.

Annexe III – Modalités de télétravail post-COVID au sein des institutions examinées

Parlement	Conseil	Commission	CJUE
<p>Règles en vigueur depuis septembre 2021.</p> <p>Le personnel peut télétravailler à hauteur d'un certain pourcentage du temps de travail:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 20 % (de droit, sans que l'approbation du supérieur soit nécessaire); ○ 40 % (moyennant l'approbation du supérieur); ○ 60 % (moyennant l'approbation du supérieur). <p>L'approbation est accordée pour six mois ou un an et est renouvelable.</p> <p>Le télétravail en dehors du lieu d'affectation n'est pas autorisé.</p>	<p>Règles en vigueur depuis février 2020.</p> <p>Le personnel peut télétravailler jusqu'à 80 % du temps de travail.</p> <p>Le télétravail en dehors du lieu d'affectation est autorisé, avec un maximum de 5 jours par an, et 160 jours supplémentaires sur la carrière de l'agent. Il est soumis à l'approbation du supérieur.</p>	<p>Règles adoptées en mars 2022.</p> <p>Le personnel a le droit de télétravailler à hauteur de 20 % du temps de travail.</p> <p>Le pourcentage de télétravail maximal autorisé, soit 60 %, est soumis à l'approbation du supérieur.</p> <p>Le télétravail en dehors du lieu d'affectation est autorisé, avec un maximum de 10 jours par an liés à au moins cinq jours de congé. Il est soumis à l'approbation du supérieur.</p> <p>Dans des circonstances exceptionnelles, la direction générale des ressources humaines de la Commission peut accorder une autorisation d'une durée d'un mois, après avoir consulté le supérieur hiérarchique de l'agent, autorisation qui peut être renouvelée dans les mêmes conditions.</p>	<p>Règles adoptées en juillet 2021, en vigueur depuis le deuxième trimestre 2022.</p> <p>Le télétravail est autorisé dans tous les services.</p> <p>Les modalités exactes (tâches, présence minimale sur le site, durée maximale de l'autorisation de télétravail, etc.) sont définies par l'encadrement supérieur dans chaque service.</p> <p>Le télétravail est soumis à l'approbation du supérieur.</p> <p>Le télétravail en dehors du lieu d'affectation est autorisé, pour autant qu'il soit soumis à l'approbation du supérieur et qu'il soit justifié, limité dans le temps et compatible avec l'intérêt du service.</p>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations transmises par les institutions.

Sigles et acronymes

AELE: Association européenne de libre-échange

CEPD: Contrôleur européen de la protection des données

CFP: cadre financier pluriannuel

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

CMI: Collège médical interinstitutionnel

Coreper: Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'UE

CPQS: comité préparatoire des questions statutaires

OMS: Organisation mondiale de la santé

PCA: plan de continuité des activités

VDI: infrastructure de bureau virtuel (*virtual desktop infrastructure*)

VPN: réseau privé virtuel (*virtual private network*)

Glossaire

Coreper: comité des représentants des États membres chargé des travaux préparatoires du Conseil de l'Union européenne.

Facture électronique: facture établie, adressée et reçue dans un format électronique permettant un traitement automatique.

Informatique en nuage: le traitement et le stockage à distance de données par le canal de l'internet.

Infrastructure de bureau virtuel: environnement de bureau hébergé sur un serveur central et mis à la disposition des ordinateurs personnels et d'autres appareils.

Membre des institutions de l'UE: personne nommée ou élue à un poste au sein d'un organe décisionnel d'une institution de l'UE.

Réseau privé virtuel: système permettant aux utilisateurs d'accéder à distance à un réseau sécurisé via l'internet.

Signature électronique qualifiée: signature électronique qui, au regard du droit de l'UE, a la même valeur juridique qu'une signature manuscrite, sans possibilité de désaveu.

Réponses des institutions

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Tony Murphy, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Marek Opioła, Membre de la Cour, assisté de: Kinga Wisniewska-Danek, cheffe de cabinet, et de Bernard Witkos, attaché de cabinet; Colm Friel, manager principal; Marion Kilhoffer, cheffe de mission; Andreas Dürrwanger, Tomasz Kokot et Nikolaos Kylonis, auditeurs. L'assistance graphique a été fournie par Jesús Nieto Muñoz et Alexandra Mazilu, l'assistance linguistique, par Richard Moore.



De gauche à droite: Nikolaos Kylonis, Jesús Nieto Muñoz, Marion Kilhoffer, Marek Opioła, Kinga Wisniewska-Danek, Tomasz Kokot et Colm Friel.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-8384-7	1977-5695	doi:10.2865/341096	QJ-AB-22-016-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-8371-7	1977-5695	doi:10.2865/94306	QJ-AB-22-016-FR-Q

L'audit objet du présent rapport visait à évaluer la résilience des institutions de l'UE à la pandémie de COVID-19 au travers de la manière dont elles y ont fait face et des enseignements qu'elles en ont tirés. Notre conclusion est que, malgré des plans de continuité des activités conçus pour réagir à des perturbations de courte durée et en dépit de niveaux de préparation différents, les institutions en question ont fait preuve de résilience face à la crise de la COVID-19 en répondant avec rapidité et flexibilité et en exploitant les investissements déjà réalisés dans la transition numérique. Il leur faut toutefois mieux évaluer les nouveaux modes de travail introduits en réaction à la pandémie de COVID-19, dans un contexte d'après-crise. Nous recommandons aux institutions d'intégrer les perturbations de longue durée dans leurs plans de continuité des activités, de poursuivre la transformation numérique de leurs services administratifs et d'évaluer le caractère approprié des nouveaux modes de travail dans le contexte post-COVID.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors