



Les fonctions publiques en Europe

La comparaison des relations de travail dans le secteur public, voire dans l'administration centrale des différents pays européens est complexe. Chaque pays a une organisation constitutionnelle et juridique qui lui est propre. On pense par exemple aux pays qui ont une organisation fédérale, Allemagne, Belgique et les pays qui ont un Etat centralisé. Des problèmes apparaissent dans les définitions et les classifications statistiques tant des administrations centrales et du secteur public. Les comparaisons doivent donc tenir compte de ces difficultés et être interprétées avec précaution.

Ces précautions ne doivent pas cependant paralyser tout effort de comparaison. Des tendances apparaissent, des regroupements peuvent être fondés, au-delà de pourcentages chiffrés.

1- Les étapes

L'émergence

L'évolution de la fonction publique dans les différents pays européens a suivi des étapes parallèles. L'administration par des agents recrutés sur la base de règles communes apparaît en Europe à l'époque moderne et prend son essor avec la révolution industrielle. Les membres de cette administration bénéficient de conditions d'emploi spécifiques. Les domaines de cette administration en développement sont cantonnés assez longtemps aux fonctions régaliennes de l'Etat : armée, police, justice, impôts.

Dans la plupart des pays d'Europe la majorité des employés de l'administration centrale, les fonctionnaires, ont bénéficié de conditions d'emploi et de relations sociales spécifiques, différentes de celles des salariés du secteur privé. L'Etat représentant l'intérêt général, y compris l'intérêt de ses salariés, toute opposition d'intérêt entre les deux était écartée. D'où à la fois interdiction du droit à la négociation et du droit de grève et fixation unilatérale des conditions d'emploi et des modalités du marché du travail, comme le mode de recrutement.

L'expansion

L'expansion de la fonction publique date des lendemains de la seconde guerre mondiale avec l'extension de son champ au-delà des fonctions régaliennes : santé, éducation, recherche, cohésion sociale, etc. Cette étape constitue l'avènement de ce que les pays européens nomment l'Etat-providence. En France, en 1880, la fonction publique représente 6% de la population active, 10% au début de la 4^{ème} République, 27,3% en 1981. En Italie, elle pèse 2,2% en 1880, 22,3% un siècle plus tard. Tous les pays européens connaissent la même évolution quelques soient leurs orientations politiques. Cette expansion s'accompagne aussi d'amélioration des conditions d'emploi qui tout en restant spécifiques, égalisent, voire dépassent en certaines dispositions (retraites par exemple) celles des salariés du secteur privé.

Les changements

Deux périodes ont remis en question les spécificités des conditions et des relations de travail. D'abord au début des années 60, le nombre des salariés du public affectés aux fonctions de services dépasse celui de ceux affectés aux fonctions régaliennes. Mais, à la différence des fonctions régaliennes, les services en cause pouvaient être aussi offerts par le secteur privé. D'où une interrogation sur l'existence et la légitimité d'un statut spécial pour TOUS les salariés du secteur public. Des rapprochements des conditions d'emploi entre public et privé ont alors été engagés dans certains pays.

La deuxième vague de réformes date de la fin des années 80. L'Union économique et monétaire alimente une forte pression en faveur d'une discipline budgétaire des Etats. Cette pression se conjugue avec la nécessité pour les gouvernements d'équilibrer des budgets en déficit qui fragilisent leur compétitivité au moment où la croissance de la mondialisation appelle à davantage de rigueur. A cette pression européenne s'ajoute celle de la recherche de l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens, avec la mise en cause des modes de gestion des administrations et la demande de prestations nouvelles et moins uniformes. La question de l'efficacité du secteur public est alors placée sur le devant de la scène.

Différents changements sont alors engagés dans la majorité des pays européens, celui des conditions d'emploi qui sont de plus en plus être alignées vers celles du secteur privé, celui des relations de travail qui connaissent le même rapprochement. Ainsi, la modification des conditions d'emploi va de pair avec l'ouverture à la négociation collective. Ainsi le contenu des normes change avec la manière de les élaborer. Un dernier changement est enfin engagé progressivement : la gestion des ressources humaines et du management. Par exemple : flexibilité des horaires de travail, rémunération basée sur la performance, indicateurs d'évaluation de la qualité des services, gestion par objectifs, etc. La gestion uniforme des personnels a été remplacée par une gestion plus individualisée des compétences.

2- Les différences dans l'emploi

Le poids du secteur public

	Administration centrale en % du secteur public	Secteur public en % de l'emploi total
Lettonie	23	34,7
Norvège	16.4	33,9
Danemark	21	30,4
Lituanie	0.6	27,6
Finlande	18.8	27,5
Bulgarie	7.7	26,2
Pologne	3.2	26,2
Belgique	8	24,9
Slovénie	15.8	23,2
Slovaquie	1.8	22,5
Grèce	50.1	22,1
Hongrie	39.4	20,8
France	49.5	20,3

R-U	9.5	20,2
Irlande	11	17,9
Chypre	77.5	17,3
Espagne	16.8	15,2
Portugal	75.3	15
Rep tchèque	2.7	14,7
Italie	7.4	14,5
Allemagne	10.6	12
Pays Bas	12.5	11,5
Autriche	30.5	10,7
Roumanie	10.7	10,4
Luxembourg	77.1	10
Estonie	14.3	3,4

EIRO 2006

Distribution des fonctions sectorielles, par niveau de gouvernement et par pays, 2001

Secteur	Administration centrale ou fédérale	Administration régionale (régions, provinces, États,	Administration locale
Force de défense	CZ, FR, FI, EL, HU, ELLE, %LU, NL, ES, SE		
Force de police	CZ, FI, FR, HU, EL, %LU, NL, ES, SE	IE	FR, EL
Éducation	FR, HU, EL, %LU, NL, ES, SE	DE, IE, ES	CZ, FI, EL, HU
Services de santé	FR, HU, ES	FR, DE, IE, ES	CZ, FI, FR, DE, EL, HU
Services sociaux	HU, ES, SE	FR, DE, IE	EL FI, FR, DE,

Source: OCDE, 2002, p. 4

Systeme de carrière/systeme d'emploi

Il existe en Europe deux types de gestion des fonctionnaires : le système « carrière » qui exprime la volonté collective d'une nette séparation entre emplois publics et emplois privés, le système « emploi » qui traduit la volonté de ne pas diviser les salariés et au contraire rapprocher la fonction publique de la majorité des modes de gestion de la société civile et des entreprises.

Dans le système « carrière », ceux qui intègrent la fonction publique après leurs études, vont y rester toute leur vie active. Leur statut relève du droit public et ils sont placés dans une situation unilatérale et réglementaire vis-à-vis de leur employeur.

Dans le système « emploi », les agents sont traités comme ceux du secteur privé. Ils sont classés selon l'emploi qui est le leur, recrutés pour leurs aptitudes. Aucune carrière n'est organisée.

	Système de carrière	Système d'emploi
Droit applicable Recrutement	Contrat de droit public ou nomination unilatérale En début de carrière. Sur concours avec exigences légales de qualification. Reconnaissance limitée de l'expérience acquise dans le privé	Relation contractuelle fondée en partie sur le droit de travail Recrutement pour un emploi spécifique. Connaissances spécifiques exigées pour cet emploi. Reconnaissance de l'expérience acquise dans le privé.
Promotion	Procédures formalisées encadrées par des règles précises comme celle de l'ancienneté.	Système de promotion non formalisé. Tout agent peut poser sa candidature à un poste
Mobilité Durée de l'emploi Conduite	Réduite Emploi à vie	facilité Pas d'emploi garanti
Rémunération	Code de bonne conduite. Processus de travail défini par procédures. Accent mis sur le respect des règles Grille de rémunération avec hiérarchie d'indices et échelle de grades	Gestion par la performance. Accord sur les objectifs à atteindre
Avancement Retraite	À l'ancienneté Régimes spécifiques	Grille de classification des emplois Pas de principe de l'ancienneté Pas de régime spécifique

Système carrière	Système emploi
Allemagne Autriche Belgique Espagne France Grèce Irlande Portugal Bulgarie Roumanie	Danemark Italie Pays-Bas Finlande Suède Royaume-Uni

3- Les relations de travail

Les statuts

Dans tous les pays européens, il existe deux statuts pour les agents publics : un statut de fonctionnaires de droit public, un statut de droit privé pour les agents contractuels. La différence entre pays n'est donc pas dans l'existence ou non de cette division, mais dans les proportions des deux groupes. Il y a les pays où les statutaires sont majoritaires et les pays où les fonctionnaires statutaires sont minoritaires face à des contractuels plus nombreux.

Ainsi, pour ce qui est des administrations centrales, le pourcentage des fonctionnaires statutaires est

Pays	Pourcentage agents statutaires
Autriche	65
Belgique	75
Bulgarie	55
Allemagne	40
Danemark	35
Espagne	47
Finlande	83
France	80
Portugal	74
Slovaquie	68

Euro 2008

L'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni ont un chiffre de fonctionnaires statutaires inférieur à 5%.

Le chiffre de 80% pour la France contractuels, concerne l'ensemble des fonctions publiques.

Cette division en deux sous-ensembles ayant des conditions d'emploi différentes s'est estompée. Les agents contractuels dans beaucoup de pays ont obtenu par la négociation des conditions collectives d'emploi meilleures définies dans des conventions collectives régulièrement revues. D'autre part, certaines des prérogatives particulières des fonctionnaires ont été modifiées : pratiques de recrutement plus flexibles, importance de l'ancienneté réduite, mobilité facilitée, forme de rémunérations liées à la performance, révision des particularités trop favorables en matière de retraite.

En France et en Italie, l'harmonisation a été recherchée par l'extension aux contractuels de la protection de l'emploi. Mais en Italie, la grande majorité des agents publics a été soumise à un processus de contractualisation. En France la titularisation des contractuels n'est obtenue que partiellement et leur nombre est toujours renouvelé après une opération d'intégration. Ultime particularité, les contractuels français à la différence des contractuels des autres pays européens sont de droit public et dépendent donc de décisions unilatérales. Dans les pays européens, ils bénéficient de conventions collectives.

Concertation ou négociation ?

Face à deux types de situations juridiques, deux formes de dialogue social ont été créées. Le plus simple pour les contractuels a été de créer et entretenir des conventions collectives, ce que la majorité des pays ont mis en œuvre à l'exception de la France.

Pour les agents statutaires, la pratique de la décision unilatérale a progressivement laissé la place à des formes de dialogue social avec les organisations syndicales de la fonction publique.

Dans tous les pays, les gouvernements ont mis en place des processus de dialogue. Et plusieurs formes de ce dialogue peuvent être distinguées.

Accords collectifs ayant force obligatoire

Au Danemark, en Finlande, en Irlande, les accords ont force obligatoire et s'appliquent directement aux fonctionnaires statutaires. Au Danemark, les négociations salariales pour les agents statutaires et pour les contractuels sont liées de façon à appliquer des normes identiques. En Italie, les dispositions concernant les agents publics, contractuels pour la très grande majorité d'entre eux, sont renégociées tous les deux ans et s'appliquent directement. En Allemagne, les ouvriers et employés bénéficient de conventions collectives qui, une fois négociées, ont force obligatoire. Aux Pays-Bas, il existe une « obligation d'accord » qui oblige à la consultation des syndicats en ce qui concerne les conditions de travail. En Espagne, le droit d'engager une négociation collective est reconnu par la loi. Les droits de négociation des fonctionnaires sont précisés dans une loi spécifique. En Finlande, les représentants au niveau central de l'administration centrale ont conclu un accord selon lequel il est obligatoire d'entamer un processus de négociation collective concernant les fonctionnaires lorsqu'une partie en fait la demande.

Accords nécessitant une approbation politique

En Irlande, les accords issus des négociations collectives doivent, en principe, faire l'objet d'une ratification par le Parlement avant d'être applicables

En Autriche, la négociation entre le gouvernement et le syndicat du secteur public suit des procédures établies qui n'ont pas de statut légal. Toutefois, le résultat de cette négociation sert habituellement de base au projet de proposition législative rédigé par le gouvernement.

En Belgique, il existe un droit légal de négociation collective mais les accords ne sont pas contraignants ; ils ont la même valeur qu'un engagement politique.

Les fonctionnaires allemands n'ont aucun droit légal en ce qui concerne la négociation collective, bien qu'ils soient autorisés à participer à la mise au point de la réglementation relative aux conditions légales des fonctionnaires. Ainsi, les lois sur la fonction publique comportent des dispositions qui obligent le gouvernement à consulter les syndicats avant d'adopter des mesures unilatérales.

Au Royaume-Uni, les cadres supérieurs de la fonction publique ont leur situation gérée par des organismes indépendants qui émettent des avis et recommandations.

Rapprochement des secteurs privé et public

Depuis le milieu des années 80, le droit à la négociation collective a progressé dans de nombreux pays. Aux Pays-Bas un processus de « normalisation et de conformité au marché » a été lancé en 1989. Les conditions d'emploi du secteur privé doivent servir de références pour l'ensemble du secteur public et les différences entre public et privé sont de plus en plus réduites. En Suède, le cadre organisant les relations de travail dans le secteur privé et le secteur public sont intégrés dans une même loi. En Italie, grâce au décret en 1993, les employés du secteur public dépendent du même cadre légal que ceux du secteur privé. Au Royaume-Uni, seules quelques centaines de hauts fonctionnaires bénéficient d'un statut spécifique, les autres agents publics bénéficient de relations de travail identiques à celles du secteur privé. Il n'y a plus de différences significatives entre les deux systèmes en Irlande, au Danemark, en Estonie.

La négociation collective s'est étendue plus rapidement et de façon plus systématique dans les pays où déjà la négociation dominait dans le secteur privé. L'extension des règles du secteur privé au secteur public a été facilitée par l'existence d'un système dynamique de négociation dans le privé et d'une culture privilégiant le contrat collectif.

Par ailleurs, les pays ayant choisi le système fondé sur l'emploi ont fait davantage et plus facilement évoluer les relations de travail que les pays dotés du système de carrières. C'est dans les pays à système de carrières que les résultats de la négociation n'ont pas un caractère contraignant, contrairement aux pays à système d'emploi.

Cette évolution n'a pas totalement aboli toutes particularités dans les relations sociales des secteurs publics. Des réglementations particulières coexistent avec les dispositions négociées. Et par ailleurs, différentes catégories professionnelles demeurent en dehors de la contractualisation : militaires, personnel diplomatique, juges.

Centralisation/décentralisation

Dans aucun pays, la gestion des relations sociales est soit totalement centralisée, soit totalement décentralisée. Ce sont les proportions qui font les différences et permettent de classer la gestion des pays.

Dialogue social davantage centralisé : Autriche, Bulgarie, République tchèque, Grèce, Pologne, Slovaquie, France, Hongrie, Irlande, Portugal, Espagne

Dialogue à la fois centralisé et décentralisé : Belgique, Danemark, Allemagne, Finlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Suède

Dialogue davantage décentralisé : Estonie, Pays-Bas, Royaume-Uni

D'une façon générale, les différents changements, conditions d'emploi, modes de dialogue social, gestion des ressources humaines jouent en faveur d'une décentralisation de la négociation collective. Cette décentralisation diminue le rôle de la négociation centrale au profit d'une délégation de pouvoirs à des niveaux sectoriels auprès de directions ou unités administratives.

En Italie, les fonctionnaires de l'administration centrale sont divisés en trois secteurs. Aux Pays-Bas, la négociation du secteur public a été divisée en 12 secteurs. Au

Royaume-Uni ce sont près de 90 unités de négociations qui ont été mises en place. En Finlande, 57 autorités sont habilitées à conclure des accords. Etc.

Il reste que les négociations salariales font toujours l'objet d'un suivi national et ces multiples accords font l'objet de coordinations plus ou moins formelles. Les gouvernements maintiennent toujours un certain contrôle de l'évolution des masses salariales.

Dans la plupart des pays, la négociation pour les hôpitaux est placée hors de la négociation concernant les fonctionnaires.

L'employeur public

L'employeur public est différent selon les pays. Plusieurs solutions coexistent :

- Ministère propre à la fonction publique : Autriche, Espagne, France (intégré dorénavant au ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique)
- Agence ayant délégation de pouvoirs : Italie, Finlande, Danemark, Suède
- Ministère des Finances : Irlande, Malte
- Ministère de l'intérieur : Allemagne, Grèce, Pays-Bas
- Groupe de ministères : Belgique, Bulgarie, Hongrie, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni
- Premier ministre et directions administrations : Pologne

Les nouveaux Etats membres de l'Union européenne sont caractérisés par un dialogue social tripartite et des négociations centralisées. La fragilité des syndicats et le manque de cadres professionnels de la fonction publique freinent un rapprochement avec les règles et les pratiques des autres pays européens.

Quelques exemples

Allemagne

Une convention collective entrée de 2005 propose un programme de réforme sur les points suivants :

- mise en place de dispositions législatives uniformes pour l'ensemble des agents publics
- développement de la flexibilité dans les horaires de travail
- mise en place d'une rémunération basée sur la performance et l'expérience des agents
- création de dispositions spécifiques pour certains agents (hôpitaux, aéroports...)

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la *loi sur la rémunération des fonctionnaires* introduit un système de rémunération lié à la performance dans la fonction publique allemande. Cette loi se base sur l'idée que la promotion ne doit pas être le seul moyen de pouvoir encourager les agents publics. Un ensemble de dispositifs destinés à rémunérer les agents en fonction de leurs performances et de la charge de travail qui leur incombe est donc mis en place.

La loi a aussi engagé :

1. La réforme du statut (délégation, déplacement, emploi temporaire/ à temps réduit, poste de direction à titre d'essai / à temps limité).
2. L'introduction d'incitations au rendement dans le système de la rémunération.

Des échelons de performance

Des bonus pour résultats

Des primes liées à la performance.

Belgique

En Belgique, en 1999, une réforme a été articulée autour de trois axes.

- Réorganisation des administrations fédérales. Les activités des ministères, maintenant appelés des services publics fédéraux (SPF) » ont été recentrées autour de leurs missions essentielles. La structure des services publics fédéraux a par ailleurs été modifiée. Ainsi, les cabinets ministériels ont été supprimés et remplacés par des secrétariats politiques, de taille plus réduite.
- Modernisation de la gestion des ressources humaines. Le système de rémunération a été modifié et une nouvelle « haute fonction publique » a été créée.
- Mise en place de nouvelles méthodes de travail. Des efforts ont été entrepris pour améliorer la circulation des données entre les services fédéraux.

Depuis 2005, une politique de revue des dépenses publiques est menée par des auditeurs fonctionnaires et non fonctionnaires indépendants appuyés par une équipe au sein de l'administration du Premier Ministre.

Royaume-Uni

Depuis 2005, les performances de 18 ministères ont déjà été évaluées. Des plans d'amélioration et d'action ont été dressés. De manière générale, les directeurs d'administration appliquent les plans d'action préconisés par l'audit puisqu'ils disposent d'une réelle capacité d'en influencer les conclusions et que cela leur permet de faciliter la mise en place des réformes.

La réforme de la fonction publique a pris un véritable essor depuis 2006 par :

- la publication du nouveau code de la fonction publique et la création d'un prix de la fonction publique. Cette réforme a fait l'objet de débats très vifs, notamment parce que le fait de consacrer la fonction publique par la loi la sort de la précarité du droit coutumier.
- la publication d'un code de déontologie
- la publication d'une charte de la diversité et la mise en place d'un prix de la diversité

Un comité de management du service public réunissant tous les directeurs généraux des ministères se rencontre une fois par mois avec pour objectif : l'intégration de la politique stratégique et de l'action de ressources humaines,

Pays-Bas

La réduction du poids de la bureaucratie fait l'objet d'un consensus au sein de la classe politique néerlandaise. Après les grandes réformes de l'Etat menées dans les années 90 (baisse importante des effectifs, évaluation systématique des politiques publiques et de leurs performances), le gouvernement a mis l'accent sur la réduction des charges administratives et du nombre de fonctionnaires.

Une réforme lancée en 2008 prévoit de réduire les effectifs au sein de l'administration centrale. Le nouveau plan d'action intitulé « Amélioration de l'Etat central » vise à supprimer 12 800 ETP ou équivalents temps plein des effectifs centraux (pour un total actuel de 175 000 ETP ou même 189 000 en tenant compte des postes vacants), réalisant ainsi 630 millions d'euros d'économie d'ici 2011. En même

temps, le gouvernement s'efforcera d'améliorer la qualité de l'Etat central au moyen d'une meilleure politique et d'une baisse des charges. Ce plan d'action sera accompagné d'une revalorisation des salaires et d'un fonds doté de 500 millions euros pour aider à la reconversion des agents.

Afin de réaliser cet objectif de réduction, l'Etat central a été défini comme l'ensemble des ministères et leurs agences ainsi qu'une trentaine d'organismes administratifs indépendants partiellement ou entièrement financés par des tiers. Les agences sont tenues de spécifier le nombre de postes réduits dans leurs rapports annuels. Chaque ministère doit créer son propre plan d'action. La réduction des effectifs sera répartie de façon inégale dans les différentes sous-strates au sein de ces administrations : 20% dans les services politiques, 25% dans le domaine du soutien, 20% dans le domaine de l'inspection, et 10% dans le domaine de l'exécution de la politique.

Le gouvernement néerlandais facilitera et promouvra la mobilité des fonctionnaires de l'Etat et demande de leur part une flexibilité plus importante qu'auparavant. Les fonctionnaires qui occupent un poste à supprimer seront assistés par l'« Organisation pour la mobilité des fonctionnaires » : composée de fonctionnaires des divers services ressources humaines des ministères, cette organisation a pour objectif de leur trouver un autre poste au sein de l'administration ou en dehors de celle-ci. Des licenciements forcés ne sont pas prévus : les fonctionnaires qui partent à la retraite ne sont pas remplacés et les fonctionnaires sur les postes à supprimer trouveront un autre poste grâce à cette Organisation pour la mobilité des fonctionnaires. Chaque année, en moyenne près de 7 000 personnes quittent l'Etat central néerlandais. Avec une réduction moyenne prévue de 3 200 ETP par an, l'Etat central parvient à continuer de recruter des fonctionnaires.

En Pologne, une grande réforme de la fonction publique est en cours. Celle-ci vise essentiellement à redéfinir le rôle de la fonction publique et à mettre des mécanismes efficaces de gestion des ressources humaines. Les objectifs fixés sont les suivants :

- rendre conforme à la Constitution certaines réglementations actuelles
- mettre en place une institution chargée spécifiquement de la fonction publique
- construire un système solide et uniforme de gestion des ressources humaines
- inclure certains postes de direction dans la fonction publique
- recruter des hauts fonctionnaires par le biais d'une procédure de concours ouverte ou par la promotion interne.

D'autres réformes sont en cours notamment concernant la rémunération. L'objectif est d'uniformiser le système pour toute la fonction publique en prenant plus en compte l'évaluation de la performance des agents.

Août 2010.

Sources : Fondation européenne pour les conditions de travail, Ministère de la Fonction publique, OCDE, Institut européen d'administration publique

Annexe :

BE	Belgique
BG	Bulgarie
CZ	Rep Tchèque
DK	Danemark
DE	Allemagne
EE	Estonie
IE	Irlande
EE	Grèce
ES	Espagne
FR	France
IT	Italie
CY	Chypre
LV	Lettonie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
HU	Hongrie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
AR	Autriche
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
FL	Finlande
SE	Suède
UK	Royaume-Uni