



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe

- Pays-Bas -
Jean-Luc BODIGUEL

PAYS-BAS

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques

Les Pays-Bas ont une superficie de 33 937 km² et 16 millions d'habitants, soit une densité de 473 hab/km². La surface des eaux intérieures étant de 7 926 km², la superficie totale est de 41 863 km². La capitale est Amsterdam, cependant, le siège du gouvernement et le centre administratif se trouvent à La Haye.

- Données économiques

Après deux années consécutives de croissance nulle, les Pays-Bas connaissent aujourd'hui une crise économique profonde. La croissance en 2003 a été de 0,5 %. La prévision pour 2004 est de 1,75 %. L'inflation a été de 2 % en 2003. Le chômage représentait 4,1 % de la population active en 2002. La dette publique s'élevait à 54,75 % du PIB en 2003. Le PIB était de l'ordre de 454,3 milliards d'euros en 2003. (sources : Le personnel des collectivités locales dans les quinze pays de l'Union européenne, DEXIA).

- Données politiques

C'est une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire. Les principaux partis sont les chrétiens démocrates et les sociaux démocrates (centre-droit). Il existe aussi un parti socialiste pacifiste et un parti communiste représentés au mieux par quelques parlementaires. Il existe également deux partis écologistes : Arc-en-ciel et les Verts écologistes.

- Données institutionnelles

C'est un royaume unitaire décentralisé (comprenant les Antilles néerlandaises et Aruba) régi par une loi du 29 décembre 1954 avec deux niveaux d'administration territoriale.

Le pouvoir exécutif comprend le monarque, la reine Béatrix, chef d'Etat depuis le 30 avril 1980, ainsi que le gouvernement. Les ministres sont nommés par la reine, en fonction du résultat des élections législatives, sur proposition d'un « formateur » qui devient généralement premier ministre.

Le Parlement, appelé Etats généraux (Staten Generaal), est bicaméral. Le Sénat (Eerste Kamer) ou Première chambre est composé de 75 sénateurs élus pour six ans par les élus des états provinciaux. La Seconde chambre, Tweede Kamer, compte 150 députés élus pour quatre ans, au suffrage universel direct.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Aucune réforme d'envergure n'est à l'ordre du jour.

I-1.2. Compétences étatiques

- Types d'activités

La répartition des compétences est conforme à la nature parlementaire du régime. La reine, chef d'Etat, ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel. Elle est irresponsable politiquement. Le gouvernement détient la réalité du pouvoir exécutif.

Le parlement exerce le pouvoir législatif. Le rôle de la seconde chambre consiste en l'approbation des lois à la majorité simple. Elle doit approuver la constitution du gouvernement. En cas de désaccord, elle peut être dissoute par le gouvernement.

- Secteur monopolistique

Le secteur public représente 19 % du PIB (chiffres de 2003), ce qui est conforme à la moyenne européenne.

- Secteur concurrentiel, initiatives privées

Les Pays-Bas sont véritablement la porte de l'Europe et une importante plate-forme de distribution grâce à leur situation privilégiée en bordure de la mer du nord. Plus de la moitié du PIB est générée par le commerce international : ils sont le 8^{ème} exportateur mondial.

Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La répartition des compétences, au plan national, ne fait pas l'objet de réforme importante.

I-2. Structures territoriales

I-2-1 Caractéristiques des institutions territoriales

- Données géographiques

La Constitution de 1814 a posé les fondements de l'administration provinciale dont les limites sont encore, pour la plupart, celles des anciennes « Provinces Unies » réunies en 1795 en République. L'organisation des collectivités locales est inscrite dans les articles 123 à 126 de la Constitution de 1948 des Pays-Bas.

Les Pays-Bas sont divisés en 12 provinces et 504 communes. Ces dernières étaient de l'ordre de 1 200 en 1851 et 700 en 1990 comptent, en moyenne, 20 800 habitants. La tendance actuelle est de supprimer les communes considérées comme n'ayant pas une administration efficace, c'est-à-dire celles qui ont moins de 8 000-10 000 habitants. Les communes nouvellement créées doivent être assez grandes pour parvenir à une efficacité administrative suffisante, mais le gouvernement se refuse à fixer un seuil minimal de population et s'en remet aux situations locales et régionales. Il existe aussi des autorités très particulières au nombre d'environ 600, qui ont le statut de collectivités publiques, les conseils des polders (wateringues) chargés, depuis la fin du Moyen-Age, de gérer le système de régulation des polders ainsi que, maintenant, la qualité des eaux. S'y ajoute parfois l'entretien des routes et des voies navigables.

- Données économiques et politiques

Les chiffres des revenus pour 2002 donnent une idée de l'importance des budgets de l'Etat, des provinces et de l'ensemble des communes :

- pour l'Etat : 129,6 milliards d'euros, dont 90% viennent des impôts
- pour les provinces : 2 728 millions d'euros
- pour les communes : 31 687 millions d'euros

- Données institutionnelles

Les communes sont dotées d'une assemblée délibérante, le « conseil communal » (gemeenteraad), élu pour quatre ans à la proportionnelle. Le pouvoir exécutif appartient au bourgmestre (burgemeester) et au collège des échevins (wethouder). Les échevins sont élus par l'assemblée délibérante en son sein et sont responsables collectivement et individuellement devant le conseil. Le bourgmestre préside le conseil et le collège des échevins ; il est nommé pour six ans par la Reine sur proposition de son représentant dans la province (Commissaris van de Koningin) parmi des personnalités sélectionnées par une commission communale.

Dans les provinces, l'assemblée délibérante, dénommés « Etats-provinciaux » (provinciale staten) est élue pour une durée de quatre ans au suffrage universel direct selon le système proportionnel. Le pouvoir exécutif est partagé entre, d'une part, les « Etats députés » (gedeputeerde staten) qui constituent la commission permanente, et, d'autre part par le Commissaire de la Reine, nommé par cette dernière après consultation de l'assemblée délibérante. Ce commissaire est une personnalité d'envergure nationale. Il est à la fois le représentant du Gouvernement et de la province, et le président de l'exécutif et de l'assemblée délibérante. Il a aussi en charge le contrôle administratif des communes. Ces exécutifs, en partie nommés, créent des difficultés d'interprétation sur l'autonomie des collectivités locales.

L'Etat contrôle les provinces et celles-ci contrôlent les communes. Les actes contrôlés peuvent être annulés ou substitués en cas de carence, mais les cas semblent assez rares. Il existe un contrôle budgétaire et les communes en difficulté peuvent être mises sous tutelle.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Le Parlement a le pouvoir de supprimer les provinces et les communes et d'en créer des nouvelles. Les collectivités locales occupent une position originale dans l'Etat en raison des relations très imbriquées qu'elles entretiennent entre elles d'une part, et avec l'Etat d'autre part. Elles font l'objet d'un processus d'adaptation permanente dont témoignent les fusions dont elles ont fait l'objet ainsi que la loi-cadre de 1994 visant à constituer de nouvelles villes-provinces, qui n'ont toutefois pas vu le jour.

La réforme du mode de désignation du bourgmestre est aujourd'hui à l'étude en raison des doutes qu'il entretient sur l'autonomie des communes.

I-2.2. Compétences territoriales

- Nature des compétences.

Tout ce qui n'est pas expressément au pouvoir central relève des deux autres niveaux. Les collectivités locales possèdent une compétence générale pour toutes les affaires locales. Elles exercent deux types de compétences, des compétences propres et des compétences exercées en commun (communes, provinces, Etat) dans le cadre du système de cogestion.

- Domaine des compétences.

Les communes ont des compétences importantes en matière d'aide sociale, d'équipements publics, de santé et d'hygiène, de foncier et d'urbanisme, d'enseignement primaire (et en partie secondaire et

technique) et de culture, de police, de fourniture du gaz, d'eau potable et d'assainissement, de déchets ménagers, de transports urbains, d'éducation, de culture, de sports et de loisirs. Le logement et les services sociaux sont des compétences partagées entre communes et provinces. Ainsi les communes sont chargées de l'indemnisation du chômage, du service de l'emploi, de l'assistance aux personnes en difficulté, de l'insertion des handicapés et les provinces des maisons de retraite. Les communes peuvent se regrouper en des sortes de syndicats intercommunaux (pregewesten) créés par une loi de 1950 et actuellement environ au nombre de 1 500. Le district urbain d'Eindhoven et l'organisme public du Rijnmond sont régis par des textes particuliers.

Les Provinces sont le principal organe de co-administration des lois nationales. Elles assurent le maintien de l'ordre public, la voirie, les espaces verts ainsi que le logement et les services sociaux avec les communes

- Gestion des compétences

Les entreprises publiques locales sont soumises au droit privé. Elles prennent le plus souvent la forme de sociétés anonymes. Leur capital peut être composé de l'apport de collectivités locales (communes et/ou provinces), de collectivités locales, de l'Etat et de sociétés privées (sociétés de développement régional), ainsi que rarement de l'apport de collectivités locales et de personnes privées. Leurs domaines d'activités recouvrent principalement les services urbains : distribution du gaz, de l'eau et de l'électricité, transports publics, services de lutte contre l'incendie.

- Finances locales

PAYS-BAS	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	77681,20
Dépenses publiques locales/PIB (%)	17,10
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	34,90
Investissement	
Investissement public local (Md€)	9994,07
Investissement public local/PIB (%)	2,2
Investissement public local/investissement public total (%)	61,11
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	12,86
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	6814,14
Recettes fiscales locales/PIB (%)	1,5
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	6,19

Dette	
Dette publique locale (Md€)	40884,84
Dette publique locale/PIB (%)	9
Dette publique locale/dette publique totale	16,42

Les recettes fiscales propres des communes et des provinces sont constituées des impôts locaux qui représentent une part limitée des recettes locales : 7% pour les communes et 21% pour les provinces.

Le principal impôt communal est l'impôt foncier (Onroerende zaakbelastingen), dû par les locataires et les propriétaires. En 1998, cet impôt procurait 6% des recettes communales hors emprunt. L'assiette calculée sur la valeur des propriétés bâties et non bâties des personnes physiques et des entreprises, est réévaluée tous les 4 ans par la commune, dans le respect des normes édictées au niveau national. Les autres impôts communaux procurent 2% des recettes communales hors emprunt : taxe sur les égouts, impôt sur les touristes, impôt sur les chiens, impôts sur les non-résidents.

Les provinces bénéficient essentiellement d'une taxe additionnelle à la taxe nationale sur les véhicules qui représentait 19% des recettes provinciales hors emprunt en 1999. Elles sont libres d'en fixer le taux dans la limite d'un plafond fixé annuellement par le secrétaire d'Etat aux finances.

L'emprunt local finance principalement des opérations d'investissement. Aucune autorisation préalable n'est requise pour emprunter. Néanmoins, des limites prudentielles visent à limiter le risque d'augmentation du coût financier des opérations de réaménagement de la dette à taux fixe. De même, les produits dérivés sont strictement encadrés et les prêts à taux indexés ne sont pas autorisés.

L'Etat assure des transferts financiers qui constituent la majeure partie des recettes locales (57% pour les communes et 69% pour les provinces). Les collectivités locales perçoivent une dotation générale (algemene uitkering) pour financer leurs activités propres et des dotations spécifiques (specifieke uitkering) pour financer les activités cogérées.

La dotation générale est attribuée via deux fonds, le fonds municipal et le fonds provincial. Elles représentent plus du quart des recettes communales et un tiers des recettes provinciales hors emprunt. Ces fonds sont répartis selon un système de péréquation qui vise à donner à toutes les collectivités locales les moyens financiers d'offrir le même niveau de services à leurs habitants.

Les collectivités en difficulté peuvent bénéficier d'une dotation supplémentaire de l'Etat, allouée sur une part de la dotation générale attribuée aux communes.

Les dotations spécifiques constituent la principale source de revenu des collectivités locales (un tiers des recettes locales hors emprunt). Elles sont affectées à des financements d'opérations de projets précis. Elles sont subordonnées au versement par la collectivité d'une quote-part résiduelle (« subvention de contrepartie ») représentant de 10 à 20% du financement du projet. En 2001, elles ont financé principalement les trois postes suivants : affaires sociales (59%), éducation (22%) et transport (11%).

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

En matière de redécoupage des communes, le postulat gouvernemental est que l'éventail des responsabilités locales s'élargira avec le temps et qu'il faut que les communes soient en mesure de remplir correctement leur rôle dans des secteurs tels que la sécurité, la qualité de vie des résidents, la politique de prévention à l'égard des jeunes et la lutte contre le chômage. L'autre postulat est de limiter les formes de coopération entre communes de manière à les rendre capables, dans la mesure du possible, de s'acquitter indépendamment de leurs obligations. Elles doivent être à même d'assurer un éventail complet de services à leurs résidents. Le redécoupage des communes contribue dans une très large mesure à remplir les conditions préalables d'un système efficace des collectivités locales. Cette politique explique sans doute les différences enregistrées selon les sources dans le nombre de communes (572 alors qu'ici est retenu le chiffre qui semble plus récent de 504).

II. SYSTEME(S) DE FONCTION(S) PUBLIQUE(S)

II-1. Caractéristiques générales du système

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux)

Les Pays-Bas connaissent le système de l'emploi (sauf pour ses diplomates). La réglementation générale des conditions de travail, c'est-à-dire le statut, figure dans la loi sur les fonctionnaires de décembre 1929, dans le règlement général des fonctionnaires d'Etat (ARAR, Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement) de juin 1931 et dans un décret sur le traitement des fonctionnaires d'Etat (BBRA, Bezoldigingsbesluit Rijks Ambtenaren) ainsi que dans de nombreux textes ultérieurs.

Toutefois, les provinces et les communes ont le pouvoir et la responsabilité d'adopter leur propre réglementation dans le cadre de la loi sur la fonction publique de décembre 1929, de l'ARAR ou du BBRA.

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi)

	Effectifs	%
Niveau central	533 000	64 %
Niveau régional	-	-
Niveau local	301 000	36 %
Total	834 000	100 %

Source : Parlement européen, DGIRP, 2003.

II.1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

Depuis la loi sur les fonctionnaires de 1929 et dans ce cadre, les communes et les provinces peuvent fixer des dispositions particulières pour leur personnel. Elles ont le droit de le nommer et de régler leurs conditions de travail. Elles sont compétentes pour la nomination, la suspension, le renvoi, la destitution ou la démission, le salaire, les dédommagements en cas de perte d'emploi ou de chômage, les horaires, les vacances, congés, les droits et devoirs en cas de maladie, les sanctions disciplinaires et, généralement, tous les autres droits et obligations des fonctionnaires ainsi qu'en ce qui concerne les conseils administratifs et la consultation des syndicats de fonctionnaires. Toutefois, il y a peu de

différence de statut entre les fonctionnaires de l'Etat, des provinces ou des communes. Cette relative homogénéité s'explique par la tutelle administrative exercée par le gouvernement (les règlements sur le statut de la fonction publique provinciale ou communale sont soumis à l'approbation de la couronne), par l'influence des syndicats, et, enfin, par le regroupement des collectivités territoriales en une association unique : l'Association des provinces et des communes, qui vise à harmoniser les conditions d'emploi.

Dans les collectivités locales, les agents publics les plus importants sont le greffier dans les Provinces et le secrétaire municipal. Dans les communes de moins de 5 000 habitants, le bourgmestre peut cumuler ses fonctions avec celles de secrétaire de mairie, mais dans ce cas, la nomination et la révocation du bourgmestre se font par décret royal. Le secrétaire municipal assiste le conseil, le collège des échevins, le bourgmestre et les commissions municipales dans leurs tâches administratives. Ses fonctions sont moins importantes que les fonctions des secrétaires généraux en France, le collège composé du bourgmestre et des échevins étant chargé de

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1 Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés

Il existe deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires, les plus nombreux, et les contractuels. Les fonctionnaires sont nommés par un acte unilatéral, ils disposent d'un statut de droit public. Titulaires d'un emploi classé sur une échelle de salaire de 1 à 8 , les fonctionnaires appartiennent à l'une des 7 catégories définies en fonction des différents niveaux de diplôme reconnus par le système éducatif néerlandais. Bien que relevant du droit public, les conditions d'emploi des fonctionnaires néerlandais sont très proches de celle des salariés du secteur privé. Comme ces derniers, ils ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit acquis à faire carrière dans l'administration. Ceci est le résultat d'une politique de rapprochement du statut de l'emploi public de la situation générale sur le marché du travail, qualifiée de « normalisation ».

Les contractuels ont, eux, un contrat de travail de droit privé. Ce type de contrat ayant été supprimé en 1993, l'administration néerlandaise ne compte quasiment plus que des fonctionnaires. Le contrat de travail des agents contractuels était régi par des règlements provinciaux et communaux, ce qui entraînait une grande similitude entre ces agents et ceux placés dans une position statutaire.

II-2.2. Recrutement et formation

En principe, aux Pays-Bas, il n'existe pas de recrutement par concours ni de procédure formelle d'engagement, mais, le plus souvent, des évaluations.

Le recrutement est fondé sur le principe de la non-discrimination avec deux particularités, l'obligation de recruter 2% de handicapés et de préférer une femme lorsque le chef de service a le choix entre deux candidats de sexe opposé et de même compétence. L'idée de base du système de recrutement est qu'un chef de service doit avoir une voix prépondérante dans le choix de ses collaborateurs. Un nouveau responsable ne fait qu'hériter des collaborateurs de son prédécesseur. Il garde cependant la faculté de demander le licenciement de ceux qu'il juge incompetents ou inaptes. Mais ces licenciements sont entourés de multiples garanties.

Le recrutement n'est possible que sur la base d'une description de l'emploi qui détermine les conditions de formation, d'expérience et de personnalité, exigées des candidats. Avant de lancer une procédure de recrutement, le chef de service doit consulter le registre des fonctionnaires en disponibilité ou désireux de changer de fonction. Dès que la vacance survient, la publicité est faite d'abord au sein du ministère et par voie d'annonce dans les grands journaux ; chaque offre d'emploi décrit la fonction à assumer, précise la formation requise, le lieu de travail et le salaire. La sélection est précédée d'une présélection sur la base d'un dossier ; les entretiens avec les candidats, les références et les renseignements sont parfois complétés par des tests psychologiques pour les candidats à une fonction de cadre. Le pays pratique une discrimination positive à l'égard des femmes pour améliorer leur présence parmi les cadres.

Il y a une relative autonomie dans le recrutement du personnel dirigeant : le chef de service a la liberté de choisir et de recruter les candidats qu'il souhaite, son avis est prépondérant.

Dans un tel système, il n'existe pas de formation préalable ni avant ni après le recrutement. En revanche, la formation permanente et le recyclage sont plus développés pour toutes les catégories de personnel. Une formation post-recrutement est développée pour certains emplois très spécialisés comme les archives et la documentation. La formation est dispensée par l'Institut de formation du gouvernement central et local (ROI, *Oleidingsinstituut voor de Rijksoverheid*), par d'autres instituts et notamment des organismes commerciaux.

II-2.3. Avancement et promotion

En théorie, le fonctionnaire ne peut faire valoir aucun droit à une promotion à un grade supérieur. A chaque grade correspond une échelle de salaire (8 échelons en moyenne). Malgré l'existence de cette notion d'emploi à laquelle est liée la notion de contrat et de précarité (ce qui veut dire l'absence de carrière), les fonctionnaires néerlandais ont une carrière. Toutefois, celle-ci n'est pas organisée et dépend du fonctionnaire lui-même. Le fonctionnaire peut donc chercher un emploi vacant et s'y porter

candidat, il peut chercher à prouver que sa fonction est devenue plus complexe et justifie son classement dans un grade supérieur. Tout emploi vacant est comblé par un recrutement externe ou interne.

Malgré ce principe, on a le plus souvent affaire à une fonction publique de carrière. En effet, les vacances d'emploi sont systématiquement portées à la connaissance du personnel et, comme il n'existe que peu de pressions extérieures car les emplois dans l'administration publique ne sont pas particulièrement recherchés, on s'aperçoit que le recrutement est davantage interne ; les fonctionnaires restent dans l'administration et y font carrière en occupant successivement des emplois de plus en plus importants. Il faut ajouter que la tendance naturelle à privilégier les candidatures de personnes ayant une expérience administrative joue en faveur de la stabilité. L'immobilisme est donc très fort.

En outre, le deuxième contrat de travail devant être nécessairement à durée indéterminée, le licenciement n'est plus guère possible que pour des raisons économiques ou organisationnelles. Le frein mis au recrutement externe a encore augmenté les possibilités de promotion interne. C'est un système où, sur le plan juridique un chef de service a beaucoup de pouvoir sur ses agents puisqu'il peut mettre fin au contrat mais où, en vertu du droit à la stabilité de l'emploi, une personne recrutée à l'extérieur devient titulaire et ne peut guère être licenciée.

La mobilité entre collectivités est réduite de même qu'entre ministères et collectivités et réciproquement.

II-2.4. Rémunération

La grille salariale des agents est pratiquement semblable à celle des agents de l'Etat. Cependant, les territoriaux sont souvent mieux rémunérés parce qu'ils ont la possibilité de commencer à un indice supérieur et la progression de leur salaire peut être plus rapide. Le système salarial s'était progressivement rigidifié au sein d'une grille et les augmentations se faisaient essentiellement en fonction de l'ancienneté. Il existe 19 échelles de rémunération (la 19^e est « hors échelle » et concerne les directeurs et secrétaires généraux) comprenant chacune de 8 à 10 échelons (avant 1984, il y en avait 154). L'échelle 11 au 1^{er} janvier 1993, par exemple, allait de 4 858 à 6 858 florins. Le sommet de la 18^e atteint 13 722 florins. Le passage d'un échelon à l'autre se fait à l'ancienneté alors que le passage d'une échelle à l'autre s'opère par l'obtention d'un poste plus qualifié ou mieux classé. Ce système pousse à la révision du classement des postes pouvant conduire à une dérive du système de classification des postes.

A partir de 1982, la situation économique et le déficit budgétaire ont conduit à abandonner l'ancienne politique salariale. Elle était basée sur la moyenne pondérée des augmentations de salaires dans un grand nombre de conventions collectives. Or celles-ci étaient largement fonction de la hausse des prix. A partir de cette date, l'indexation est abandonnée et les décisions sont prises en fonction des possibilités budgétaires et il n'existe plus de lien direct entre l'évolution des traitements et celui des prix. Le politique des traitements a été très rigoureuse dans les années 1980 : blocage de 1981 à 1983, baisse de 3% en 1984, hausse de 0,5% pour 1987 et 1988. Il faut signaler qu'en échange de ce gel des traitements, le gouvernement a offert une baisse de 5% de la durée hebdomadaire de travail (soit le passage de 40h. à 38h).

Ces hausses ont été dernièrement hiérarchisées avec l'accord des organisations syndicales ; les traitements moyens et élevés ayant été davantage relevés en raison de l'état du marché de l'emploi et du nombre important de départs de fonctionnaires vers le secteur privé. En effet, le tiers des fonctionnaires a, pour un emploi équivalent, un meilleur traitement que dans le secteur privé et les deux-tiers un moins bon salaire.

Les agents ayant atteint le sommet de leur échelle de traitement et qui ont un haut rendement peuvent avoir une prime annuelle de 3 % du salaire pour les échelles 1 à 5, 6 % pour les échelles 6 à 9, 9 % pour les échelles 10 à 13, 12 % pour les échelles 14 et 15 et jusqu'à 15 % pour les échelles 17 et 18. Ce système devrait être prochainement remplacé par une prime générale de 10 % accordée pour un an avec possibilité de prolongation jusqu'à un maximum de trois ou quatre ans.

Dès 1984, « le fonctionnaire reçoit des augmentations de traitement s'il accomplit bien ses fonctions au jugement de l'autorité compétente ». Il peut même recevoir une augmentation exceptionnelle s'il accomplit très bien ou extraordinairement bien son travail. Mais les comportements traditionnels ont survécu et une grande partie des chefs de service avaient donné un caractère automatique à ces augmentations et à ces primes. Ce système lié à la performance et au mérite a été évalué en 1991 : manque de transparence et emploi de critères « incorrects » sont les défauts apparus. Aussi, les réflexions se portent sur la recherche d'un système de rémunération entièrement flexible qui favoriserait la mobilité.

Le salaire est fixé par le conseil municipal, mais en accord avec les directives données par la Couronne. Toutefois, depuis janvier 1993, l'ensemble de la négociation salariale, y compris les règles de base concernant les salaires, pensions et le temps de travail, se fait au niveau décentralisé, le ministère de l'Intérieur n'opérant qu'un contrôle a posteriori. Les négociations ont lieu entre l'Association des provinces et des municipalités et les représentants des syndicats des collectivités locales.

II-2.5. Droits et obligations

Les fonctionnaires ont les mêmes droits politiques et sociaux que les salariés du droit privé, sauf celui de faire grève, mais il n'est formellement interdit qu'aux hauts fonctionnaires et aux personnels des chemins de fer. Cependant, dans les faits, il y a des grèves (le projet de réduction des salaires en 1983 avait provoqué, pour la première fois, une grève massive des fonctionnaires) mais elles se heurtent à l'opposition de l'opinion publique et le recours à l'arme judiciaire tend à faire rechercher d'autres moyens d'action. Toutefois, le droit de grève des fonctionnaires a été dépénalisé par le parlement. En outre, avec la réforme du code pénal, la grève, qui constituait auparavant un délit pour les fonctionnaires, a été reconnue comme licite par les tribunaux en 1983. Seul le personnel judiciaire ne dispose toujours pas de ce droit. Leurs devoirs sont la neutralité, le loyalisme, la réserve et la discrétion professionnelle ainsi que le secret pour tout fait appris dans l'exercice des fonctions.

Les agents publics peuvent adhérer à un parti politique et y avoir des responsabilités. Ils peuvent cumuler leurs fonctions administratives dans une collectivité territoriale et leurs fonctions d'élu dans une autre collectivité territoriale. Il y a donc beaucoup d'agents publics parmi les élus provinciaux et municipaux. En cas de mandat national, ils doivent démissionner sans droit particulier de réintégration après la fin du mandat. Il existe une formule de congé extraordinaire sans rémunération mais sa durée maximum de deux ans prive cette formule d'efficacité.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

Ce système présente plusieurs avantages : va-et-vient du personnel entre secteur privé et secteur public ; lien marqué entre responsabilités et pouvoirs des chefs de service ; absence d'élites administratives et fortes possibilités de promotion ; forte motivation des fonctionnaires car leur promotion dépend de l'exercice de fonctions plus importantes et non de l'ancienneté ; compétence des fonctionnaires, choisis pour une fonction déterminée. En contrepartie, on y décèle quelques inconvénients : importance de la subjectivité des responsables ; tendance à gonfler l'importance des fonctions afin d'accéder à un grade supérieur ; champ de vision étriqué du fonctionnaire en raison de sa spécialisation. La fonction publique souffre des inconvénients de ses avantages. L'existence de très bons spécialistes, facilitée par le système de l'emploi fait pendant au manque de mobilité et à la rigidité due à l'« hyper spécialisation » du personnel. Cette spécialisation engendre un manque de généralistes, il y a peu de bons connaisseurs de l'ensemble de l'administration et la coordination interministérielle est difficile. La mobilité est très faible. L'absence d'un véritable déroulement de carrière organisé confère peu d'attraits à cette fonction publique.

La tendance est à la réduction des effectifs qui a débuté dans les collectivités locales puis s'est poursuivie dans les ministères. Elle s'est traduite par une réduction des dépenses et une diminution de la « production » administrative dans certains domaines (remboursements d'impôts). Les réductions

ont été peu différenciées et continues mais les objectifs fixés en 1982-1983, soit 2% par an, n'ont pas été réalisés, certains services ayant connu dans ce pays comme dans d'autres des augmentations d'emplois (impôts, police, magistrature). Le personnel de l'Etat a augmenté de 20% de 1990 à 1999 alors qu'il a baissé de 2% dans les communes et de 5% dans les provinces. Elles ont été compensées par une modernisation de l'administration dont l'un des éléments importants est la tentative de mise en place d'une forme de rémunération au mérite.

Les conditions d'emploi dans le secteur public sont en train de devenir de plus diversifiées à la suite de la décentralisation de la négociation collective au profit de huit entités dont le gouvernement central, les provinces, les municipalités, le secteur éducatif, etc. En outre, sauf pour le personnel de la Défense, l'administration veut devenir un employeur « normal » et a entrepris à partir de 1991 de codifier les procédures de consultation du personnel et le droit de grève en conformité avec le secteur privé. En témoigne également la nouvelle réglementation de la protection sociale des agents.

La prise en compte du « new public management » a conduit progressivement :

- à la banalisation de l'emploi public et à la suppression du droit spécifique de la fonction publique au profit d'un rapprochement graduel du droit commun du travail
- à la fixation des conditions de travail des personnels relevant de la fonction publique territoriale, dans le cadre de conventions collectives négociées entre les associations des représentants des collectivités locales d'une part et les organisations syndicales représentatives des agents territoriaux, d'autre part, et ce à l'instar du « green book » et du « red book » en vigueur dans l'administration locale britannique
- à la mise en place de systèmes de rémunération individuelle et différenciée, quasi identique à celle du secteur privé

III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX AUX PAYS-BAS

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système de protection sociale des Pays-Bas est inspiré du système institué en Allemagne par Bismarck d'après lequel l'affiliation à l'assurance maladie est obligatoire et son est financement assuré par le versement de cotisations des employeurs et des salariés. Toutefois, une distinction est faite entre l'assurance nationale, qui couvre toute la population, et l'assurance pour les salariés qui les couvre uniquement ; les fonctionnaires en sont donc exclus.

L'Etat a mis en place un régime d'assistance sociale. Il est géré par les autorités municipales. Ce régime se conçoit comme un filet de sécurité puisque son objectif est de garantir un revenu minimum aux personnes dont les ressources ne sont pas, ou ne sont plus, suffisantes pour faire face à leurs besoins vitaux.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

L'affiliation à l'assurance maladie est obligatoire. Mais au-delà d'un certain niveau de revenus une assurance privée doit être contractée en matière de soins de santé. L'actuel système de santé néerlandais est composé de trois éléments : le premier se rapporte aux soins de santé onéreux ou de longue durée (AWBZ), le deuxième aux soins médicaux essentiels (une distinction est faite les caisses d'assurance maladie et l'assurance privée) et le troisième aux soins complémentaires, assurés à titre volontaire. L'assurance générale pour les dépenses médicales exceptionnelles est gérée par les fonds d'assurance maladie ; les assureurs privés et les institutions gérant les régimes d'assurance pour les fonctionnaires. Le contrôle est assuré par le CTU (Conseil d'assurance maladie).

Aux Pays-Bas, l'assurance sociale relève de la compétence du Ministère des Affaires sociales et de l'emploi (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) ainsi que du Ministère de la santé, de la prévoyance et des sports (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). L'assurance maladie (soins de santé) est dirigée par des fonds d'assurance maladie reconnus qui sont supervisés par le Conseil d'assurance maladie lui-même administré par le Conseil d'assurance maladie (CTU).

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

La protection sociale des fonctionnaires néerlandais était, jusqu'à une période récente, soumise à un régime spécial notamment en matière de pensions. Il est progressivement supprimé. Les fonctionnaires, de quelle qu'unité administrative que ce soit, sont considérés comme des travailleurs

salariés et, de ce fait, ressortissent du régime général. Quelques réglementations spéciales subsistent toutefois en matière d'allocations de chômage, d'indemnités maladie ou encore en matière d'assurance pour les frais médicaux.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Le système de protection sociale néerlandais a connu de nombreux changements dans ses différentes branches de sécurité sociale en raison des problèmes économiques qu'ont connu et que connaissent encore les Pays-Bas.

▪ Invalidité

Jusqu'en 1998, le système néerlandais se caractérisait par l'étendue de son champ et aussi de la générosité de l'indemnisation susceptible d'être versée jusqu'à l'âge de départ à la retraite en cas d'incapacité totale. Aujourd'hui, la notion d'invalidité a été redéfinie de manière plus stricte. Les niveaux d'indemnisation ont été réduits. Les employeurs peuvent offrir une assurance privée à leurs salariés depuis le 1^{er} janvier 2000 pour remédier à la baisse de l'indemnisation.

Dans le cadre de son budget prévu pour 2003, le gouvernement néerlandais a prévu de remanier la loi sur l'assurance-invalidité en vue de mettre un terme à l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'une rente d'invalidité. Le gouvernement a adopté une stratégie fondée sur la recommandation de la Commission Donner, organisme désigné par le gouvernement, et le Conseil économique et social tripartite. Après ce remaniement, la loi sur l'assurance-invalidité ne s'appliquera qu'aux personnes dans l'incapacité totale de travailler.

Selon le gouvernement, cette législation devrait empêcher les salariés de faire valoir automatiquement leurs droits à prestations au titre de la loi sur l'assurance-invalidité après une année de maladie et inciter aussi les employeurs à réintégrer les salariés.

▪ Maladie

Le gouvernement a publié au mois de juillet 2001 un document de politique générale intitulé " La question de la demande " (Vraag aan bod). Ce document explique les raisons pour lesquelles la réforme des soins de santé est nécessaire. Il propose un nouveau système d'assurance maladie basé sur le renforcement de la solidarité et l'accessibilité aux soins essentiels par tous les individus. Ce projet de réforme comporte deux volets essentiels :

- la révision du mode de gestion du secteur des soins de santé dans son ensemble. Les assureurs et les prestataires seront encouragés à entrer en concurrence au sein de leurs secteurs respectifs.

- La suppression de la distinction entre les caisses d'assurance maladie et l'assurance maladie privée et leur remplacement par une prestation générale unique d'assurance de soins médicaux. En mettant en place une structure d'assurance uniforme, le gouvernement souhaite améliorer la transparence, et une fois de plus, la solidarité et l'accessibilité aux prestations. L'introduction de la nouvelle assurance est attendue pour janvier 2005.

▪ Chômage - Invalidité

En janvier 2001, une nouvelle étape a été franchie dans l'intégration du régime spécial néerlandais pour les employés de l'Etat au régime général, lorsque l'abrogation des dispositions spéciales en matière de chômage a pris effet. Cette mesure fait suite aux dispositions de 1998. Le gouvernement néerlandais avait décidé d'incorporer progressivement les employés de l'Etat au régime général de prestations pour travailleurs (AOW): en effet, dès le début des années quatre-vingt-dix, face à l'évolution des conditions sociales et économiques, la population a fait part de son mécontentement en raison des conditions spéciales, accordées aux fonctionnaires dans le cadre de la législation du travail, qui ne pouvaient plus être justifiées par la position particulière de l'administration publique.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

Prestations en nature :

La couverture des soins de santé est régie par la loi ZFW (loi sur les indemnités de maladie). Celle-ci s'applique d'office aux personnes dont les revenus annuels sont inférieurs au plafond de la sécurité sociale fixé à 27 847 euros en 2002. Les autres personnes doivent souscrire une police d'assurance auprès d'une compagnie d'assurances privées pour être couvertes pour les soins ordinaires. L'assurance maladie est financée par le versement de cotisations versées par les employés à hauteur 1,70% et par les employeurs à hauteur de 6,25% avec un plafond de 30 700 euros. Ces cotisations sont encaissées par l'Institut d'assurances sociales, LISV.

L'assuré doit s'inscrire auprès d'un médecin de caisse. Il ne peut en changer plus de 2 fois par an. Si le patient ne peut pas se déplacer, le médecin peut se rendre à domicile ; dans ce cas, les soins sont gratuits. Dans le système de soins néerlandais, le patient ne peut pas consulter directement un spécialiste. En cas de prescription de médicaments, l'assuré prend en charge une partie des coûts des médicaments, soit 20% dans la limite de 90,76 euros par an. Des règles différentes existent en cas de soins dentaires et d'hospitalisation.

Prestations en espèces :

En cas de maladie, le fonctionnaire continue de percevoir son traitement à taux plein pendant 12 mois. A l'issue de cette période, le fonctionnaire recevra les prestations dues au titre de l'invalidité.

Ces indemnités sont plafonnées à 100% du traitement pendant une période de 6 mois puis à 80% pendant les 6 mois suivants. Au terme de ces 2 ans, le fonctionnaire peut être démis de ses fonctions tout en conservant ses droits aux prestations d'invalidité.

III-2.2 Maternité et charges de famille

En matière d'assurance maternité, l'assurée peut bénéficier des mêmes prestations allouées au titre de l'assurance maladie. Elles sont servies dans les mêmes conditions. La mère perçoit son salaire à taux plein pendant 16 semaines (4 à 6 semaines avant la date prévue de l'accouchement et le reste ensuite). Le père a également droit à 2 jours de congé payé au moment de l'accouchement. Un congé parental peut être pris par l'un des parents mais il ne peut excéder 6 mois et ne peut porter que sur la moitié du temps de travail. En outre, le congé parental est pris en compte comme une période de service normal lors du calcul de la pension.

En matière de charges de famille, les prestations sont accordées à partir du 1^{er} enfant. La loi générale sur les allocations familiales (AKW) verse des prestations aux personnes en charge d'enfants âgés de moins de 18 ans. Tous les résidents sont concernés par cette loi. Depuis 1995 et pour les enfants nés après cette date, les prestations varient en fonction de l'âge de l'enfant et non plus en fonction de leur nombre. Elles s'élèvent à 168,88 euros pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, à 205,06 euros pour les enfants de 6 à 12 ans et à 241,25 euros de 12 à 18 ans.

III-2.3 Risques professionnels

Il n'existe pas d'assurance spéciale pour les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ces risques sont couverts par d'autres régimes d'assurance.

Aux Pays-Bas, une personne peut prétendre au versement de prestations à ce titre lorsqu'elle se trouve atteinte d'une incapacité de travail d'au moins 15% après un arrêt de travail de 52 semaines. Ces prestations sont servies quelque soit la cause de l'incapacité (maladie, accident ordinaire (c'est à dire non professionnel), accident du travail). Cette indemnité peut être attribuée pour une période de 5 ans renouvelable. Le degré de l'incapacité de travail est déterminé en fonction de ce qu'une personne pourrait encore gagner si elle exerçait un travail normal compte tenu de son état de santé et de ses compétences. On distingue 7 classes d'incapacité de travail. Un complément de pension peut être accordé au titre de la TW (loi relative à l'assistance) lorsque le total de la prestation WAO (loi sur l'assurance-incapacité de travail des salariés) et des autres ressources de la famille est inférieur au « revenu minimum social » évalué au 1^{er} janvier 2002 à 38,84 euros bruts par mois pour une personne âgée de 23 ans et plus.

II-2.4 Vieillesse

Le système de retraite néerlandais est constitué de deux composantes principales, auxquelles s'ajoutent l'épargne retraite individuelle : un système public qui verse une pension forfaitaire aux résidents et des fonds de pension organisés sur une base professionnelle. L'originalité de ce système tient au fait que la plupart des régimes professionnels sont à prestations définies. Ils assurent une prestation en fonction des derniers salaires perçus, de sorte que le risque financier est supporté par l'ensemble des assurés.

Régime de retraite de base. Le régime public verse une pension forfaitaire à toute personne âgée de plus de 65 ans et ayant résidé pendant 40 ans aux Pays-Bas. Ce départ ne peut plus être anticipé pour les fonctionnaires depuis une loi entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997. Le montant de la pension équivaut à 70% du salaire minimum net pour une personne vivant seule et 100% pour un couple. Elle est financée par un impôt sur les salaires.

Depuis 1996, les fonctionnaires sont soumis au régime général de base des employés régis par la loi AOW (loi générale sur l'assurance vieillesse). Régime de retraite complémentaire

Une pension complémentaire est réservée aux employés du secteur public depuis 1996. Il s'agit de l'ABP (Pensionenreglement strichting pensionenfonds) ; ancien système unique de retraite des fonctionnaires, il est aujourd'hui privatisé.

Les fonds professionnels sont gérés par les partenaires sociaux mais les accords de branche sont rendus obligatoires par l'Etat. Ces accords diffèrent selon les secteurs d'activité. Ces régimes couvrent 91% des salariés et sont principalement financés par des cotisations patronales. Ils sont entièrement capitalisés. Leur politique financière est libre mais ils doivent maintenir un certain ratio actifs/engagements. Ils sont presque tous à prestations définies (soit fondés sur la solidarité) et visent à assurer, conjointement à la pension publique, un taux de remplacement brut de 70% soit un taux net de 95% pour une carrière complète dans le même régime.

Les personnes peu ou pas couvertes par un régime professionnel peuvent épargner individuellement dans des fonds à cotisations définies (par capitalisation). Ces cotisations sont exonérées d'impôt ainsi que le produit des placements, dans la limite d'un plafond leur assurant 70% de taux de remplacement net.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

En matière de pensions, les principales mesures ont été prises en 1997 et 1998. Elles sont décrites dans la description des régimes. Le gouvernement semble préoccupé par la nécessaire amélioration de la transparence de la gestion des fonds de pension.

Afin de mieux évaluer la politique financière des assureurs et des fonds de pensions, l'autorité néerlandaise de supervision des pensions et de l'assurance (PVK) a élaboré en mars 2003 un nouveau cadre d'évaluation financière qui devrait prendre effet le 1er janvier 2006 au plus tard. Ce nouveau cadre s'appliquera à toutes les institutions soumises à supervision et remplacera les principes actuariels actuels de l'assurance vie et des fonds de pensions.