



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe
- Suède -
Jean-Luc BODIGUEL - Kerstin KOLAM

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 – Système politique et administratif

Les informations relatives au système politique et administratif des Etats entrant dans le champ de l'étude sont tirées des pages du site de la **Direction des Relations Economiques Extérieures** du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :

www.dree.org

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques

La Suède est un pays de 8 900 000 habitants pour un territoire de 449 960 km², soit une densité de 22 hab/km². Elle est le plus vaste et le plus peuplé des pays de l'Europe du Nord. 5,4 % de sa population sont des étrangers : 160 000 viennent des pays nordiques, 146 000 du reste de l'Europe, 102 500 de l'Asie, 25 600 de l'Afrique, 16 500 de l'Amérique du sud, 15 100 de l'Amérique du nord. La population est concentrée dans le tiers du pays. Le taux d'urbanisation est de 85%.

- Données économiques

La Suède a un taux de croissance d'environ 3% et une inflation moyenne (sur 1996-2001) de 1,5%. Son PIB/hab. est de 26 361 € et son PNB/hab. de 24 670 €. Ses dépenses publiques/PIB sont de 59,6% et sa dette publique/PIB est de 56,2%, la prévision pour 2004 est de 50%. La population active compte 4,3 millions d'habitants, dont 69,5% dans les services, 18,2% dans l'industrie, 5% dans le bâtiment et les travaux publics, 2,2% dans l'agriculture. (les chiffres sont de 2 000).

- Données politiques

La Suède est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Depuis la fin des années 70, elle est passée d'un système centralisé à une organisation largement allégée et décentralisée : la fonction publique a été ainsi quasiment supprimée, de nombreuses compétences et responsabilités ont été transférées vers des Agences publiques et les collectivités locales. Parallèlement, le nombre d'entités locales a été considérablement réduit.

Les principaux partis sont les sociaux-démocrates (travailleurs), les Modérés (conservateurs), les Libéraux, le Centre, les Chrétiens-démocrates, la Nouvelle démocratie, la Gauche, les Verts. Les gouvernements sont souvent des gouvernements de coalition. Les socio-démocrates, qui sont le parti dominant, ont été au pouvoir, à quelques rares interruptions près, depuis les années 20. C'est une longévité unique dans l'histoire de l'Europe occidentale moderne.

La population suédoise a une solide tradition d'engagement politique, enracinée dans de grands mouvements populaires : syndicats, mouvements féministes, associations sportives et autres.

- Données institutionnelles

La Suède est un Etat unitaire. Elle a opté pour un régime parlementaire.

Le pouvoir exécutif se compose du souverain et du gouvernement dirigé par un premier ministre. Depuis 1971, le Parlement (Riksdag) n'est composé que d'une seule chambre. Les députés (349) sont élus au suffrage direct selon le système de la représentation proportionnelle pour un mandat de quatre ans depuis 1994. Le parti social-démocrate y occupe 144 sièges, les conservateurs 54, le parti du centre 23, les libéraux 48.

La Suède fonctionne, au niveau central, avec un système d'administration duale. Les ministères suédois sont de taille réduite, en particulier lorsqu'on les compare aux ministères français. L'essentiel des activités opérationnelles et des effectifs sont concentrés dans environ plus de 25 000 personnes, qui reçoivent du ministère concerné leurs objectifs dans une « lettre de cadrage » annuelle. Les Agences disposent ainsi d'une large autonomie en termes de prises de décisions, d'action et de gestion des ressources humaines et budgétaires. Pour toutes les Agences publiques, un directeur général, à compétences plutôt généralistes, est nommé par le gouvernement pour une durée de 6 ans renouvelables. Le conseil d'administration est composé de membres nommés pour un à trois ans par le gouvernement.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Un mouvement de réflexion s'organise autour de la création de collectivités régionales afin de faciliter les collaborations avec les autres régions de l'Union Européenne. Un programme pilote a déjà été mis en place.

I-1.2. Compétences étatiques

- Types d'activités

La répartition des compétences est classique. Comme dans tout régime parlementaire, le souverain, chef d'Etat, est dépourvu de pouvoir réel. Le roi Carl (XVI Gustav) n'assume plus qu'une fonction honorifique. Le premier ministre assure le pouvoir exécutif, il est responsable devant le parlement. La chambre exerce le pouvoir législatif.

- Secteur monopolistique

Avec 62 entreprises publiques, dont 47 détenues à 100 %, l'Etat suédois est toujours le premier employeur du pays, tant en nombre de sociétés qu'en nombre de salariés : + de 200 000 emplois, soit 5% environ de la population active. La Suède conserve encore deux monopoles d'Etat de distribution : les boissons alcoolisées et les produits pharmaceutiques.

- Secteur concurrentiel, initiatives privées

Au-delà des privatisations ou de la transformation d'activités productives en sociétés publiques (télécom, électricité, gaz, transport), certaines administrations ont été converties en sociétés par actions détenues par l'Etat dans le domaine forestier, la direction des bâtiments publics. Au niveau local, on compte de nombreux établissements publics, principalement d'éducation et de santé, et des entreprises locales avec une activité industrielle et commerciale.

La Suède a, à la suite de son adhésion à l'Union européenne en 1975, largement déréglementé les services publics : services postaux, télécom, aviation civile, transports (chemins de fer, métro, autobus, ...) et le marché de l'électricité. Plusieurs mesures ont été prises simultanément : la transformation des statuts en SA, la privatisation partielle ou totale de certains actifs de l'Etat, l'organisation de la concurrence par la dérégulation des marchés.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La Suède poursuit, sous l'influence communautaire, son œuvre de déréglementation et de dérégulation.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales

Pays	Niveau communal	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau
Suède	289 communes (<i>Kommun</i>)		21 comtés (<i>Landsting</i>)

- Données géographiques

Après la nouvelle constitution de 1975 qui a remplacé celle de 1809, plusieurs lois ont réformé les collectivités locales. La Constitution garantit l'autonomie locale des deux niveaux de collectivités

territoriales. Les fondements de la gestion autonome des collectivités sont rappelés dans les articles 1 et 7 de la loi sur le gouvernement de 1974.

La Suède se caractérise aujourd'hui par un système très décentralisé entériné par la constitution de 1975 et renforcé par la loi de 1991 sur les collectivités locales. Il comprend deux niveaux locaux, les comtés et les municipalités.

Les Comtés ou conseils généraux (Landsting), au nombre de 21, sont aussi le siège de préfectures (Länsstyrelse) s'occupant des affaires de l'Etat. Les municipalités (kommuner) ne sont plus que 289 après une seconde réforme qui s'est étendue de 1962 à 1974 (elles se confondaient en 1982 avec les paroisses). Un premier regroupement avait eu lieu en 1952, ce qui a ramené leur nombre de 2 500 à 1 037. Gotland a le double statut de commune et de comté. La taille moyenne des communes est de 30 700 habitants et plus de la moitié d'entre elles possèdent moins de 5 000 habitants.

On distingue traditionnellement les municipalités rurales (Landskommuner), les « villes de marché » ou districts urbains (Köpingar) et les villes ou cités (Städer). Elles sont actuellement régies par la loi de 1991 sur les collectivités locales (Kommunallag) entrée en vigueur en 1992 et qui a fortement diminué la tutelle de l'Etat.

Il existe des paroisses (församling) qui ne sont plus que des divisions administratives ecclésiastiques ; elles ont perdu leur statut de collectivités locales à l'occasion de la séparation de l'Eglise et de l'Etat au 1^{er} janvier 2000. Elles doivent assurer la construction et l'entretien des églises, des cimetières et des maisons paroissiales. Elles sont plus de 2 500. La taille des communes limite le recours à la formule du syndicat intercommunal au nombre d'une trentaine actuellement et qui peut regrouper un ou plusieurs conseils généraux avec des communes. Pour des coopérations ponctuelles, les communes peuvent conclure de simples accords de droit civil, recourir à la constitution d'une société par actions en copropriété ou à la fondation.

- Données économiques et politiques

Budget des collectivités locales en 2003 : 357 milliards d'euros, dont 15% de subventions d'Etat pour les communes, 150 milliards dont 10% de subventions d'Etat pour les comtés.

Dépenses des collectivités locales : 22% du PIB

Taux des impôts locaux sur le revenu : 30,53%

- Données institutionnelles

L'organisation des communes et des comtés est similaire. Le pouvoir de décision appartient au conseil général (landstingsfullmäktige) et au conseil municipal (kommunfullmäktige) dont les membres sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans, à la proportionnelle au scrutin de liste. Il comprend de 31 membres pour les plus petites communes jusqu'à 101 pour Stockholm et les plus grands

comtés. Le conseil est assisté de commissions spécialisées dans divers domaines. Elles préparent puis font appliquer les décisions prises par le conseil dans leurs sphères de compétence.

L'organe exécutif des conseils de Comtés est la commission exécutive de comté (landstinsstyrelse) élu par le conseil et comprenant au moins cinq membres (en fait de 11 à 17) ; il dirige l'administration et contrôle l'activité des autres commissions. La commission exécutive municipale (kommunstyrelsen) joue un rôle identique au niveau des communes. Le président du conseil exécutif dispose de pouvoirs limités, la majorité des décisions du comité étant prise collectivement.

Un certain nombre d'organes contrôlent les collectivités locales. Le contrôle de l'Etat peut être juridique, financier ou politique et être direct ou indirect (tribunaux, autorités centrales et régionales, ombudsmans). Les tribunaux administratifs qui exercent un contrôle de légalité sur les décisions des collectivités locales. Les comptes font l'objet d'un audit financier annuel de la part d'auditeurs indépendants désignés pour 4 ans par l'assemblée délibérante de la collectivité. Les ombudsmen, nommés par le Parlement, ont pour mission de s'assurer que les collectivités locales s'acquittent de leurs obligations et respectent les lois. Différentes commissions et comités étatiques s'assurent que les collectivités respectent les dispositions des lois spéciales régissant leurs activités obligatoires (Comité de l'éducation nationale, Office national de la santé et du bien-être, Comité national de l'informatique).

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Le petit nombre actuel des communes résulte d'un processus de réforme qui s'est étendu sur près de 20 ans (1952-1974) et a fait diviser par près de 9 le nombre de communes. Depuis le début de 1997, plusieurs comtés ont également fusionné faisant passer leur nombre de 24 à 21. Une réforme régionale en cours, largement motivée par l'entrée dans l'Union européenne, prévoit, parmi d'autres dispositions, la suppression de trois départements mais aussi la suppression de la limitation des compétences des communes et le transfert des préfectures aux conseils généraux de la responsabilité du développement régional.

La Suède est en train d'élaborer une réforme allant dans le sens de la régionalisation.

I-2.2. Compétences territoriales

- Nature des compétences.

Les collectivités territoriales sont compétentes pour toute question d'intérêt général concernant leur territoire et leurs administrés ne relevant pas exclusivement de l'Etat, d'un autre conseil général ou

d'une autre commune et de compétences spécifiques. Dans les faits, c'est la jurisprudence qui détermine si elles ont le droit d'intervenir dans un domaine donné.

- **Domaine des compétences.**

Parmi leurs compétences, le Comté a la responsabilité du secteur médico-social (il est propriétaire de tous les hôpitaux, il fixe les honoraires des médecins de ville et a la charge depuis janvier 1998 du remboursement des médicaments hors tickets modérateurs), du tourisme et de l'agriculture, des transports urbains. Il partage avec les communes la culture et l'enseignement. Il peut aussi aider les petites et moyennes entreprises par le biais de fonds de développement régional.

Les municipalités ont des compétences très larges en matière de foncier et d'urbanisme, d'eau et d'assainissement, de déchets ménagers, de voirie, de services sociaux, de sports et loisirs, d'incendie, d'enseignement, de logement, de salubrité, d'énergie, de planification et de construction, ainsi que certaines tâches en matière d'environnement, etc. L'éducation constitue la tâche la plus importante transférée aux communes (30% de leur budget) ; elles sont responsables de l'enseignement de la maternelle à l'entrée dans l'université, construction et entretien des locaux, rémunération des enseignants, des manuels scolaires et des repas qui sont gratuits. Les Comtés sont compétents en matière de formation professionnelle.

- **Gestion des compétences**

Chaque commune possède entre 2 et 4 entreprises publiques qui peuvent intervenir dans tous les secteurs d'activités qui relèvent de leurs compétences, à l'exception de l'éducation et des services de secours. Elles interviennent principalement dans les secteurs du logement (représentant plus de la moitié des entreprises publiques), du transport, de l'énergie, du développement économique, de la collecte des déchets ménagers ainsi que du traitement des eaux usées.

- **Finances locales**

<i>SUEDE</i>	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	69 498
Dépenses publiques locales/PIB (%)	26%
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	44,59%
Investissement	
Investissement public local (Md€)	4276,8
Investissement public local/PIB (%)	1,6%
Investissement public local/investissement public total (%)	51.61%
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	6,15%

Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	44104,5
Recettes fiscales locales/PIB (%)	16,5
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	45,96%
Dettes	
Dettes publiques locales (Md€)	32076
Dettes publiques locales/PIB (%)	12%
Dettes publiques locales/dettes publiques totales	23,16

Structure générale des recettes par niveau d'administration	Suède		
	1 ^{er} Niveau	2 ^{ème} Niveau	3 ^{ème} Niveau
Recettes totales : base 100			
Fiscalité	54 %	63 %	
Dotations / Transferts financiers	15 %	9%	
Emprunts Autres recettes	31 %	28 %	

Les dépenses du secteur local représentent 61,7 milliards d'euros, dont 70% pour les communes et 30% pour les comtés. Le poids des impôts locaux dans le PIB est avec 22,6 % le plus élevé des pays de l'Union. Ces impôts représentent 33,8 % du total des ressources fiscales des administrations. L'éducation constitue le premier poste de dépenses des communes (31%) suivie de l'aide aux personnes âgées et handicapées (30%). 86% des dépenses des comtés sont destinées aux soins médicaux et dentaires.

Les recettes fiscales propres représentent 54% des ressources totales des communes et 63% de celles des comtés. L'impôt local sur le revenu (kommunal inkomstskatt) constitue la principale recette des collectivités locales avec 98% du total des recettes fiscales locales. Depuis 1991, les revenus des personnes morales ne sont plus inclus dans la base de cet impôt qui frappe les revenus des personnes physiques et les pensions de retraite. Les communes et les comtés peuvent déterminer librement le taux de cet impôt, sous le contrôle éventuel de l'Etat qui peut instaurer un gel des taux s'il estime leur augmentation trop forte.

Les communes comme les comtés peuvent recourir à l'emprunt sans autorisation préalable. Ils peuvent également émettre des émissions obligataires, rares en pratique. Le recours à l'emprunt est soumis au respect de règles prudentielles comme l'interdiction, depuis 1994, de financer des opérations courantes par l'intermédiaire de l'emprunt.

Les transferts financiers représentent 15% des recettes totales des communes et 9% de celles des comtés. Le système de transfert de l'Etat aux collectivités locales repose sur le principe selon lequel

l'octroi de compétences doit être combiné avec un système d'égalisation des dépenses et des recettes, afin que les services offerts soient de niveau équivalent sur l'ensemble du territoire.

Il existe quatre types de dotations. La dotation d'égalisation des ressources (inkomstutjämning) a pour objectif de compenser les écarts de recettes des collectivités locales. Selon le même principe, la dotation d'égalisation des coûts (kostnadsutjämning) vise à égaliser les coûts liés à l'exercice de la plupart des dépenses à la charge des collectivités (éducation, voirie, eau, interventionnisme économique, action sociale). Ces dotations de péréquation sont financées par les collectivités locales elles-mêmes. Les communes reçoivent également de l'Etat des dotations globales et des dotations affectées. Afin de renforcer l'autonomie des collectivités, la part des dotations globales au sein des dotations de l'Etat a été augmentée à la suite d'une réforme de 1993. A l'issue de la péréquation, tous les conseils de comté et communes doivent avoir des recettes correspondant à la moyenne nationale (entre 98 et 101% de la moyenne nationale).

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Les comtés de Skane et de Gotland sont actuellement chargés, dans un programme expérimental, de l'exercice de certaines compétences du ressort de l'Etat, notamment en matière de développement régional et expérimentent des systèmes d'organisation différents (élection directe des élus ou élection par les communes et les comtés).

II. Système(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 agents publics sont insérés dans une fonction publique d'emploi, régie par des conventions collectives conclues entre, d'une part, la Fédération des communes (Svenska kommunförbundet) et la Fédération des conseils généraux (Landstingsförbundet) regroupées dans l'Association suédoise des autorités locales et des comtés et, d'autre part, les organisations syndicales représentatives des personnels des communes et des conseils généraux. Les accords-cadres centraux portent sur la rémunération et les conditions d'emploi. Ces derniers accords sont largement décentralisés au niveau local sauf en certaines matières, la durée totale du travail ne peut être décentralisée alors que l'indemnisation des frais de déplacement l'est. Par ailleurs, pour des raisons financières, d'autres matières comme le régime de retraite ou l'indemnisation en cas de licenciement reste très contrôlé au niveau central.

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)

Suède 2003	Effectif	%
Niveau Central	234 000	17 %
Niveau régional		
Niveau local	1 105 000	83 %
Total	1 339 000	100 %

Les communes et les conseils généraux employaient plus d'un million de personnes (1 104 100) en 1990 et moins de 950 000 en 1998, alors que les fonctionnaires de l'Etat n'en représentent que 5 % (175 800), soit 1 125 100 personnes employés dans le secteur public alors que dans le même temps le secteur privé n'occupait que 2 390 600 personnes). Les conseils de comtés emploient environ 6%

des personnels locaux, les communes, 21%. Le secteur de l'administration locale inclut l'Eglise de Suède, soit 25 000 personnes. La répartition structurelle de l'emploi public a profondément évolué durant la dernière décennie. L'ensemble du secteur public a vu ses effectifs diminuer de près d'un quart (-23%). L'Etat a réduit ses effectifs de moitié, tandis que les emplois dans l'administration locale n'ont diminué que de 14% : les effectifs ont baissé fortement dans les comtés (-46%), alors qu'ils ont progressé dans les communes (+4%). Cette nouvelle répartition de l'emploi local s'explique par le transfert de la compétence en matière de soins aux personnes âgées des comtés vers les communes entre 1992 et 1993. 55 % des agents communaux travaillent dans le secteur social et de la santé, 22 % dans l'enseignement. 79 % des employés communaux sont des femmes dont un bon nombre exerce à temps partiel. Les conseils généraux comptent encore davantage de femmes avec 82 %. Les plus grandes collectivités locales occupent de 56 000 à 66 000 agents et les plus petites communes en ont plusieurs centaines.

Plus de 82 % des effectifs dépendant des conseils généraux relèvent du secteur de la santé, 45 % des effectifs des communes s'occupent de la sécurité sociale et 23 % de l'enseignement. Les personnels purement administratifs, affectés, dans les statistiques, à la « gestion du secteur public » sont peu nombreux : 1,18 % dans les conseils généraux et 8,9 % dans les communes.

Le vieillissement des agents publics locaux constitue une préoccupation en Suède : l'âge moyen d'un employé est de 43 ans. Plus de 600 000 personnes devraient partir à la retraite entre 2005 et 2020.

Les frais de personnel représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement tant dans les communes (54%) que dans les comtés (51%).

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

Une loi sur la participation aux décisions est intervenue en 1977. Elle oblige tout employeur à une obligation préalable de négociation avant de prendre des décisions importantes liées à ses activités.

Au sein des organismes étatiques, cette loi a été complétée par une convention du même nom qui comporte des dispositions sur la conclusion de conventions collectives locales, notamment en ce qui concerne les rationalisations et la planification.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

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

Avant 1976, la fonction publique avait un statut de droit public. Le rapprochement de la fonction publique du droit du travail se fit graduellement jusqu'à la loi sur l'emploi public 1986/600 qui concerne les employés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. Ce texte utilise la notion de salarié (arbetstagar) bien que, dans les textes constitutionnels, on trouve toujours

la notion de fonctionnaire (statstjänsteman). Il a conduit à un abandon progressif des spécificités de l'emploi public, et à une suppression des grilles de rémunération ainsi qu'à une flexibilité accrue des modes de recrutement. Il n'est cependant pas totalement possible d'assimiler un agent public à un salarié privé car la loi sur la fonction publique de 1986 a ajouté quelques règles spécifiques aux fonctionnaires en matière de recrutement, de cessation de fonctions et de conflit du travail.

La loi contient de nombreuses dispositions sur les agents publics. Ils ont ainsi conservé une responsabilité pénale mais elle a été limitée aux agents publics qui exercent une autorité. Les postes sont classés dans 100 familles d'emplois, chacune étant divisée en sept niveaux de difficultés (système dit TNS).

II-2.2. Recrutement et formation

Chaque collectivité embauche librement son personnel. Toute nomination doit se faire à la suite d'un concours ou « compétition ouverte », c'est-à-dire, selon la Constitution, que les nominations ne peuvent reposer que sur « des motifs objectifs tels que ceux touchant aux mérites et aptitudes personnelles ». Mais échappent à cette règle les emplois inférieurs et ceux dits « d'avancement réglé », ou d'avancement à l'ancienneté. Le recrutement s'opère généralement par petite annonce, envoi de curriculum vitæ, puis entretien comme dans le secteur privé.

La formation permanente est du ressort de l'employeur qui doit trouver sur le marché les services dont il a besoin. L'Institut national de formation et de perfectionnement des fonctionnaires (SIPU) a été dissous en juillet 1992, reflet de la stratégie de privatisation du gouvernement.

II-2.3. Avancement et promotion

Dans une fonction publique d'emploi, il n'existe pas de mécanismes d'avancement. Cependant chaque agent a la possibilité de chercher un emploi plus important et de passer un nouveau contrat.

II-2.4. Rémunération

Il y a eu une profonde évolution des mécanismes de fixation des rémunérations, qui concerne aussi bien les autorités décentralisées que les administrations centrales¹. Dès 1965, le gouvernement a abandonné la fixation unilatérale des traitements à la suite de négociations entre le ministère de l'administration publique et les représentants des syndicats de fonctionnaires. De cette date à 1977, tous les accords collectifs devaient être soumis à l'approbation du gouvernement. A partir de 1978, la

¹ Nils-Henrik Schager, « Vue d'ensemble et évaluation des politiques de flexibilité des rémunérations le secteur public suédois », p. 121-312 in PUMA, *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, Paris, OCDE, 1993 (Etudes sur la gestion publique), PUMA, *Réforme des rémunérations dans le secteur public*, Paris, OCDE, 1996 (Etudes hors série n° 10)

grille générale des salaires a progressivement disparu et la correspondance fixe entre un poste et un grade (et une rémunération) a été remplacée par un système d'échelons, avec un grade minimum et maximum pour des postes individuels et des groupes de postes.

Ce mécanisme permettait une fixation du salaire en fonction de l'aptitude et de la compétence du salarié bien que la rémunération soit restée déterminée par le grade affecté au poste. L'uniformité du système de rémunération du secteur public avait donc disparu. L'accord cadre de 1989/1990 a remplacé la grille par un système de rémunération individuelle et différenciée pratiquement identique à celui du secteur privé. L'accord central fixe un montant global d'augmentation pour la totalité des employés couverts par l'accord. Une partie de cette somme finance les augmentations générales et l'autre est réservée aux augmentations individuelles décidées lors de négociations locales. Avec ce système, les salaires du secteur public sont des salaires individuels et différenciés.

Il semble que ces mécanismes aient largement mi-fin à une double distorsion, constatée ailleurs : la sous-rémunération des cadres par rapport à leurs homologues du privé, et la légère sur rémunération des petits employés. En revanche, il n'y a aucune preuve de l'atteinte d'un autre objectif de cette réforme, à savoir l'amélioration de la performance des administrations.

En 2 000, un agent local gagne en moyenne entre 1 600 et 2 900 € par mois, avec des écarts importants en faveur des hommes (+ 20%), cette différence est encore plus forte pour les agents les plus qualifiés (+ 39%).

Attractivité de la fonction publique / gestion des ressources humaines

Confrontées à des départs massifs à la retraite (rappel : l'âge moyen d'un employé est de 43 ans. Plus de 600 000 personnes devraient partir à la retraite entre 2005 et 2020), les collectivités locales devront mettre en œuvre une politique de rémunération leur permettant de retenir les agents et d'en attirer de nouveaux : dans cette perspective, le système individualisé et décentralisé de répartition des augmentations de salaires leur permet d'offrir des conditions attrayantes aux employés locaux constitue certainement un atout, bien qu'il pénalise les collectivités les moins riches et puisse conduire au débauchage des meilleurs agents.

II-2.5. Droits et obligations

En 1966, les employés du secteur public ont obtenu une extension considérable du droit de négociation et du droit de grève. Les syndicats du secteur public se sont vus reconnaître le droit de négocier des conventions collectives. Ils ont obtenu le droit de faire grève pour appuyer leurs revendications et leurs « employeurs publics » celui de « lock-out » (fermeture du lieu de travail). Il n'existe aucune restriction au droit de grève vis à vis de certaines catégories de fonctionnaires mais le

droit de décider de la grève est restreint aux trois syndicats les plus puissants et il existe un mécanisme, valable pour les secteurs public comme privé, qui permet d'arrêter les conflits jugés « dangereux pour la société ».

Le plus grand syndicat suédois est la Fédération des travailleurs communaux (SKAF) affiliée à la Confédération général du travail de Suède (LO) ; il a 644 000 membres². Mais il existe aussi une Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) dont l'un des plus importants syndicats celui des Enseignants avec 194 000 membres et la Fédération suédoise des employés communaux (186 000 membres) et une Confédération générale des travailleurs intellectuels (SACO) qui a de nombreuses fédérations dans la fonction publique, l'une des deux les plus importantes et la Fédération nationale de l'enseignement secondaire (55 000 membres). La Fédération des communes de Suède (SALA) négocie au nom des communes et la Fédération des comtés le fait au nom des 21 comtés.

La durée des congés payés varie suivant l'âge de l'agent. Les règles de licenciement, qui relèvent de la législation de droit commun, sont très strictes. Les employés ne peuvent être licenciés que sur des « bases objectives » comme la réorganisation du service ou la réduction globale du nombre d'emplois. Les licenciements sont fondés sur le principe de « l'ancienneté » en commençant par les derniers entrés. L'employé licencié a droit à une période de 2 à 12 mois en fonction de son âge et de son ancienneté à plein traitement, à des heures de sortie pour recherche d'emploi et à un temps de formation ou de reconversion s'il le désire.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

La Suède participe aux tendances générales des pays européens vers la décentralisation et la déconcentration. S'y ajoute une forte politique de banalisation de l'emploi public qui s'est traduite par l'abandon d'un statut spécifique, l'abolition des grilles hiérarchiques, une flexibilité accrue se traduisant, par exemple, par la possibilité de choisir les méthodes de recrutement et de sélection du personnel et de faciliter les licenciements des effectifs en surnombre, l'introduction d'un système de gestion par objectif, la simplification administrative se traduisant par la réduction du nombre des lois et règlements, l'introduction d'études d'impact des nouvelles réglementations, sans omettre une politique forte de réduction des coûts comme l'annonce, en 1990, d'un programme de réduction de 10 % des effectifs de l'administration publique.

L'importance des départs à la retraite va obliger les collectivités locales à définir une politique de rémunération leur permettant de retenir les agents qu'elles souhaitent garder, ce qui leur est possible avec le système individualisé et décentralisé de répartition des augmentations de salaires qui leur

² Il existe une Fédération du personnel de l'Etat forte de 196 000 membres.

permet d'offrir des conditions attrayantes aux employés locaux. Mais ce système pénalise les collectivités les moins riches et le débauchage des meilleurs éléments se pratique couramment.

Emprunts à la Nouvelle gestion publique dans les pays d'Europe occidentale

La promotion d'une fonction publique d'emploi, régie par des conventions collectives conclues entre, d'une part, la Fédération des communes (Svenska kommunförbundet) et la Fédération des conseils généraux (Landstingsförbundet) regroupées dans l'Association suédoise des autorités locales et des comtés et, d'autre part, les organisations syndicales représentatives des personnels des communes et des conseils généraux, constitue la première manifestation de l'influence de la NGP sur la fonction publique suédoise.

La suède a connu le passage d'une fonction publique relevant d'un statut de droit public (avant 1976) à une fonction publique relevant d'un statut partiellement privatisé. L'abandon progressif des spécificités de l'emploi public s'est surtout manifesté après la loi sur l'emploi public 1986/600 concernant les employés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. Cet abandon s'est manifesté par la suppression des grilles de rémunération et la flexibilité accrue des modes de recrutement : ainsi chaque collectivité embauche librement son personnel. Les modes de recrutement consistent dans le concours ou « compétition ouverte » (les nominations ne peuvent reposer que sur « des motifs objectifs tels que ceux touchant aux mérites et aptitudes personnelles »). Les emplois inférieurs et dits « d'avancement réglé » échappent à cette règle : le recrutement s'opère alors généralement par petite annonce, avec envoi de curriculum vitæ, puis entretien comme dans le secteur privé.

Un autre signe de l'incidence de la NGP réside dans la diminution des effectifs de la fonction publique locale : les emplois dans l'administration locale ont ainsi diminué de 14% (les effectifs ont baissé fortement dans les comtés (-46%), alors qu'ils ont progressé dans les communes (+4%))

S'agissant de l'avancement chaque agent a la possibilité de chercher un emploi plus important et de passer un nouveau contrat.

En matière de fixation des rémunérations, le système de fonction publique est passé d'un régime de rémunération fixé unilatéralement par l'Etat (à la suite de négociations entre le ministère de l'administration publique et les représentants des syndicats de fonctionnaires) et auquel correspondait une grille de salaires à un système de fixation du salaire en fonction de l'aptitude et de la compétence du salarié. Il s'agit ainsi d'un système de rémunération individuelle et différenciée pratiquement identique à celui du secteur privé. Les salaires du secteur public sont des salaires individuels et différenciés.

Si ce système a permis de mettre fin à une double distorsion, la sous-rémunération des cadres par rapport à leurs homologues du privé, et la légère sur rémunération des petits employés, il n'a pas permis la réalisation d'un autre objectif consistant dans l'amélioration de la performance des administrations.

La Suède a ainsi conduit une politique de banalisation de l'emploi public qui s'est traduite par l'abandon d'un statut spécifique, l'abolition des grilles hiérarchiques, une flexibilité accrue se traduisant, par exemple, par la possibilité de choisir les méthodes de recrutement et de sélection du personnel et de faciliter les licenciements des effectifs en surnombre, l'introduction d'un système de gestion par objectif, la simplification administrative se traduisant par la réduction du nombre des lois et règlements, l'introduction d'études d'impact des nouvelles réglementations, sans omettre une politique forte de réduction des coûts.

L'importance des départs à la retraite va obliger les collectivités locales à définir une politique de rémunération leur permettant de retenir les agents qu'elles souhaitent garder, ce qui leur est possible avec le système individualisé et décentralisé de répartition des augmentations de salaires qui leur permet d'offrir des conditions attrayantes aux employés locaux. Mais ce système pénalise les collectivités les moins riches et le débauchage des meilleurs éléments se pratique couramment.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

L'assurance sociale suédoise couvre uniformément l'ensemble des Suédois, quelle que soit leur catégorie professionnelle. L'assurance sociale se compose d'une assurance liée à la résidence, qui fournit des prestations et des montants garantis ; et d'une assurance liée au travail qui protège de la perte de revenus. En Suède, l'aide sociale n'est pas considérée comme faisant partie de la sécurité sociale. Elle relève de la compétence du Ministère de la santé et des affaires sociales (*Socialdepartementet*). Son contrôle est assuré par l'Office national de la santé et de la prévoyance (*Socialstyrelsen*).

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

La sécurité sociale s'applique à tout individu résidant ou travaillant en Suède ; la citoyenneté suédoise n'étant plus une des conditions d'assurance.

La protection sociale en Suède est gérée par un organisme public, l'Office National de Sécurité Sociale (*Riksförsäkringsverket*), chargé de centraliser et de contrôler la gestion des caisses d'assurance (26 bureaux régionaux et 450 bureaux locaux). Cet organisme est placé sous la tutelle du Ministère de la santé et des affaires sociales.

Les prestations d'assurance sociale, à l'exception du chômage, sont gérées au plan local par les caisses d'assurance publiques. Il existe une caisse d'assurance par département. Elle détient un droit de tutelle sur les agences locales. L'administration nationale de la sécurité sociale contrôle l'ensemble des caisses. Les services médicaux et les prestations de sécurité sociale sont, en principe, financés par les impôts versés à l'Etat et aux collectivités locales par les résidents. L'employeur les prélève à la source sur le salaire. Cependant, l'assurance suédoise est financée aux trois-quarts par les employeurs. Les cotisations des employés ont été introduites récemment afin de financer une partie du système des pensions de vieillesse.

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

Le système d'assurance sociale suédois étant un régime universel basé sur la résidence, les agents de l'Etat sont soumis à ce régime commun. Ils bénéficient, néanmoins, d'une couverture complémentaire spécifique, réglementée par les conventions collectives. Deux régimes complémentaires spéciaux existent : l'un pour les agents de l'Etat et l'autre pour les agents publics locaux.

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

Le système de sécurité sociale suédois est connu pour son haut niveau de protection sociale. Néanmoins, la Suède doit faire face à des difficultés économiques au même titre que les autres pays membres de l'Union européenne. Par exemple, en 1993, son PNB avait baissé de 12%. C'est dans ce contexte que les conditions d'octroi des prestations, plus strictes, ont été posées entraînant ainsi la baisse de leur niveau. Le principe d'universalité des prestations n'est cependant pas remis en cause.

- Au 1^{er} janvier 1995, les prestations familiales, versées aux familles nombreuses ainsi que les prestations liées à l'assurance parentale, ont été réduites. De même, l'allocation complémentaire, qui était versée aux familles ayant plus de 2 enfants, a été supprimée en janvier 1996.
- En janvier 1998, le montant de la prestation d'invalidité a été relevé. Dorénavant, les employeurs doivent verser 80% du salaire brut à leurs employés au lieu de 75% ; le plafond étant fixé à 31 513 euros par an. Cette loi est entrée en vigueur en 2000.
- En 1999, l'assurance des soins dentaires a été restructurée. Les enfants peuvent bénéficier de soins gratuits dispensés par le service national dentaire jusqu'à 20 ans. Les tarifs des dentistes et d'autres praticiens ne sont plus fixés par le gouvernement ; ce qui laisse aux professionnels une certaine liberté dans la fixation des honoraires. Néanmoins, les médecins subissent un contrôle de leur activité car avant de prodiguer des soins pour un long traitement, ils doivent s'adresser à l'Office d'assurances sociales.
- En 2002, le gouvernement a présenté et adopté un projet de réforme pour améliorer la santé des travailleurs au cours de leur vie active. Ce programme en 11 points comprend des mesures visant à améliorer les conditions de travail et à préciser les responsabilités de l'employeur.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-1.1 Maladie

Les services de santé relèvent de la responsabilité des conseils généraux qui gèrent les prestations sans l'intervention des caisses.

Les soins de santé sont du ressort des districts, qui disposent à cette fin d'un droit propre de fiscalisation.

Prestations en nature :

Lorsque le patient s'adresse à un médecin du service public, il n'a pas d'avance de frais à effectuer. Cependant, une participation reste à sa charge « ticket modérateur » dont le montant varie en 2003

entre 12 et 36 euros par consultation médicale. Ce montant est fixé par les conseils généraux dont dépendent les patients. En cas de recours à un médecin du service privé, aucun remboursement n'est effectué.

Prestations en espèces :

Les prestations en espèces représentent 80% du traitement annuel plafonné à 289 500 SEK (31 513 euros) en 2003. Elles sont versées par l'employeur jusqu'au 14^{ème} jour de la maladie de l'assuré. L'assurance prend ensuite le relais. Elles sont versées tant que dure la maladie. Si elle est longue, les prestations peuvent être versées pendant 1 an.

Des régimes de santé complémentaires, adoptés par les entreprises, peuvent prévoir le versement d'un supplément équivalent à 10% du salaire entre le 29^{ème} et le 90^{ème} jour de la maladie. Par ailleurs, les salariés percevant des revenus supérieurs au plafond du calcul de l'assurance sociale (7,5 fois le montant de base) reçoivent un complément d'indemnités correspondant à cette tranche de revenus. Les employés locaux bénéficient d'un supplément de 10 % de leur salaire mensuel s'ils ont entre 1 et 2 ans d'ancienneté.

III-1.2 Maternité et charges de famille

Les agents publics locaux bénéficient d'une allocation spécifique même si son mode de calcul est identique à celui de l'allocation nationale. Elle est versée pendant les premiers 270 jours de la maternité. A la naissance de l'enfant, les parents ont le droit de s'arrêter de travailler pendant 480 jours pour s'occuper de l'enfant. Une allocation parentale leur est alors versée pendant 450 jours. Elle correspond à 80% du salaire perdu. Après cette période, elle s'élève à 60 SEK (6,53 euros) pour les 90 jours restants. L'un ou l'autre des parents doit avoir, au préalable, été assuré pendant au moins 6 mois. Une indemnité parentale temporaire peut être servie pendant 90 jours après la naissance de l'enfant.

Les charges de famille sont versées aux personnes en charge d'enfants de moins de 16 ans (20 ans en cas de poursuite d'études). Elle s'élève à 950 SEK (103,39 euros) par enfant et par mois. Des suppléments sont accordés à partir du 3^{ème} enfant.

III-1.3 Risques professionnels

L'assurance suédoise versée au titre des maladies et des accidents d'origine professionnelle vient en complément de l'assurance sociale générale. Elle couvre tous les salariés en Suède. L'assurance maladie s'applique pendant les 90 jours suivants l'accident ; ensuite l'assurance accident prend le

relais. En cas d'invalidité permanente, l'assuré a droit à une rente correspondant à 100% de la perte du salaire. Un complément peut être prévu par les conventions collectives dont dépendent les agents publics locaux. Ainsi, un supplément d'indemnité de 10 % du salaire est versé au-delà du 90^{ème} jour de maladie.

II-1.4 Vieillesse

En matière de pension, les agents du secteur public suédois sont soumis au régime national pour leur pension de retraite de base. Toutefois, ils bénéficient d'une pension de retraite complémentaire spécifique.

- Régime de retraite de base

Le régime de retraite de base a été instauré en 1946. Il est universel. Les droits à pension sont ouverts à partir de l'âge de 65 ans. Il est possible d'en bénéficier dès 61 ans ou de la différer jusqu'à 70 ans. Dans le premier cas, elle est réduite de 0,5% par mois avant 65 ans et dans le second elle est majorée de 0,7% par mois après l'âge de 65 ans. La pension de base, comme la pension complémentaire, peuvent être attribuées entre 60 et 70 ans.

En Suède, le système de pensions est souple. Par exemple, la moitié de la pension peut-être servie à un âge donné et l'autre moitié plus tard. Son montant se calcule comme la prestation d'invalidité. Elle correspond à 96% du montant de base pour une personne seule et qui a résidé pendant 40 ans en Suède. Si l'intéressé n'a pas accompli 40 années de résidence, la pension est proratisée.

En 1960, un deuxième niveau a été introduit dans le régime public de pension. Il est obligatoire pour les travailleurs du secteur privé. Les pensions versées à ce titre augmentent avec le niveau de la rémunération sous plafond. Ce régime public possède un fonds de réserve. Le premier niveau de pension a été modifié par une réforme de 1998 mais l'ancien système reste toujours en vigueur pour certains assurés (cf la partie relative aux réformes).

- Régime de retraite complémentaire

Les syndicats suédois ont négocié la mise en place de régimes supplémentaires pour les salariés : deux dans le secteur public (fonctionnaires de l'Etat et agents des collectivités locales) et deux dans le secteur privé (cols blancs (cadres) et cols bleus (ouvriers)).

Ces régimes ont longtemps fonctionné en prestations définies (en répartition). Dans les années 90, ils ont été transformés en cotisations définies, à l'exception des régimes de cadres du secteur privé. Les régimes à cotisations définies offrent aux salariés un choix individuel dans les placements.

Les employés des municipalités bénéficient du régime du KPA (*Kommunsektorns Pension AB*), signé

en 1984 par les employeurs et les organisations syndicales. Il est obligatoire. Le KPA domine le marché dans le secteur des collectivités locales qui comprend environ 2 000 employeurs-clients et plus d'un million d'employés. En outre, il concerne 280 municipalités et 23 conseils généraux ainsi que plus de 500 entreprises municipales et environ 950 employés paroissiaux.

La convention collective des employés publics locaux garantit à ces derniers une pension totale d'environ 75 % de leur revenu moyen calculé selon des règles précises. Une ancienneté de 30 ans est notamment requise pour l'obtention d'une pension à taux plein. L'employeur, finance seul le système, mais il peut également le confier à une compagnie d'assurances. Un nouvel accord collectif « PFA 98 » a été signé en 1998. Il régit ce régime. Les nouvelles mesures sont applicables aux personnes, nées en 1938 et après, comptabilisant au moins 3 mois de service.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

La Suède a transformé en profondeur son système de retraite public par une réforme votée en 1998 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Cette réforme peut être qualifiée d'originale car elle refond les modalités d'acquisition et de calcul des droits à la pension de retraite. Elle crée deux régimes obligatoires, l'un basé sur le principe de la répartition et l'autre sur la capitalisation. L'ancien régime de base AFP ainsi que l'ancien régime complémentaire ATP, instauré en 1960, sont remplacés. Les anciennes dispositions restent néanmoins valables pour les personnes nées entre 1938 et 1953.

Les assurés nés à partir de 1954, qui atteindront l'âge de la retraite de 61 ans en 2015, relèveront entièrement du nouveau système. Elle crée un nouveau régime de base fonctionnant sur la base de « comptes notionnels ». Ainsi, les cotisations de chaque assuré (2,5 points sur un total de 18,5 ; les 16 points restant alimentent un régime par répartition) sont inscrites sur un compte individuel. Leur cumul constitue un capital virtuel. Lors de la liquidation des droits à la retraite, le total accumulé sur le compte est converti en une pension avec un taux de conversion calculé en fonction de l'évolution prévue des salaires et de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré. Ainsi, chaque augmentation de l'espérance de vie fait diminuer les pensions nouvellement liquidées par rapport aux revenus d'activité à l'âge de liquidation donnée.

Cette réforme a eu pour conséquence la baisse du taux de remplacement. En effet, il est évalué entre 35 et 40% au lieu de 55 et 60% précédemment.

La réforme de 1998 a été complétée par l'introduction d'« un mécanisme d'équilibre automatique » (*automatic balance*) afin d'assurer un taux de cotisation constant et d'éviter une baisse trop forte du niveau des pensions des retraités actuels. Ce nouvel instrument permet également de s'assurer que le régime de pension est suffisamment provisionné par le versement des cotisations, en cours et futures, et que les réserves sont suffisantes.