

ALLEMAGNE

Chaque collectivité choisit et met en œuvre ses modes de recrutement



FICHE D'IDENTITÉ

- **Superficie**: 356 978 km²
- **Population**: 82,2 millions d'habitants
- **Capitale**: Berlin, 3,4 millions d'habitants

« La Gazette » poursuit cette semaine la publication de quatorze fiches sur les fonctions publiques locales en Europe. Ces fiches sont réalisées à partir des monographies établies par l'association Europa pour le CNFPT.

En Allemagne, près de 90% des agents des collectivités locales sont engagés sous contrat de droit privé et chaque collectivité a ses propres systèmes de sélection. L'organisation de l'Etat fédéral allemand est régie par la loi fondamentale de 1949 («Grundgesetz»), modifiée à la suite de la réunification allemande.

Une organisation communale différente selon les länder

Le pouvoir central allemand est partagé entre la Fédération (Etat fédéral) et les seize länder (Etats fédérés). Arrondissements («Landkreise») et communes («Gemeinden») sont les entités constitutives du land. Ce dernier, qui n'est pas une collectivité territoriale au sens juridique du terme, est chargé de définir les règles relatives à leur fonctionnement. Les membres des organes délibérants des 13854 communes sont élus pour un mandat de quatre ou cinq ans (à l'exception de la Bavière, où le mandat est de six ans) au suffrage universel direct. Selon les systèmes, l'exécutif appartient au maire ou à un organe collégial nommé «Magistrat», composé du maire et de ses adjoints (en Hesse notamment). Le

maire peut être élu par le conseil municipal ou au suffrage universel direct. Le mode d'élection du maire au suffrage universel direct semble, toutefois, en voie de généralisation.

Les 323 arrondissements constituent le niveau supracommunal. Ils exercent les responsabilités que les petites communes ne peuvent assumer seules.

Des fonctionnaires et des employés contractuels

Le statut des fonctionnaires («Beamte») est un statut de droit public régi, en grande partie, par des dispositions législatives d'origine fédérale. Certains fonctionnaires disposent d'une situation juridique particulière relevant du droit général de la fonction publique et de la politique locale. Le statut des employés («Angestellte») et des ouvriers («Arbeiter») est, à l'inverse, régi par le droit privé. Ces contractuels de droit privé du service public sont assujettis, comme tous les salariés en Allemagne, à la législation générale du travail. Leur statut est consigné dans des conventions collectives. Leur contrat peut être résilié par l'administration employeur mais son contenu n'est pas librement négocié. Il tient compte du cadre fixé par la convention fédérale des employés et par celle des ouvriers, dont les dispositions ont été peu à peu alignées sur le droit des fonctionnaires.

A la différence de la France, les employés et les ouvriers obtiennent, en général, un contrat à durée indéterminée valant engagement à vie, dès lors qu'ils sont en fonction depuis quinze ans. Il n'existe pas, en revanche, de passerelle entre le statut de fonctionnaire et celui d'employé.

Recrutement et formation

Un recrutement dans la fonction publique exige, en principe, l'existence d'un poste vacant. Il n'existe pas en Allemagne de système de concours, ni de méthode de sélection centralisée. Chaque collectivité met en œuvre ses procédés de recrutement, sous sa responsabilité. Les candidats aptes à occuper l'emploi sont d'abord sélectionnés en fonction de leur dossier et d'un entretien. Tous les Allemands ont un égal accès à la fonction publique, selon leurs aptitudes, qualifications et capacités professionnelles.

	COMPÉTENCES	MODE DE SCRUTIN
LÄNDER (ÉTATS FÉDÉRÉS)	Compétences exclusives : police, culture et système scolaire. Compétences partagées avec le Bund : droit civil, droit pénal, fonction publique, transport.	Election au suffrage universel direct de l'assemblée délibérante qui élit un exécutif.
GEMEINDEN (COMMUNES)	Protection contre les incendies, cimetières, eau et déchets, bâtiments scolaires et des crèches, bâtiments hospitaliers, aide sociale, voirie.	Election au suffrage universel direct d'un organe délibérant qui élit le maire (des variantes existent).
LANDKREISE (ARRONDISSEMENTS, regroupent plusieurs communes)	Voirie intercommunale, aménagement du territoire, eau et déchets, aide sociale (quand ces secteurs ne sont pas pris en charge au niveau communal).	Election au suffrage universel direct d'un organe délibérant dont le président est soit élu par l'organe délibérant, soit élu au suffrage universel direct.

■ ■ ■ les. La principale condition d'accès aux carrières de fonctionnaires est la qualification professionnelle spécifique exigée pour la carrière. Pour les employés, la condition essentielle est la qualification spécifique exigée pour la fonction. Mais la procédure de recrutement des fonctionnaires est complexe, les étapes de sélection et de recrutement étant multipliées afin de constituer des filtres successifs. Pour les fonctionnaires, la formation est difficilement détachable du recrutement en raison du mode d'accès à la fonction publique. Par exemple, les fonctionnaires supérieurs, après l'obtention d'un diplôme universitaire, doivent effectuer un stage de deux à trois ans, sanctionné par un examen théorique et pratique. Le lauréat peut alors postuler pour un poste vacant dans la fonction publique. Il sera nommé fonctionnaire à titre probatoire («Beamter auf Probe») et sera définitivement titularisé après une période de un à trois ans selon la catégorie. A noter que le droit des employés contractuels de la fonction publique n'énonce pas de conditions formelles d'accès, mise à part l'exigence de diplômes de qualification professionnelle.

Déroulement de carrière et rémunération

L'avancement est un principe du statut de la fonction publique. Il dépend du mérite, de l'ancienneté mais aussi, de manière plus pragmatique, du budget. La mobilité est permise dans certaines conditions. Elle s'exerce sous la forme d'un détachement temporaire auprès d'une autre autorité publique, d'une mutation interne définitive ou temporaire ou d'une mutation dans une autre administration. Un fonctionnaire peut également demander un congé pour convenances personnelles, sans rémunération. Le droit des employés contractuels de la fonction publique ne comporte pas de système de carrière.

Les traitements des fonctionnaires, votés par le Bundestag, suivent en général les accords concernant les rémunérations des employés et ouvriers. La rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base, l'indemnité de résidence, la prime de Noël et le supplément familial. Leur rémunération est considérée comme une pension alimentaire et non pas comme une indemnisation du travail effectué. La rémunération des employés et des ouvriers de la fonction publique repose, quant à elle, essentiellement sur des conventions collectives passées entre les syndicats et les employeurs publics.

Droits et obligations

La collectivité garantit aux fonctionnaires le droit à l'emploi à vie, à une rémunération et à une pension appropriées, le droit à des aides financières en cas de besoin comme la maladie. Parallèlement, l'employeur a un devoir d'assistance à l'égard de ses fonctionnaires et de leurs familles. En contrepartie, ces derniers doivent remplir leurs fonctions de façon juste, impartiale, désintéressée, loyale, en prenant en compte l'intérêt général. Ils doivent s'acquiescer de leur service sans aucune restriction, sont tenus de prêter conseil à leurs supérieurs et de satisfaire à l'obligation d'obéissance hiérarchique, sauf si le comportement imposé porte atteinte à la dignité humaine, ou si en l'exécutant l'agent se rend passible d'une peine ou commet une infraction contre l'ordre. La grève est interdite aux fonctionnaires. Elle est, en revanche, autorisée pour les employés et les ouvriers, sous couvert d'un service minimum dans les domaines de la sécurité ou en cas de mission de service public. Le droit disciplinaire prévoit un ensemble de sanctions disciplinaires progressives allant du simple avertissement à la révocation, en cas de faute grave entraînant une perte de confiance définitive de l'employeur envers son fonctionnaire.

CHIFFRES CLÉS

- **17%**
C'est la diminution du nombre d'agents publics intervenue entre 1999 et 2003.
- **3,9 millions d'agents**
composent l'administration locale allemande (länder inclus), soit 88% des effectifs travaillant dans l'administration. L'Etat fédéral emploie 491000 personnes (11,9%).

PROFILS DES AGENTS

- **La moyenne d'âge d'entrée**
dans les postes de la haute fonction publique se situe entre 27 et 29 ans. Les fonctionnaires ne peuvent être titularisés avant d'avoir atteint l'âge de 27 ans.
- **Les agents sont répartis**
entre une large majorité d'employés (63%), un quart d'ouvriers (26%) et 11% de fonctionnaires («Beamte»). Cette distribution des emplois se caractérise par une faible représentation des fonctionnaires: ils sont 26% au niveau du Bund et 54% dans les länder.
- **La parité entre hommes**
et femmes dans les emplois des collectivités territoriales est assez respectée: 52% de femmes et 48% d'hommes.
- **Trois secteurs d'activité** occupent l'essentiel des agents locaux: l'administration générale (27% des effectifs), la santé publique et le sport (24%), l'enseignement et la recherche (22%).

La grande tendance: ouverture aux Européens

L'évolution actuelle concerne l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne. La dixième loi portant modification des dispositions relatives à la fonction publique de juillet 1994 permet aux étrangers ressortissants des autres Etats de l'Union européenne d'accéder au statut de fonctionnaire. Mais cela n'est possible que pour des emplois

ne comportant pas l'exercice de prérogatives de puissance publique. La fédération et les länder ont adopté sur ce thème des recommandations communes afin d'appliquer cette disposition et de permettre la titularisation des ressortissants de l'Union européenne. Pour déterminer rapidement si un poste doit être réservé à un ressortissant allemand,

une liste détaillée des emplois relevant de l'article 39 alinéa 4 du traité CE a été établie. Les conditions d'admission au recrutement aux postes de fonctionnaires sont les mêmes que pour les personnes de nationalité allemande. Ils doivent notamment satisfaire aux conditions de formation requises pour les différentes carrières ou emplois.

La semaine prochaine:
la Belgique