

BULGARIE

Les « territoriaux » soumis au droit commun du travail



FICHE D'IDENTITÉ

- **Superficie** : 110 994 km².
- **Population** : 8,1 millions d'habitants (85,9 % Bulgares, 9,5 % Turcs, 4,6 % Tsiganes).
- **Capitale** : Sofia : 1,3 million d'habitants.

Fiche réalisée à partir des monographies établies par l'association Europa pour le CNFPT.

En Bulgarie, la majeure partie du personnel de l'administration publique locale ne jouit pas d'un régime juridique spécifique exorbitant du droit commun du travail.

L'organisation territoriale

L'administration territoriale repose sur un niveau d'administration déconcentrée, constitué par les régions et sur un niveau décentralisé, constitué par les communes. Les régions (oblast) correspondent aux anciens départements qui ont existé de 1956 à 1987. La réforme administrative, en vigueur depuis le 1^{er} février 1999, a fait passer leur nombre de 9 à 28. Les communes, au nombre de 263, sont subdivisées soit en mairies (kmestsvta), soit en arrondissements (rajon) dans les villes de plus de 300 000 habitants. Les mairies et les arrondissements constituent donc les unités administratives et territoriales des communes. En 2001, on dénombrait, au total, 35 arrondissements et un peu plus de 5 000 mairies. Les communes sont de grande taille puisque le nombre moyen d'habitants par commune est de l'ordre de 34 000. La capitale, Sofia, regroupe 15 % de la population. Elle est divisée en 24 arrondissements et sa municipalité est une unité administrative et territoriale ayant le statut de région.

Le processus de décentralisation a été initié en 1991 avec l'adoption de la loi sur l'autonomie locale, l'instauration du niveau communal et l'organisation des premières élections municipales. Il s'est poursuivi

avec différentes lois qui ont notamment porté sur l'organisation territoriale (1995), la propriété municipale, la fiscalité locale (1997) et les budgets locaux (1997). La loi sur le développement régional de 1999 a créé six régions de planification pour le financement des programmes de pré-adhésion à l'Union européenne qui ne sont pas des collectivités locales. En décembre 2001, un accord de coopération a été signé entre le gouvernement et l'Association des communes de Bulgarie. Cet accord vise à développer la démocratie locale par la mise en œuvre progressive de la décentralisation financière, la réunion des conditions nécessaires au développement des investissements communaux et la participation des collectivités locales au processus d'intégration européenne.

Une fonction publique soumise au droit privé

En Bulgarie, il n'existe pas de « fonction publique » au sens juridique du terme. Les employés publics sont séparés en deux groupes selon leur statut : les employés d'Etat relevant de la loi de l'employé d'Etat, et les employés engagés sous contrat et dépendant du droit commun du travail. Dans les administrations locales, les agents ayant un statut d'Etat correspondent à une minorité des employés. Les catégories administratives de la « fonction publique » sont fixées par le gouvernement au niveau étatique et local. La loi régissant le statut d'employé d'Etat distingue deux catégories de fonctionnaires selon le caractère des engagements officiels et du degré de professionnalisme, les directeurs ou les experts. Le directeur dirige un appareil administratif et est responsable de son fonctionnement et de son activité, tandis que l'expert concourt à l'exécution des fonctions de la puissance d'Etat.

Le recrutement et la formation

La nomination sans recours au procédé du concours constitue le mode de désignation le plus fréquent en Bulgarie. Mais l'exigence d'une administration impartiale et neutre, la nécessité de lutter contre la corruption incitent de plus en plus les pouvoirs publics à généraliser le procédé du concours. Pour autant, il n'existe pas aujourd'hui de grands concours administratifs nationaux pour le recrutement des employés

	COMPÉTENCES	MODE DE SCRUTIN
COMMUNES	Etat civil, assainissement, gestion de l'eau potable, ordures ménagères, espaces publics, cimetières, routes et ponts locaux, transports urbains, logement, aménagement du territoire, enseignement élémentaire et secondaire, éducation, santé et hôpitaux locaux, culture et sport, aides sociales.	Le conseil municipal (obchtinski savet) est l'organe délibérant de la commune. Ses membres sont élus au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle pour quatre ans. Dans les villes divisées en mairies, le maire de la municipalité est élu au suffrage universel direct. Dans les grandes villes divisées en arrondissements, le conseil municipal de la ville désigne, dans chaque arrondissement, un maire d'arrondissement.

publics, à la manière d'autres pays occidentaux, même si le recrutement par voie de concours est possible. Une sélection « ouverte », sur des bases objectives, peut être engagée, mais il s'agit, le plus souvent, d'une désignation libre du candidat. La formation professionnelle des employés publics ou d'Etat est organisée par le département de l'administration publique de l'université de Sofia, et par les différents systèmes de formation et qualifications permanents.

Le déroulement de carrière et la rémunération

L'absence d'une véritable fonction publique entraîne l'absence de carrière administrative. Le statut juridique des employés municipaux ne leur assure pas de position stable ou indéfinie, à la manière de certains systèmes continentaux de fonction publique « fermée ». Au contraire, la plupart des employés ont un engagement temporaire, pouvant déboucher sur un licenciement, à l'occasion d'un renouvellement politique des élus locaux, par exemple. De ce point de vue, le système bulgare est proche du « spoil system ». Néanmoins, une promotion – avancement en grade – est acquise au terme d'un certain délai passé dans la fonction. Le gouvernement (ministère des Finances) fixe les salaires des employés publics et établit un système de salaires minimaux pour chaque position dans le cadre d'emplois public. Les communes peuvent signer des accords collectifs avec leurs employés, mais ne peuvent dépasser les salaires fixés par le ministère. Les rétributions des employés des communes sont donc fortement dépendantes de la situation économique du pays. L'introduction récente d'une part de rémunération au mérite et la possibilité de moduler cette rémunération en fonction des compétences et de la réalisation d'objectifs déterminés doit permettre de susciter des

vocations. Les salaires dans l'administration publique sont, en moyenne, sensiblement plus bas que dans le secteur privé, tandis que pour le même poste administratif, un employé d'une commune reçoit normalement un salaire plus bas que celui d'un employé ministériel. Les communes peinent donc à engager des agents qualifiés.

Les droits et obligations

Pour être fonctionnaire, il est nécessaire d'être citoyen bulgare, majeur, ne pas être frappé d'incapacité légale, ne pas avoir été condamné pour un crime ou un délit frappé d'une peine d'emprisonnement et ne pas avoir été privé du droit d'accéder à certaines fonctions. Par ailleurs, la loi organise un régime complet d'incompatibilité visant à prévenir les conflits d'intérêts, qu'ils soient familiaux ou professionnels. Le statut d'agent public implique le respect des principes suivants : respect de la loi, loyauté, responsabilité, stabilité, neutralité politique et subordination hiérarchique. Il pèse sur l'activité des agents publics une obligation de diligence dans les réponses apportées aux citoyens, de politesse et de respect à leur égard, de ponctualité, de bonne foi à l'égard du service. L'agent public doit exécuter les ordres émanant de ses supérieurs hiérarchiques sauf quand ils sont manifestement illégaux. L'agent doit préserver le secret entourant les documents officiels. La loi reconnaît également la liberté d'opinion et le droit syndical.

CHIFFRES CLÉS

- **18 074** agents, soit 16 % des effectifs travaillant dans l'administration, sont employés par l'administration locale bulgare.
- **11 238** personnes sont employées sous contrat avec l'administration publique.

MUTUALISATION DES AGENTS

- **Les effectifs varient** de façon très importante en fonction de l'importance, de la taille et des ressources de la commune. D'une façon générale, les communes n'ont pas toutes les moyens nécessaires pour pouvoir disposer d'un personnel suffisant à la gestion des différentes missions qui leurs incombent. Ainsi, les petites communes ne possèdent pas de personnel technique ou expert. Cette difficulté est comblée, dans la mesure du possible, par les associations des communes, qui permettent une mutualisation des moyens.

Réformes en cours et tendances actuelles

Les procédures de recrutement ont été modifiées par la réforme administrative du 1^{er} février 1999 qui pose le principe du concours obligatoire pour l'occupation d'un poste d'employé d'Etat ou public. Mais la nomination sans recours au procédé du concours reste le mode de désignation le plus fréquent en Bulgarie. 80 à 85 % des nominations de contractuels et plus de 35 % des fonctionnaires sont choisis libre-

ment, sans concours préalable. Concernant la promotion, l'évolution la plus importante a été l'instauration d'une attestation obligatoire pour tous les employés. La réforme administrative prévoit parallèlement une catégorisation des employés dans l'administration publique. L'adoption des moyens de contrôle et de la résolution des conflits des intérêts, comme toutes les autres pratiques de résistance à

la corruption, constituent aussi des changements inscrits dans le cadre de la réforme administrative menée en Bulgarie. Mais un certain nombre d'interrogations demeure, notamment dans le domaine de la formation des employés, et plus particulièrement la professionnalisation des cadres administratifs. L'indépendance des employés par rapport aux cabinets politiques reste insuffisamment garantie.

La semaine prochaine : les Pays-Bas