



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe
- Danemark

Jean-Luc BODIGUEL
Directeur de recherche au CNRS,
Vice-Président du Conseil Scientifique d'EUROPA

DANEMARK

- 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 au Royaume-Uni.

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. SYSTEMES POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques (*superficie, habitants, densité*)

Superficie	43 894 km ²
Population	5 470 000 habitants (2007)
Capitale	Copenhague 500 000 hab (1,3 millions avec l'agglomération). Vient ensuite Arhus avec 218 000 hab.
Densité	122,4 hab/km ² (85 % de la population est urbaine en 2006)
Langue officielle	le danois (une petite minorité allemande existe dans le sud du Jutland)

- Données économiques (*PIB, autres, financement*)

Population active	4 % de la population travaille dans l'agriculture et la pêche, 23 % dans l'industrie et la construction et 73 % dans le secteur des services dont 35 % sont dans le secteur public et les services à la personne et 38 % dans les entreprises privées. 2 791 habitants pour 10 000.
PIB	194,4 Mds (euros)
Taux de croissance (moyenne 1996-2002)	2,5 %, 2005-2006
	3,1 %, 4 %
Chômage	3,1 %
PIB/hab	38 535 (euros)
PNB/hab	30 600 (euros)
Dépenses publiques totales/PIB	56,3 % (53 126 milliards d'euros en 2005)
Investissement public/PIB	17,6 % (6 493 milliards d'euros en 2005)
Dette publique/PIB	47,4 % en 2001, 42,3 % en 2004, 35,9 % en 2005 30,2 % en 2006 (Indicateurs économiques internationaux <i>Le Monde</i> /EUROSTAT,) (prévision pour 2010 29 % selon la mission économique de l'ambassade de France fin 2005) (400 milliards d'euros)
Monnaie locale	Couronne Danoise (DKK)
Inflation	1,9 % (2006)

- **Données politiques** (*régime, pluripartisme*)

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle dont la reine a des fonctions formelles et honorifiques avec un gouvernement issu d'une majorité parlementaire. C'est un Etat unitaire. Le Parlement (*Folketing*) est monocaméral et se compose d'une assemblée de 179 membres (le Groenland et les Iles Féroé ont chacun 2 représentants), 135 des 175 députés sont élus sur la base des votes obtenues dans les différentes circonscriptions électorales et les 40 autres au prorata de la représentation proportionnelle des partis. Les membres sont élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle pour quatre ans. Sept à huit partis sont représentés au Parlement.

Le pluralisme fait que les partis qui ont un minimum de 90 mandats sur 180 sont capables de former un gouvernement constitué d'au moins deux partis politiques. Ainsi, un Premier ministre peut appartenir à un parti qui a moins de mandats que l'opposition. Les partis politiques actuels sont « La Gauche » (*Venstre*, le parti libéral), le parti social-démocrate, le parti du peuple danois, le « *Socialistic People's Party and Enhedslisten* », une unité formé de trois anciens partis de gauche.

- **Données institutionnelles** (*unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés*)

Le Danemark est un Etat traditionnellement très décentralisé. Le principe d'autonomie locale, garanti par la dernière réforme constitutionnelle de 1953 (3^{ème} constitution de 1953 *Danmarks Riges Grundlov*), a été renforcé par différentes réformes engagées à compter des années 1970. Ces différentes réformes ont notamment abouti à :

1. un renforcement des compétences dévolues aux collectivités locales (par exemple en matière de transports, de santé, d'aménagement du territoire, d'assurance maladie, de voirie et de développement économique ;
2. un accroissement du poids des dotations non affectées au sein des dotations de l'Etat ;
3. une extension des mécanismes d'égalisation financière ;
4. le remplacement, à la présidence du conseil de comté, du préfet (représentant de l'Etat) par un président élu par le conseil en son sein.

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

1-1.2. Compétences étatiques

- **Compétences exercées par l'Etat**

L'Etat s'occupe plus particulièrement de la justice, de l'enseignement, de l'armée et de la police. Le système judiciaire est constitué hiérarchiquement de : l'administration des tribunaux (16 unités), la Cour suprême, la haute cour, les tribunaux de la mer et du commerce, le tribunal des plaintes

spéciales, le tribunal d'enregistrement, les tribunaux de district (24 unités). Le système d'enseignement, obligatoire de 9 ans avec choix d'écoles privées ou publiques, mais les universités sont publiques et sous la responsabilité de l'administration de l'Etat. Cependant, certaines sections des universités peuvent être privatisées comme l'enseignement spécial pour les professeurs des établissements secondaires, les « masters » pour les employés du secteur public. L'armée, relativement petite et employée pour des services civils comme les services de secours. La police dont le pouvoir a grandi en raison des problèmes de terrorisme.

Bien que le système de production relève du libéralisme économique, l'Etat et l'ensemble des autorités publiques exercent une régulation considérable et fournissent des services importants aux citoyens.

- Libéralisation sous l'effet du droit communautaire

La Radio et Télévision danoise (DR) est un monopole d'Etat, financé par l'Etat par une vignette TV. L'Agence gouvernementale de la santé est sous le contrôle mais séparée du ministère de la Santé. L'Agence gouvernementale du médicament (s'occupe l'autorisation et de l'interdiction des médicaments), comme l'agence de la santé publique, est sous le contrôle de l'Etat mais non sous celui du gouvernement. Il y a des partenariats public/privé : transports, hôpitaux, écoles privés, etc. en partie financés par l'Etat.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

En 2005, la diminution du nombre des municipalités a conduit à les rendre plus importantes sur le plan démographique. Une autre tendance est l'accroissement du secteur privé, en particulier hôpitaux privés, services pour personnes âgées, services de nettoyage.

I-2. Structures territoriales

Les structures territoriales comprennent trois niveaux sous l'Etat : les communes, les provinces et les régions.

Niveau 1 (communal ou assimilé)	Degré de coopération supra communale	Niveau 2 (départemental ou provincial. Niveau intermédiaire)	Niveau 3 (Régional ou entités autonomes / fédérées)
Nom générique : Municipalité	Formes juridiques de coopération (les énumérer) :	Nom générique : Province	Nom générique : Région
Nombre : 99	Nombre :	Nombre : 11	Nombre : 5

1-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales

- Données géographiques (*nombre, taille, superficie, habitants, densité*)

Le territoire comprend trois niveaux de collectivités locales : 99 communes (*kommuner*) alors qu'elles étaient 271, 11 comtés (*amter*) ou province au lieu de 14 et 5 régions. Trois communes (Copenhague, Frederiksberg et Bornholm) ont le double statut de commune et de comté (*amtskommuner*). Bornholm est un comté régional depuis 2003. Il provient de la fusion de cinq communes et du comté de l'île de Bornholm.

La taille moyenne des communes qui était de 19 000 habitants est passée à 30 000 habitants environ.

- **Données économiques et politiques** (*PIB, sources de financement, autres, autonomie*)

Dépenses		Recettes	
Dépenses publiques locales	43....million €	Recettes des taxes locales	108....million €
Dépenses publiques locales/PIB	3....%	Recettes des taxes locales/PIB%
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales	...45.%	Recettes des taxes locales/Recettes totales%
Investissements		Dettes	
Investissement public localmillion €	Dette publique locale	8.412 million €
Investissement public local/IB%	Dette publique locale/PIB%
Investissement public local/Investissement public total%	Dette publique locale/Dette publique totale%
Investissement public local/Dépenses publiques locales%		

- **Données institutionnelles** (*organisation, structures, contrôle de l'Etat*)

Les communes et les comtés disposent d'une organisation interne similaire.

Le conseil est l'assemblée délibérante, composée d'un nombre variable de membres (de 13 à 31) élus tous les quatre ans au mois de novembre, selon un système de représentation proportionnelle par liste. Le conseil est présidé par le maire de comté élu par le conseil parmi ses membres. Le conseil est assisté de commissions permanentes (commissions des finances présidé par le maire, de l'enseignement et des affaires culturelles, technique et de l'environnement, de la sécurité sociale et de la santé, des hôpitaux). Leur rôle consiste à préparer les décisions du conseil.

Les collectivités locales disposent de plusieurs modes de coopération : échanges de savoir-faire et d'expériences, utilisation conjointe d'un équipement, création d'organes communs pour la gestion de services publics.

Dans la plupart des comtés et de municipalités, la vérification des comptes est réalisée par une institution intercommunale : le Département d'audit des collectivités locales.

Il existe une « Association nationale des autorités locales danoises » pour les municipalités et pour les comtés de l' « Association des conseils de comtés danois », qui jouent, avec les syndicats, un rôle important dans l'élaboration des conventions collectives.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Un accord, conclu à la fin de l'été 2004 entre le gouvernement et les deux principaux partis politiques danois, avait prévu pour 2007 une réduction du nombre des collectivités locales et un nouveau partage des compétences et des ressources entre les communes et les comtés. A compter de 2007, les comtés qui prennent la dénomination de « région » voient leur nombre passer de 14 à 5, tandis que les communes sont fusionnées pour atteindre une taille minimum de 30 000 habitants. Celles qui en ont moins de 20 000 doivent mettre en place des partenariats avec d'autres communes. A la suite de cette réforme, le nombre de commune est passé à un peu moins de 100 (contre 271 actuellement). Cette simplification administrative servira de base à une refonte tant de la répartition des compétences entre les deux niveaux de collectivités locales que du financement local. Les comtés deviennent des sections géographiques des régions.

1-2.2. Compétences territoriales

- Nature des compétences

Les compétences les plus importantes des communes concernent le secteur social et l'éducation (écoles primaires et secondaires jusqu'à 16 ans, rémunération des enseignants compris). En matière sociale, les communes assurent la plupart des prestations sociales qui leur sont remboursées totalement (pensions de retraite, allocations familiales) ou partiellement (remboursements maladie, aide au logement) par l'Etat.

Les régions exercent des compétences très larges en matière de santé. Ils gèrent les hôpitaux publics et rémunèrent les médecins libéraux, le principe étant de la gratuité de l'accès à la médecine libérale. Ils assurent le remboursement des dépenses de médicaments (hors ticket modérateur) et offrent une aide médicale gratuite aux plus démunis. Ils exercent aussi des responsabilités en matière d'éducation (enseignement secondaire au delà de 16 ans et écoles de formation professionnelle).

- Domaine des compétences

La répartition des compétences est fixé comme suit après la réforme de 2007 :

Secteurs/Décideurs	Communes	Régions (ex Comtés)
Etat civil		
Maintien de l'ordre public		
Foncier, urbanisme	X	
Eau, assainissement	X	X
Déchets ménagers	X	
Distribution de l'énergie	X	
Transports urbains	X	X
Voirie	X	X
Espaces verts	X	X
Logements	X	
Santé	X	X
Services sociaux	X	
Education	X	X
Culture	X	X
Sports et loisirs	X	
Développement économique	X	X

- **Gestion des compétences** (*directes, indirectes – délégation contractuelle*)

La gestion est généralement une gestion directe.. Cependant beaucoup de communes ont externalisé un certain nombre d'activités au profit du secteur privé, principalement dans les services de nettoyage.

Une tendance générale est cette externalisation qui brouille la claire distinction entre affaires publiques et affaires privées.

- **Finances locales** (recettes, recettes fiscales, dotations, autres recettes, emprunt local)

Niveau d'administration	Part des recettes en pourcentage dans les budgets locaux				
	Recettes fiscales propres	Recettes fiscales transférées	Emprunt local	Dotations	Autres
Niveau 1 (communal ou assimilé)	56,6 %	1,1 %	11,5 %	8,9 %	21,8 %
Degré de coopération supra communale					
Niveau 2 (départemental ou provincial. Niveau intermédiaire)	71,3 %	0,3 %	0,6 %	11,71 %	18,78 %
Niveau 3 (Régional ou entités autonomes / fédérées)					

Niveau d'administration	Part des dépenses en pourcentage dans les budgets locaux			
	Dépenses d'investissement	Dépenses d'équipement	Dépenses de fonctionnement	Autres
Niveau 1 (communal ou assimilé)				Total de 2,8 %
Degré de coopération supra communale				
Niveau 2 (départemental ou provincial. Niveau intermédiaire)	1,7 %			
Niveau 3 (Régional ou entités autonomes / fédérées)				

Les dépenses locales s'élevaient à 63,3 milliards d'euros en 2003, soit environ 11 500 euros par habitant. Les dépenses locales d'investissement (2,2 milliards d'euros) représentent 69 % de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement. En 2006, les dépenses publiques locales représentaient 33,8 % du PIB, et 59,9 % des dépenses publiques totales ; les dépenses publiques locales d'investissement représentaient 1,2 % du PIB et 3,4 % des dépenses publiques locales.

Les recettes fiscales (fiscalité locale propre et transferts de fiscalité) s'élevaient à 31,8 milliards d'euros en 2003, ce qui représente 52 % des recettes locales hors emprunt.

Les recettes fiscales propres

Les principaux impôts propres des communes et des communes sont l'impôt local sur le revenu des personnes physiques (*kommunal indkomstskat*) qui est l'impôt le plus important par son produit (93 % des recettes fiscales propres), la taxe foncière sur les terrains (*kommunale ejendomsskatter*) qui représente 7% des recettes fiscales propres et la taxe sur les revenus des propriétés (*ejendomsvaerdiskat*) instituée en 2000. Les communes peuvent ételement instaurer une taxe foncière sur les propriétés des entreprises au taux maximum de 1 %. En 2001, 77 communes l'avaient instituée.

Les collectivités locales peuvent en principe définir librement le taux de l'impôt local sur le revenu des personnes physiques. Toutefois, depuis 2002, des mesures de gel des taux sont appliquées. Elles sont accompagnées d'un dispositif permettant de sanctionner les collectivités n'appliquant pas le gel.

Les taux de la taxe foncière sur les terrains et de la taxe sur les propriétés des entreprises sont encadrés par de fourchettes. Les collectivités locales n'ont en revanche aucune marge de manœuvre sur le taux de la taxe sur les revenus tirés des propriétés.

Les communes bénéficient du transfert de 12% du produit de l'impôt national sur les sociétés.

Les dotations

Les collectivités locales bénéficient de dotations de l'Etat : une dotation générale (*Generalle tilskud*) répartie entre les collectivités en fonction de leur niveau de bases fiscales et différentes dotations spécifiques (*Saerlige tilskud*) avec une aide aux communes en difficulté) ainsi qu'une dotation destinée à rembourser certaines dépenses sociales et un fonds de compensation de la TVA.

Les collectivités locales bénéficient aussi de mécanismes d'égalisation des coûts et des bases fiscales (*Udligning*), destinés à atténuer les différences entre les collectivités en ce qui concerne d'une part leurs besoins de dépenses et, d'autre part, le niveau de leurs bases fiscales par habitant. En ce qui concerne le mécanisme d'égalisation des coûts, sont pris en compte les besoins des collectivités

estimés à partir notamment de leurs caractéristiques démographiques et sociales. Les collectivités dont les besoins se situent au-delà de la moyenne reçoivent une dotation financée par les contributions des collectivités situées au dessous de la moyenne. En ce qui concerne le mécanisme d'égalisation des bases, sont de la même manière versés aux collectivités dont les bases fiscales sont inférieures à la moyenne des dotations financières par les collectivités dont les bases se situent au dessus de la moyenne.

L'emprunt local

Les collectivités locales peuvent emprunter auprès de l'établissement de leur choix, en monnaie nationale ou en devises. Elles peuvent également recourir au marché obligataire. Les modalités de recours au crédit diffèrent pour les communes et les comtés. Les communes ne peuvent recourir librement au crédit que pour le financement d'investissements spécifiques : distribution du gaz naturel, centrales électriques, amélioration de l'environnement, eau et assainissement, rénovation urbaine, logements pour les personnes âgées, achats de terrains. Les autres emprunts doivent faire l'objet d'une approbation préalable du ministre de l'Intérieur et de la Santé.

Les comtés peuvent recourir au crédit pour tous leurs investissements à condition que les emprunts n'excèdent pas 25 % de leurs dépenses d'investissement annuelles.

Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

A la suite de la réforme de 2007, les cinq nouvelles entités (régions) qui remplaceront les comtés ne disposeront pas de recettes fiscales propres. Elles seront financées par des dotations de l'Etat et des communes.

II. SYSTÈME DE FONCTION PUBLIQUE

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

Il n'existe pas de système particulier de fonction publique pour les collectivités territoriales.

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

La fonction publique danoise a été construite sur le modèle européen de l'emploi à vie, même s'il a toujours été possible au Danemark de licencier un fonctionnaire pour des motifs laissés à la discrétion de l'employeur. Cependant la loi n° 29 du 18 juin 1969 modifiée, qui constitue le texte de base pour les fonctionnaires de l'administration centrale, visait à plus de flexibilité, et a conduit à ce que le système soit plus centré sur l'emploi que sur la carrière. Ces règles ont été repris pour les agents

locaux. Le principe d'autonomie locale et la place des conventions collectives conduisent à donner aux collectivités locales une part importante dans la réglementation de leurs agents. Cette autonomie est toutefois limitée en matière salariale. Les conventions collectives sont visées par un Comité des salaires des collectivités locales, organisme composé de conseillers nommés par le ministre de l'Intérieur et de représentants des autorités locales.

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)

Entités	1987	1996	2002	2004		2005
Etat central	205 000	183 200	182 700	175 800	21 %	160 000
Comtés		184 900	192 100	191 000	22,8 %	
Municipalités		442 700	474 200	469 900	56,2 %	
Collectivités locales	586 000	627 600	666 300	660 900	79 %	590 000
Total Emploi public	792 000	810 800	849 000	836 700	100 %	750 000

L'emploi public comprend l'Etat central qui a en charge l'administration centrale, la défense, la police et les universités, les comtés qui ont en charge les tâches de niveau régional (hôpitaux, écoles secondaires supérieures) et les municipalités (avec en particulier les écoles primaires et secondaires inférieures, les soins aux enfants et aux personnes âgées). En 2005, l'ensemble du secteur compterait approximativement 750 000 personnes dont 160 000 pour l'Etat central (source : ministère des Finances).

En 2002, 60 % des employés du secteur public étaient des hommes avec des différences importantes selon les secteurs. 83 % des employés de bureau sont des femmes, mais seulement 42 % parmi le personnel académique et 33 % parmi les enseignants. Il n'y a que 23 % de femmes parmi les managers, 25 % dans le secteur de l'informatique et 6 % dans les forces armées et la police.

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

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

Bien que les relations entre employeurs et employés (horaires de travail, salaires, congés) soient régies par les conventions collectives, un certain nombre de lois règlent les dispositions applicables à des groupes particuliers d'employés ou pour certaines situations. Il existe ainsi le *Civil Servants Act* et le *Civil Servants Pension Act*. Les lois suivantes s'appliquent aussi bien aux employés du secteur privé

qu'à ceux du secteur public : *the Holliday Act, the Salaried Employees Act, the Equal Treatment Act, the Equazl Pay Act, the Working Environment Act, etc.*

11-2.1 Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux)

Il existe trois catégories d'agents :

Les **fonctionnaires** régis par un statut de droit public. Ils sont soumis à un statut de droit public. Les dispositions concernant les fonctionnaires locaux reprennent globalement celles du Code de la fonction publique adopté en 1969. Ils bénéficient d'emplois permanents et normalement à vie, après une période d'essai de deux ans en moyenne. Ils ont généralement cinq semaines de congés par an. Des contrats à durée déterminée de 3 à 9 ans sont aussi utilisés, le plus souvent pour les cadres dirigeants. Les fonctionnaires font généralement partie du personnel d'encadrement. Ils représentent environ 15 % des agents locaux. Ce sont normalement des emplois à plein temps (37 heures par semaine) ou à temps partiel (normalement autour de 30 heures)

Les **employés** qui relèvent du droit privé et dont les conditions d'emploi sont régis par des conventions collectives. Ils accèdent à un emploi permanent après une période d'essai de trois mois. Ils forment 80 % des agents locaux ; en cas de démission, ils reçoivent une somme établie en fonction de leur ancienneté.

Certains employés sont payés à l'heure. Ils ne bénéficient pas des mêmes avantages que les fonctionnaires en terme de congés maternité, de congés, de congés maladie. Leur nombre d'heures de travail par semaine varie et ils peuvent être sans travail pendant un certain temps mais ils reçoivent les avantages sociaux de l'Etat. Ils peuvent démissionner du jour au lendemain comme être remercié du jour au lendemain.

D'autres agents, en nombre très limité, sont sous contrat individuel de droit privé. Il s'agit essentiellement des managers de haut rang pour lesquels il a paru judicieux de prévoir un système de rémunération individuelle et plus flexible ou si l'on a besoin de clauses de non concurrence, de licenciement spécial, de compensation pour une retraite prématurée. Ce ne sont pas des emplois stables et leur précarité est compensée par des rémunérations plus élevées.

Il existe également des contrats pour les demandeurs d'emploi à qui on offre un travail temporaire (normalement d'une année) correspondant à leur niveau d'éducation et d'emploi. La caractéristique de ces emplois est que les salaires sont presque entièrement supportés par l'Etat, le poste de travail n'est donc pas très coûteux.

Enfin des « emplois réservés » sont prévus pour les personnes handicapés, âgés ou autres qui ne peuvent travailler 37 heures par semaine. Ce sont des emplois à temps partiel dont l'Etat supporte une partie du salaire. Ces deux derniers types de contrats ne bénéficient pas uniquement aux agents publics mais à tous.

11-2.2. Recrutement et formation

Chaque ministère ou autorité locale est investi de pouvoirs en matière de gestion du personnel et peut nommer et licencier son personnel sans intervention d'autres instances mais dans certaines limites (en particulier pour la rémunération). La sélection des agents locaux n'est donc pas formalisée et se rapproche des règles en vigueur dans le secteur privé : appel à candidature (sauf si le poste vacant est pourvu en interne), recrutement sur entretien à partir d'un dossier (diplômes, *curriculum vitae*, recommandations). Le processus de négociation du contrat peut se faire dans le cadre d'une convention collective ou non, tout dépend de la situation et du poste de travail. Il n'y a pas de limite d'âge au recrutement mais un âge minimum de 18 ans pour des contrats temporaires et de 20 ans pour un emploi définitif. La période d'essai est généralement d'un mois mais peut aller jusqu'à trois mois. Cette période de probation n'est pas renouvelée au cours de la carrière. Les conventions collectives reconnaissent aux représentants du personnel le droit d'exprimer leur avis sur les candidats au sein des commissions paritaires.

La formation n'est pas un droit et s'effectue seulement à la demande de l'employeur. Des formations existent avant le recrutement, immédiatement après et au cours de la carrière. Normalement les fonctionnaires suivent une courte période de formation immédiatement après leur recrutement. La nature de l'enseignement varie, elle est liée au poste de travail pour les nouveaux recrutés. Au cours de la carrière, elle porte plus sur les compétences en matière de communication et de capacités psychologiques. La formation embrasse tous les aspects ; elle est donc aussi bien générale (communication, connaissances sur la société, système légal, travail d'équipe, etc.) que spécialisée sur le poste de travail. La formation peut être délivrée par l'Université (*master degree*) ou par des organismes privés (par exemple, les personnels de la télévision offre des formations axées sur la communication, les formations centrées sur les aspects psychologiques sont généralement le fait d'entreprises privées). Cette formation a une influence sur la carrière. Souvent, une formation particulière est nécessaire pour obtenir un grade ou une rémunération supérieure.

Les critiques portent généralement sur le caractère superficiel de la formation. Elle est sensée servir à la promotion mais elle n'est souvent pas nécessaire. De même, la tendance à offrir des formations de nature psychologique est critiquée car elles prennent du temps sur leur travail.

II-2.3. Avancement et promotion

L'ancienneté demeure le critère dominant de promotion. Cependant, depuis 1997, la prise en compte des performances de l'agent public et de la réalisation d'objectifs intervient dans l'avancement. Pour chaque poste, il y a des règles particulières de promotion. Celles-ci existent plus précisément lors du passage d'un emploi temporaire à un emploi permanent, d'un emploi de fonctionnaire à un poste de manager.

II-2.4. Rémunération

Les salaires et conditions d'emploi sont négociées entre les associations regroupant les autorités locales et les syndicats. Toutefois la rémunération des fonctionnaires les plus élevés ainsi que leur nombre sont fixés au niveau central. Dans certains cas, le Gouvernement et le Parlement peuvent décider (ainsi en ce moment il y a des discussions pour savoir s'il faut augmenter le salaire des travailleurs sociaux et des infirmières). Mais généralement, on considère que l'Etat n'a pas d'influence directe sur les rémunérations. Pour les autres catégories, le point de départ est le système de classification des postes fixé au niveau central avec, en outre, la possibilité d'allocations supplémentaires suite à des négociations locales. Les échelles de salaire diffèrent de celles des fonctionnaires de l'Etat. La rémunération comprend une part fixe dépendant du grade et de l'ancienneté et d'une part variable déterminée par l'évaluation des performances. Normalement, la rémunération est fonction du niveau de formation, du poste (nature et charge de travail), de la fonction, du temps de travail, de l'ancienneté dans le poste et dans un moindre degré de considérations individuelles (certains employés savent argumenter pour obtenir un meilleur salaire).

Les augmentations de rémunération dépendent de l'échelonnement indiciaire des emplois. Il existe normalement 7 niveaux indiciaires et le temps de passage dans chaque échelon est de deux ans. La rémunération des agents des collectivités territoriales n'est pas identique sur l'ensemble du territoire. Les municipalités sont classées en cinq catégories d'allocations locales. Le montant de ces allocations locales dépend des traitements et salaires du secteur privé, du niveau des prix et du niveau d'imposition dans la municipalité. Les agents recrutés avant 1997 ont gardé la possibilité de garder le système précédent ou d'opter pour le nouveau.

Il est assez difficile de dire s'il existe des différences de rémunération entre les fonctionnaires et les employés du secteur privé : dans certains cas, il y a une grande différence et dans d'autres non.

II-2.5. Droits et obligations

Auprès de chaque autorité, des comités paritaires sont consultés sur tous les aspects de la politique du personnel. Les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève contrairement aux agents employés sur la

base de conventions collectives. Leurs droits comme leurs devoirs sont similaires à ce que l'on connaît ailleurs. Les mutations ne peuvent s'opérer que des postes considérés comme comparables à celui occupé. Malgré le principe de l'emploi à vie pour les fonctionnaires, la possibilité de les licencier a conduit à les couvrir contre le chômage par un régime d'indemnisation. En matière disciplinaire, les agents publics ont un droit de recours auprès de l'*Ombudsman* et des tribunaux ordinaires.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le recrutement comme fonctionnaire est réservé à un certain nombre de fonctions dans le secteur de l'Etat et de l'église nationale comme les juges, les policiers, les responsables des prisons et de la défense ainsi que les fonctionnaires supérieurs (*seniors managers*)

Sources

Outre les ouvrages édités par DEXIA et utilisés par défaut ainsi que la réponse de l'expert au questionnaire, les sources suivantes ont été consultées

- **Public Administration Country File**, Kingdom of Finland (United Nations) : édition de mai 2006
- **Autorités locales du monde** : mise à jour 06-04-2006
- **Ambassade de France au Danemark** - Mission économique : mise à jour 18 octobre 2005

III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX AU DANEMARK

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Après avoir institué au XIX^{ème} siècle un modèle de protection sociale de type bismarckien, le Danemark s'est doté en 1973 d'un système de protection sociale généralisé sur le modèle anglais soit un NHS (*National Health Service*). Universalité, unicité et financement par l'impôt le caractérisent pour l'essentiel.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Le système de santé danois se distingue par son administration décentralisée qui prend appui sur les structures régionales (comtés) et locales (municipalités). Le Ministère de la Santé exerce une fonction de coordination et de contrôle mais il n'a pas de responsabilité opérationnelle directe.

Le ministère de la santé danois organise le système de santé et coordonne les activités des autorités territoriales. A l'échelon inférieur, 16 districts départementaux ou comtés jouent un rôle déterminant dans l'organisation des soins de santé primaires et hospitaliers. Ils fournissent les prestations gèrent les hôpitaux. Ils agissent également pour la promotion de la santé. L'action des communes est essentiellement sociale. Elles prennent en charge les personnes âgées et handicapées, par exemple. L'Etat intervient pour définir les priorités et les objectifs en matière de santé publique. De manière particulière, il définit le panier de soins minimum ainsi que la procédure d'autorisation de mise sur le marché des médicaments.

Chacune des 275 villes est compétente en matière de soins à domicile, et de prestations d'aides et de sécurité sociale. Tous ces services sont regroupés au sein d'un guichet unique communal.

90 % du système de protection sociale danois est financé par l'impôt national et local. Seule l'assurance chômage et les accidents du travail sont financés par un système de cotisations. En 1994, une contribution de tous les travailleurs (salariés ou non) a toutefois été mise en place. Cette contribution alimente le budget général de l'Etat et non pas une caisse dédiée.

Chaque collectivité doit prévoir le financement nécessaire. Un système de péréquation est destiné à compenser les inégalités démographiques.

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

Les agents publics locaux sont rattachés au régime général de la sécurité sociale. Ils bénéficient d'un régime particulier pour leur pension de base en vertu de leur statut.

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

Le poids croissant des dépenses sociales dans le PIB a conduit le gouvernement à accroître la participation des bénéficiaires à certains frais de santé et à introduire une cotisation sociale basée sur les revenus des salariés et des non salariés depuis le 1^{er} janvier 1994.

Plus récemment en 2004, le gouvernement a adopté, après un vote serré au Parlement, une réforme qui a redéfini les limites des compétences des Comtés et centralisé les services de santé jusqu'à janvier 2007.

Du point de vue de la couverture maladie, le système danois semble assez stable, puisqu'il n'a pas connu de bouleversement depuis trente ans. La dernière évolution date de 2002. Elle vise à remédier aux longues listes d'attente, problème récurrent au Danemark. Les patients peuvent désormais s'orienter vers un hôpital privé au Danemark ou à l'étranger avec l'accord des autorités régionales de santé, si les délais d'attente depuis la prescription pour un traitement dans un hôpital public dépassent les deux mois.

Le 4 avril 2006, le gouvernement danois a présenté un projet ambitieux de réforme du bien-être du pays (protection sociale notamment) pour faire face aux défis de la globalisation et assurer le

financement de ce système dans le futur. Avec une cinquantaine de propositions concrètes dans le domaine de la retraite et la préretraite, de l'emploi, de l'éducation et de l'intégration, ces réformes visent à créer de meilleures conditions pour la croissance, la prospérité et le bien-être.

Selon les estimations du gouvernement, les réformes devront faire progresser la main-d'œuvre de 125 000 personnes d'ici 2025 et de plus de 150 000 d'ici 2040. Les initiatives proposées seront mises en place graduellement jusqu'en 2025. Elles devront assurer l'équilibre des finances publiques à long terme en créant un « espace » financier d'environ 1,5 % du PIB, dont un peu moins d'1% sera utilisé pour financer les dépenses croissantes des soins et de la prise en charge des personnes âgées, tandis que 0,6 % du PIB sera investi dans la recherche, la formation, l'innovation, la création d'entreprises, etc.

Les objectifs prioritaires du gouvernement sont notamment l'investissement dans l'avenir (recherche et développement, formation, innovation et création d'entreprises) ; une intégration rapide du marché du travail et une participation durable ; une meilleure intégration notamment pour une immigration plus qualifiée.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1. Maladie

Prestations en nature :

En matière de soins de santé, les citoyens sont libres de choisir entre deux sortes de couverture. La première, qui rassemble près de 97 % de la population, permet à l'assuré de choisir un médecin qui redirige son patient vers un spécialiste ou l'hôpital. Les consultations sont en principe gratuites. La seconde couverture, qui rassemble 3 % de la population, permet à l'assuré de bénéficier d'une liberté totale dans le choix de son médecin généraliste mais il doit prendre en charge une partie des coûts des traitements délivrés par les spécialistes et les généralistes.

En matière d'hospitalisation, le choix parmi les hôpitaux publics est libre. Les patients peuvent choisir un hôpital privé au Danemark ou à l'étranger avec l'accord des autorités régionales de santé, si les délais d'attente depuis la prescription pour un traitement dans un hôpital public dépassent les deux mois. Si le patient est hospitalisé dans un établissement privé non-agréé, il devra en supporter les coûts.

Les assurés participent au coût des médicaments qui figurent sur la liste arrêtée par le Ministère de la santé chaque année. Elle est totale pour les frais n'excédant pas 480 DKK (64 €). Elle est de moitié pour les frais compris entre 480 DKK (64 €) et 1.165 DKK (156 €), par exemple.

La plupart des prestataires de soins exercent à titre privé. Ils doivent passer des conventions avec le Service National de Santé pour pouvoir bénéficier du régime de remboursement des soins. La liberté d'établissement est garantie à tout médecin, sous réserve d'un plafond dans chaque district en fonction du nombre d'habitants. Au titre de leur activité et de leur catégorie, les médecins généralistes sont rémunérés à la capitation et au volume d'actes fournis. Les spécialistes perçoivent un forfait pour chaque acte médical.

Prestations en espèces :

En vertu de leur statut, les agents publics continuent à percevoir leur traitement pendant toute la durée de la maladie. Cependant 10% environ des agents ne bénéficient pas de cet avantage et sont rattachés au régime général. Les conventions collectives peuvent prévoir des dispositions plus favorables.

III-2.2. Maternité et charges de famille

Toute femme agent public bénéficie d'un congé de maternité. Les règles applicables sont fixées dans les Conventions Collectives. Ainsi les femmes ont droit à 14 semaines de congé dont 4 avant la date prévue de l'accouchement. Le père peut bénéficier de 2 semaines de congé s'il est agent public.

Les allocations familiales sont versées aux citoyens danois ainsi qu'aux personnes qui résident au Danemark depuis au moins 1 an. Elles sont dues à la naissance du premier enfant.

Les prestations sont gérées par les communes locales (du ressort du Ministère des Impôts et du Ministère des Affaires sociales et de l'Egalité des Droits) ainsi que par le Ministère de la Famille et de la Consommation. Leur montant diffère selon l'âge des enfants et non en fonction des revenus des parents. Pour l'année 2006, elles s'élèvent à 466 € par trimestre pour les enfants âgés entre 0 et 2 ans, 421 € pour les enfants âgés de 3 à 6 ans et de 331 € pour tout enfant âgé de 7 à 17 ans.

III-2.3. Risques professionnels

En cas d'invalidité consécutive à un accident du travail, le fonctionnaire bénéficie d'une pension spéciale en vertu de la loi sur les pensions. Le taux d'incapacité doit être supérieur à 15%. La pension est calculée sur la base de 37 années d'ancienneté.

III-2.4. Vieillesse

Le système de pension danois se compose de 3 niveaux.

- Régime de retraite de base

Le premier niveau comprend un régime de base spécial fondé sur la loi relative aux pensions des fonctionnaires de 1969. Ce texte régit également les risques « survie » et « invalidité ». Ce régime de pension est directement financé par le budget de l'Etat et fonctionne sur le mode de la répartition. Le fonctionnaire ne verse donc aucune cotisation.

L'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans pour les deux sexes (contre 67 ans auparavant) mais il est possible de se retirer dès 60 ans. Le calcul de la pension diffère de celui appliqué dans le secteur privé qui se fonde principalement sur la résidence.

Dans le secteur public, le calcul de la pension se fait sur la base du dernier salaire perçu et du nombre d'années de service effectuées (37 années maximum) après l'âge de 25 ans. La pension représente environ 57% du salaire pour une pension à taux plein. Le taux de remplacement est plus faible pour les hauts salaires (42%) que pour les bas traitements (70%).

Depuis 1964, cette pension de base peut être complétée par une pension complémentaire obligatoire (ATP) pour les personnes travaillant plus de 9 heures par semaine. L'ATP est un système à cotisations définies (le montant des cotisations est fixe mais le niveau de la pension finale n'est pas garanti). Malgré sa nature « complémentaire », elle fait partie du premier niveau de pension. Son financement est assuré par l'employeur à hauteur des deux tiers.

- Régime de retraite complémentaire

Le deuxième niveau de pension comprend une variété de régimes de retraite complémentaire de type professionnel. Ils existent pour les employés publics depuis 1950 et se basent sur les conventions collectives. En outre, ils sont gérés par les partenaires sociaux pour le secteur public.

En 1998, un nouveau régime complémentaire obligatoire capitalisé, le SP (*Den saerlige Pensionsordning*) a été mis en place pour réduire la consommation des ménages. Il s'adresse à toute personne âgée de 16 à 66 ans. Son financement est assuré par le versement des cotisations d'un montant initial de 1 à 2% du salaire brut. Il atteint aujourd'hui les 9% et 10%. Les cotisations des employés publics sont plus faibles que celles versées par les travailleurs du secteur privé dans les nouveaux régimes. Elles varient entre 0,9 et 2,4% et sont versées sur des comptes individuels.

Le troisième niveau de pension comprend des pensions individuelles de nature assurantielle et privée. Compte tenu des faibles niveaux de la pension de base et de la pension complémentaire obligatoire, les trois quarts des agents adhèrent à un régime de retraite complémentaire facultatif.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le gouvernement danois a entrepris des réformes afin de garantir l'équilibre financier du régime de pension publique. Au même titre que les travailleurs du secteur privé, les employés publics ont été visés par ces réformes. C'est dans ce contexte qu'en 2003, les conditions de recours à la retraite anticipée sont devenues plus restrictives. Les syndicats ont fait valoir leur mécontentement en raison de la remise en cause des droits acquis par les travailleurs.

De manière plus générale, des ajustements dans les dispositifs de retraite et de préretraite devront rendre le travail financièrement plus attractif et augmenter l'âge moyen de départ en retraite d'au moins 1,5 ans. Ainsi, l'âge de départ à la retraite atteindra 67 ans en 2025 contre 65 ans aujourd'hui.

L'âge de la préretraite sera relevé de 1 an en 2017, en 2019 et en 2021 respectivement de sorte qu'il sera de 63 ans en 2021 contre 60 ans actuellement. Désormais, le dispositif de préretraite visera en premier lieu les personnes avec une longue carrière derrière elles. Il faudra désormais cotiser durant 30 ans (contre 25 ans aujourd'hui) et commencer les versements au plus tard à l'âge de 30 ans. De plus, il sera nécessaire de s'inscrire activement au dispositif de préretraite au lieu d'en bénéficier automatiquement. Les personnes âgés de moins de 50 ans, ayant cotisé pour la préretraite mais qui choisiraient de quitter ce dispositif, pourront obtenir un bonus de 65,5% sur les cotisations de préretraite transférées à un autre régime de retraite individuel pour la période 2007-2009.

La contribution annuelle à la préretraite augmentera de 667 DKK à partir du 1^{er} janvier 2008 (aujourd'hui la cotisation annuelle est de 4669 DKK). La prolongation de la période de cotisation, l'augmentation du niveau des contributions et la réduction de la période de préretraite signifient donc une réduction du soutien de l'Etat au régime de la préretraite.

A partir de 2015 et tous les 5 ans ensuite, le gouvernement fera le point sur l'évolution de l'espérance de la vie. Un ajustement de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de la vie pourrait être d'actualité après 2025. Les limites d'âge existant actuellement dans la législation et empêchant certaines professions de continuer à travailler après un certain âge seront supprimées. Sont ainsi visées les professions telles que la police et la défense. La presse considère que le gouvernement danois actuel a su, au cours des dernières années, convaincre la population et la classe politique de la nécessité de réformes importantes, notamment dans le domaine de la préretraite, tabou traditionnel de la politique danoise.