

Les fonctions publiques locales en Europe

■ DÉCENTRALISATION ET RÉFORME DU STATUT DES AGENTS PUBLICS EN EUROPE - CNFPT

La décentralisation est devenue le droit commun de l'administration territoriale dans les États européens

1

L'émergence de règles communes pour les fonctions publiques locales et nationales en Europe

4

Les fonctions publiques territoriales en Europe : entre carrière et emploi

6

Dispositif d'enquête : aspects méthodologiques

8

Les fonctions publiques locales en Europe

évoluent sous l'effet de trois facteurs :

le développement de la décentralisation, celui de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, celui enfin d'une volonté de réformer les États eux-mêmes.

Ainsi les fonctions publiques locales se rapprochent et s'éloignent à la fois.

Elles se rapprochent parce qu'elles partagent désormais un référentiel commun.

Elles s'éloignent parce que chaque territoire est différent et affirme ses spécificités.

La décentralisation est devenue le droit commun de l'administration territoriale dans les États européens

- **Tous les États européens se réclament aujourd'hui de la décentralisation territoriale, au moins au niveau communal, comme l'atteste leur adhésion à la Charte européenne de l'autonomie locale**

Il n'existe plus en Europe d'État centralisé, en dehors de quelques cas particuliers comme les très petits États. On ne pouvait l'affirmer avant 2004, on le pourra sans doute après. En effet, après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui consacre le caractère décentralisé de la République, la France a annoncé avoir entamé la procédure de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale¹. Elle devrait être le 40^e État sur 46 membres du Conseil de l'Europe à le faire, et donc à reconnaître la décentralisation territoriale, au moins au niveau communal comme le droit commun de l'administration locale en Europe.

La charte européenne de l'autonomie locale fut ouverte à la signature le 15 octobre 1985², sous l'égide du Conseil de l'Europe. **Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988** dans les pays signataires.

La portée de la Charte

La Charte a pour but de définir le cadre général du statut des collectivités locales dans l'État. Elle contient des principes d'ordre politique, administratif et financier qui garantissent aux collectivités locales une gestion aussi autonome que possible des affaires communales. Elle garantit l'indépendance politique et économique des collectivités locales dans les affaires les concernant à l'égard du pouvoir central et des autres instances étatiques ou administratives. La Charte vise, sans pour autant unifier le droit dans le

¹ L'annonce a été faite le 16 janvier 2004 par le ministre délégué aux Libertés locales.

² La France signe la Charte la même année, le 10 octobre 1985, mais sans la ratifier à ce jour.

domaine de l'organisation des communes dans les États membres du Conseil de l'Europe, **l'établissement d'un standard minimum applicable dans le contexte d'une pluralité de régimes juridiques**. Pour respecter les spécificités des États, elle propose un système « à la carte » qui permet d'opérer le choix des dispositions applicables.

Une charte désormais commune à toute l'Europe

La Charte a été très rapidement signée et ratifiée par les pays d'Europe centrale et orientale nouvellement indépendants. En effet, « en agissant comme pourvoyeuse d'ensemble de valeurs communes, dans un sens déclaratoire et général, la Charte pouvait immédiatement servir de référence aux expériences post-communistes de décentralisation, jouant ainsi un rôle de dénominateur commun et de commune mesure à toutes ces expériences³ ».

Or, on s'aperçoit qu'elle joue ce même rôle pour les pays de l'Europe occidentale et membres de l'Union européenne dont certains, ne l'ont ratifiée qu'il y a peu ou s'apprentent à le faire. Ainsi la **Grande-Bretagne** n'a ratifié la charte qu'en 1998 et la **Belgique** en 2004.

- **La reconnaissance de l'autonomie locale conduit à une forte différenciation en matière d'organisation territoriale dans les États européens**

À l'intérieur de chaque catégorie d'État, on constate des différences importantes dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi que dans les modes d'organisation territoriale.

À l'Est, la régionalisation reste une exception polonaise, tandis qu'à l'Ouest elle ne s'est pas imposée partout

D'une manière générale, les États de taille moyenne ou petite n'ont pas de niveau régional d'administration érigé en collectivités territoriales. On l'observe à l'Ouest : **la Finlande, la Grèce, l'Irlande et le Portugal** n'ont pas de structure régionale de représentation politique ou de gestion administrative autonome. Le Portugal a même refusé le 8 novembre 1998 par référendum (à 60% de majorité) la création de huit autorités régionales.

À l'Est, certains États comme la **Pologne** ont créé, ou se proposent de créer (**Hongrie**) une collectivité territoriale régionale, chargée du développement économique et de la gestion des fonds structurels européens. Mais certains États comme **la Bulgarie et la Roumanie** n'ont pas de collectivités territoriales régionales, seulement des conseils de développement régionaux non dotés de la personnalité morale, chargés de gérer les fonds structurels.

Des collectivités territoriales aux moyens inégaux

L'hétérogénéité règne en Europe en matière de collectivités territoriales, y compris au niveau des compétences et des moyens.

On observe une variété et une diversité des situations en matière de moyens humains. L'analyse ne peut être menée qu'en différenciant, pour des raisons de comparabilité, la situation des pays de l'Union à 15 à celle des pays entrés le 1er mai 2004.

- **Une poussée des effectifs au niveau local**

Le tableau ci-dessous donne un panorama de la répartition de l'emploi des administrations publiques des pays d'Europe de l'Ouest par niveau d'administration.

Répartition des agents publics par niveau d'administration

Pays	Année	Total	Central	Régional (États fédérés)	Local	% du local/ total
Allemagne	2003	4 126 000	491 000	2 155 000	1 480 000	88 %
Autriche	2002	490 053	194 927	214 758	80 368	60 %
Belgique	2000	837 300	193 705	357 752	285 843	77 %
Danemark	2003	834 890	176 637		658 253	79 %
Espagne	2003	2 260 548	541 812	1 159 951	558 785	76 %
Finlande	2003	651 000	144 000		507 000	78 %
France*	2001	5 047 200	3 496 200		1 551 000	31 %
Grèce	2003	425 997	354 269		71 728	17 %
Irlande	2003	290 900	254 300		36 600	13 %
Italie	2003	3 609 145	2 927 452		681 693	19 %
Luxembourg	2002	32 161	22 189		9 972	31 %
Pays-Bas	2003	834 000	533 000		301 000	36 %
Portugal	1999	716 418	566 548		149 870	21 %
Royaume-Uni	2003	2 744 736	512 410		2 232 326	81 %
Suède	2003	1 339 000	234 000		1 105 000	83 %

Source : Parlement européen. Direction générale de l'information et des relations publiques

* Concernant la fonction publique française, l'administration centrale intègre les 895 100 agents de la fonction publique hospitalière.

3 François Saint-Ouen, « Fonction publique et formation continue en Europe de l'Est : le cas de la fonction publique territoriale », in Fonction publique et formation continue en Europe, (dir.) Gérard Ignasse, L'Harmattan, 1997, pp. 77-105. p. 89.

Le tableau met clairement en évidence la part importante prise par le niveau régional dans les États fédéraux (**Allemagne, Autriche, Belgique**) et régionalisés (**Espagne**).

Les effectifs des communautés et régions et des administrations provinciales et locales belges ont fortement augmenté durant les dernières années au détriment des effectifs des services publics fédéraux.

On observe un mouvement identique en Espagne avec la montée en puissance des effectifs des communautés autonomes.

D'autre part, 7 États sur 15 ont encore un niveau d'administration centrale plus élevé que le niveau local du point de vue du nombre d'agents (France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal).

Les effectifs au niveau local sont plus importants dans les pays scandinaves, dans les États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) et au Royaume-Uni.

• **L'incidence de l'Union européenne sur les capacités administratives des pays d'Europe centrale et orientale (Peco)**

Dans le cadre des négociations d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, la Commission européenne a rédigé chaque année un rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par chacun des pays en vue de l'adhésion.

Ce rapport décrit les relations entre les pays et l'Union, analyse la situation en ce qui concerne les conditions politiques fixées par le Conseil européen (démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, protection des minorités), examine la capacité de chaque pays à assumer les obligations résultant de l'adhésion, c'est-à-dire la reprise de l'acquis communautaire, le droit dérivé et les politiques de l'Union.

Il couvre également les capacités judiciaires et administratives, conformément à ce qui avait été demandé par le Conseil européen de Madrid qui avait souligné la nécessité pour les pays candidats d'adapter leurs structures administratives afin de garantir la mise en œuvre harmonieuse des politiques communautaires après l'adhésion.

Par conséquent, de nombreuses réformes du statut des fonctionnaires ont été rendues nécessaires pour renforcer l'efficacité de l'administration et créer une capacité administrative de pré-adhésion appropriée.

Les réformes de la fonction publique dans les Peco ont visé à créer un système de carrière avec une égalité d'accès au service public sur une base ouverte et indépendante pour assurer la continuité de l'administration pendant les années à venir.

La question de la rémunération des fonctionnaires s'est alors posée car elle doit garantir le recrutement et le maintien de fonctionnaires expérimentés.

En Pologne, par exemple, la loi sur la fonction publique de 1998 sur l'administration centrale a prévu la mise en place d'un nouveau corps, à deux niveaux d'agents ainsi que l'organisation de concours en vue de l'obtention d'un statut permanent. Elle définit précisément le statut des fonctionnaires et des autres employés de l'administration publique. Elle décrit les procédures de recrutement, les conditions d'emploi et de rémunération, et les principales fonctions des employés.

D'autre part, le renforcement des capacités administratives lié à l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne s'est traduit par une augmentation régulière des effectifs au niveau de l'administration d'État mais aussi des autorités locales.

De décembre 1999 à décembre 2003, l'administration d'État est passée de 148 000 agents à 161 463, soit une augmentation de 9 %, alors que l'administration locale a augmenté ses effectifs de 22 % (de 158 500 agents en 1999, on est passé à 194 630 en 2003).

On notera qu'en 2003, l'administration locale représentait 63,5 % des effectifs publics totaux, elle n'en représentait que 52 % trois ans auparavant.

La Hongrie a également réformé son administration publique en vue de moderniser son mode de fonctionnement, son organisation et sa structure juridique.

Un programme de développement du service public hongrois a été adopté en mai 1999. Il est fondé sur trois principes essentiels : la déréglementation, la déconcentration et la décentralisation.

En juillet 2001, une nouvelle loi relative aux fonctionnaires a permis de rendre la fonction publique hongroise plus responsable et plus efficace. Les dispositions de cette loi, axée sur des mesures préventives, comportent un code éthique obligatoire, des mécanismes de contrôle plus stricts dans le cadre de la lutte menée par l'État contre la corruption.

Dans le cadre de la réforme, une place prioritaire a été accordée à la formation, et tous les fonctionnaires sont soumis à un examen obligatoire sur les questions européennes.

On le voit, ce renforcement des capacités administratives présente un enjeu considérable pour ces nouveaux pays. A cela s'ajoute la question des fonds structurels auxquels ces pays devront faire face. La gestion des fonds structurels leur impose aussi de construire une administration capable de définir des stratégies, de préparer des programmes et de gérer les budgets correspondants, en particulier les fonds qui proviendront du budget communautaire.

L'émergence de règles communes pour les fonctions publiques nationales et locales en Europe

• Des règles communes initiées par la Charte européenne de l'autonomie locale

La Charte européenne de l'autonomie locale, du 15 octobre 1985 comporte des dispositions spécifiques sur le statut des personnels des collectivités locales :

« Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. **Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence** ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. »

L'émergence d'une doctrine du Conseil de l'Europe sur la fonction publique territoriale

Une idée commune préside au statut de la fonction publique territoriale en Europe. D'après le Conseil de l'Europe : « concilier au mieux l'autonomie d'organisation des collectivités locales et la protection uniforme de certains droits du personnel des collectivités locales au titre de l'égalité de traitement⁴ », conformément aux stipulations de la Charte.

Néanmoins, le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) promeut, dans le respect de l'autonomie locale, l'adoption d'un « **modèle uniforme** » en estimant notamment qu'il « semble approprié d'uniformiser⁵ » ou « d'harmoniser⁶ » un certain nombre d'éléments dans tous les pays membres du Conseil, notamment pour les **cadres et cadres supérieurs**.

• Des règles communes renforcées par l'influence de l'Union européenne sur le droit des agents publics locaux.

Il n'existe pas d'acquis communautaire pour ce qui concerne l'organisation générale de l'administration publique. Cette question relève de la décision des États membres, même si

l'Union européenne n'ignore pas totalement les collectivités territoriales sur le plan institutionnel depuis la création par le traité de Maastricht en 1992 du comité des régions et l'introduction de plusieurs références à ces collectivités dans le projet de « traité constitutionnel » devant être soumis à référendum dans les pays membres de l'Union.

Pourtant l'Union européenne ne se désintéresse pas totalement du statut des agents des collectivités territoriales, car leurs employeurs doivent s'inscrire dans le mouvement de suppression des obstacles à la libre circulation des travailleurs en Europe, mais aussi mettre en œuvre le droit communautaire en fonction de leurs compétences.

De nombreuses dispositions concernent néanmoins la fonction publique territoriale

Le Conseil d'État l'a rappelé dans son dernier rapport public⁶. Le droit communautaire est un levier de transformation du droit de la fonction publique à un triple point de vue.

En premier lieu, le principe de **libre circulation des travailleurs** posé par l'article 39 du traité de Rome du 25 mars 1957, et sa limitation stricte « aux emplois dans l'administration publique », a par exemple conduit la France à réviser le statut de la fonction publique, y compris territoriale. Ainsi, le décret du 16 février 1994 ouvre certains cadres d'emplois territoriaux aux ressortissants communautaires, pour les activités qui « sont soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique » (loi n°91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique⁷), ce qui n'est pas sans conséquence sur les modalités de recrutement dans la fonction publique en général. Il s'agit en effet de permettre aux ressortissants de l'Union européenne, puis de l'Espace économique européen d'y accéder, pour tous les emplois qui ne comportent pas de « participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ».

Émerge par ailleurs un « droit du travail européen » auquel la fonction publique territoriale n'échappe pas, comme l'illustre l'arrêt de la CJCE du 13 décembre 2001, sur renvoi préjudiciel du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, en matière d'**égalité entre hommes et femmes**⁸.

4 Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les États d'Europe centrale et orientale », Communes et régions d'Europe n°62, Conseil de l'Europe, 1997, p. 5.

5 Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les États d'Europe centrale et orientale », Communes et régions d'Europe n°62, Conseil de l'Europe, 1997, p. 10-12

6 Conseil d'État, Rapport public 2003 – Perspectives pour la fonction publique, La documentation française, 2004.

7 J.O., 27 juillet 1991.

8 Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, 13 décembre 2001, sur renvoi préjudiciel du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne : « Le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins énoncé à l'article 119 du traité est méconnu par une disposition nationale telle que l'article L. 24-I-3°, sous b), du code des pensions civiles et militaires de retraite français, qui, en ouvrant le droit à une pension de retraite à jouissance immédiate aux seuls fonctionnaires de sexe féminin dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque, exclut de ce droit les fonctionnaires de sexe masculin se trouvant dans la même situation ».

En second lieu, l'**organisation des concours**, y compris territoriaux, est de ce fait remise en cause potentiellement, comme en témoigne le récent arrêt Burbaud (CJCE, 9 septembre 2003, Burbaud) pour lequel « imposer le concours d'admission à l'École nationale de la santé publique [...], va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de sélectionner les meilleurs candidats dans les conditions les plus objectives possible et ne peut dès lors être justifié au regard des dispositions du traité ».

En troisième lieu, la transposition de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, qui vise à **limiter le recours au contrat à durée déterminée**, au-delà des aménagements nécessaires liés à l'arrêt Burbaud, est souvent interprétée dans l'état actuel des projets du Gouvernement, comme de nature à remettre en cause le principe même des concours dans la fonction publique territoriale en raison du fait de l'apparition envisagée d'un contrat à durée indéterminée de droit public, qui rapprocherait sans doute la fonction publique territoriale française à la fois du système de l'emploi et du modèle dominant de l'Europe actuelle⁹.

Les pays membres, désormais au nombre de 25 et bientôt 27 ou 28 avec la Croatie sont soumis à une obligation de résultat. Ils doivent être en mesure de mettre en œuvre sur leur territoire la législation et les acquis communautaires. C'est le cas par exemple en matière de gestion des fonds structurels : « Tous les États candidats se sont dotés au cours des dernières années d'une politique régionale, inspirée par les conceptions de la politique européenne de cohésion économique et sociale et influencée aussi par la mise en place des programmes d'assistance de la Communauté européenne¹⁰ ».

Comme l'État lui-même, les collectivités territoriales françaises doivent mettre en œuvre le droit communautaire, qui trouve tout particulièrement à s'appliquer pour ce qui les concerne en matière de marchés publics, de normes techniques, d'aides aux entreprises ou de fonction publique.

La définition du référentiel : l'espace administratif européen (EAE)

« Un espace administratif européen tend aujourd'hui à se constituer » même s'il n'a aucun caractère normatif, il est « dans la logique de la construction européenne¹¹ » et des élargissements successifs. Ainsi « la fonction publique qui est nécessaire à l'Union européenne doit être capable de s'acquitter, avec une intégrité professionnelle suffisante, des exigences qui lui sont imposées par le droit administratif au regard de la certitude juridique, de l'ouverture, de l'efficacité et de l'efficience¹² ».

La mise en œuvre du référentiel : l'échange de « bonnes pratiques » et la formation.

Les programmes PHARE et SIGMA

PHARE

Institué en 1989, le programme PHARE de l'Union européenne met des compétences à la disposition de l'Europe centrale et orientale et y encourage l'investissement afin de renforcer le développement d'économies de marché et de sociétés démocratiques. À l'origine, il concernait seulement la Pologne et la Hongrie mais il a progressivement été étendu pour englober aujourd'hui dix pays d'Europe centrale et orientale (**Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie**).

En parallèle, Phare constitue le principal instrument financier de la stratégie de pré-adhésion pour les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Depuis 1994, les missions de Phare ont été adaptées aux priorités et besoins de chaque PECO. Le programme Phare rénové, dont le budget s'élève à plus de 10 milliards d'euros pour la période 2000-2006, poursuit à ce jour essentiellement deux priorités : le renforcement des institutions et des administrations (institutional building) ; le financement des investissements.

SIGMA

Dans le cadre de PHARE, le programme SIGMA (Soutien à l'application des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne.

SIGMA a été créé en 1992 et relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA), il est principalement financé par l'UE. Il s'agit de faciliter dans onze pays de l'ancien bloc soviétique les échanges techniques et de développer la mise à disposition d'experts en matière de gestion du secteur public.

9 Estelle Mallet, François Meyer, « FPT : premières réactions mitigées au projet de CDI », La Gazette des communes, n°33, 1755, 6 septembre 2004, pp.10-13.

10 Gérard Marcou, Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale), Parlement européen, 311-200, 2002, p. 1.

11 Jacques Fournier, « Intégration européenne et administration publique. Où en est-on ? Que reste-t-il à faire ? », Tribune de la gestion publique, vol. III, n°6, 1997, pp.8-9.

12 Francisco Cardona, « Des fonctions publiques pour l'Espace administratif européen », Tribune de la gestion publique, vol V, n°2, mars/avril 1999, pp. 4-5.

Les fonctions publiques territoriales en Europe : entre carrière et emploi

Carrière ou emploi continuent de diviser l'Europe de la fonction publique territoriale.

1. Les deux systèmes co-existent en Europe de l'Ouest

Le tableau suivant montre qu'il existe une diversité et une spécificité très forte des fonctions publiques en Europe. Aucun État ne pratique de manière intégrale l'un ou l'autre de ces deux systèmes d'organisation, on observe plutôt un éventail très riche de régimes mixtes.

Au-delà de cette diversité, d'après une étude du Conseil de l'Europe relative aux réformes de la fonction publique¹³, il semble se dégager au niveau des 15 pays de l'Ouest européen un certain clivage Nord-Sud :

Les États de l'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), dont la culture de gestion administrative basée sur le principe de la négociation et du contrat a facilité l'adoption de système à dominante emploi sans garanties particulières pour les agents publics autres que celles qu'ils sont en capacité de négocier, au travers notamment de leur représentation syndicale.

Les États de l'Europe du Sud : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, le Portugal et l'Italie ont éprouvé la nécessité de poser dans des statuts les principes d'une administration neutre, impartiale et égalitaire, afin de se prémunir de régimes politiques autoritaires. Cette nécessité de garantir les principes fondamentaux de la démocratie a conduit à l'adoption de système à dominante de carrière (l'Italie est revenue récemment avec la réforme Bassanini à un système d'emploi).

	Système à dominante carrière	Système à dominante emploi
Pays concernés	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal	Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède
Caractéristiques¹⁴	<p>Contrat de droit public et/ou nomination unilatérale du fonctionnaire</p> <p>Recrutement en début de carrière</p> <p>Exigences légales de qualifications ou de diplômes pour des carrières spécifiques</p> <p>Reconnaissance limitée de l'expérience professionnelle acquise dans le secteur privé</p> <p>Système de rémunération statutaire (avancement selon le principe de l'ancienneté)</p> <p>Emploi à vie</p> <p>Code de bonne conduite (comprenant des règles de discipline spécifiques)</p> <p>Processus de travail plus basé sur les procédures que sur les objectifs</p> <p>Accent mis sur la fidélité, l'impartialité et le respect de la règle de droit</p> <p>Subordination au principe de performance</p> <p>Régimes de pension de retraite spécifiques</p>	<p>Relation contractuelle basée en partie sur le droit commun du travail</p> <p>Quelle que soit la position, le recrutement est toujours pour un emploi spécifique</p> <p>Reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise dans le secteur privé</p> <p>Facilité de mobilité</p> <p>Absence de principe de l'ancienneté pour la détermination de la rémunération</p> <p>Système de promotion non formalisé</p> <p>Absence de l'emploi à vie</p> <p>Absence d'un régime spécifique de pension</p> <p>Gestion par la performance/Accords sur les objectifs à atteindre</p>

Les États de l'Europe centrale et orientale ont été habitués durant toute l'époque soviétique à voir les agents de leurs différentes administrations soumis au droit commun du travail. Ils ont tout d'abord organisé leur nouvelle fonction publique, pendant la transition démocratique, suivant les modèles à dominante emploi, caractérisés par le contrat de droit privé. Ils sont revenus vers des dispositifs statutaires à caractère légal et réglementaire, à la fois plus protecteurs à l'encontre de pouvoirs politiques encore instables et des risques de corruption de leurs personnels.

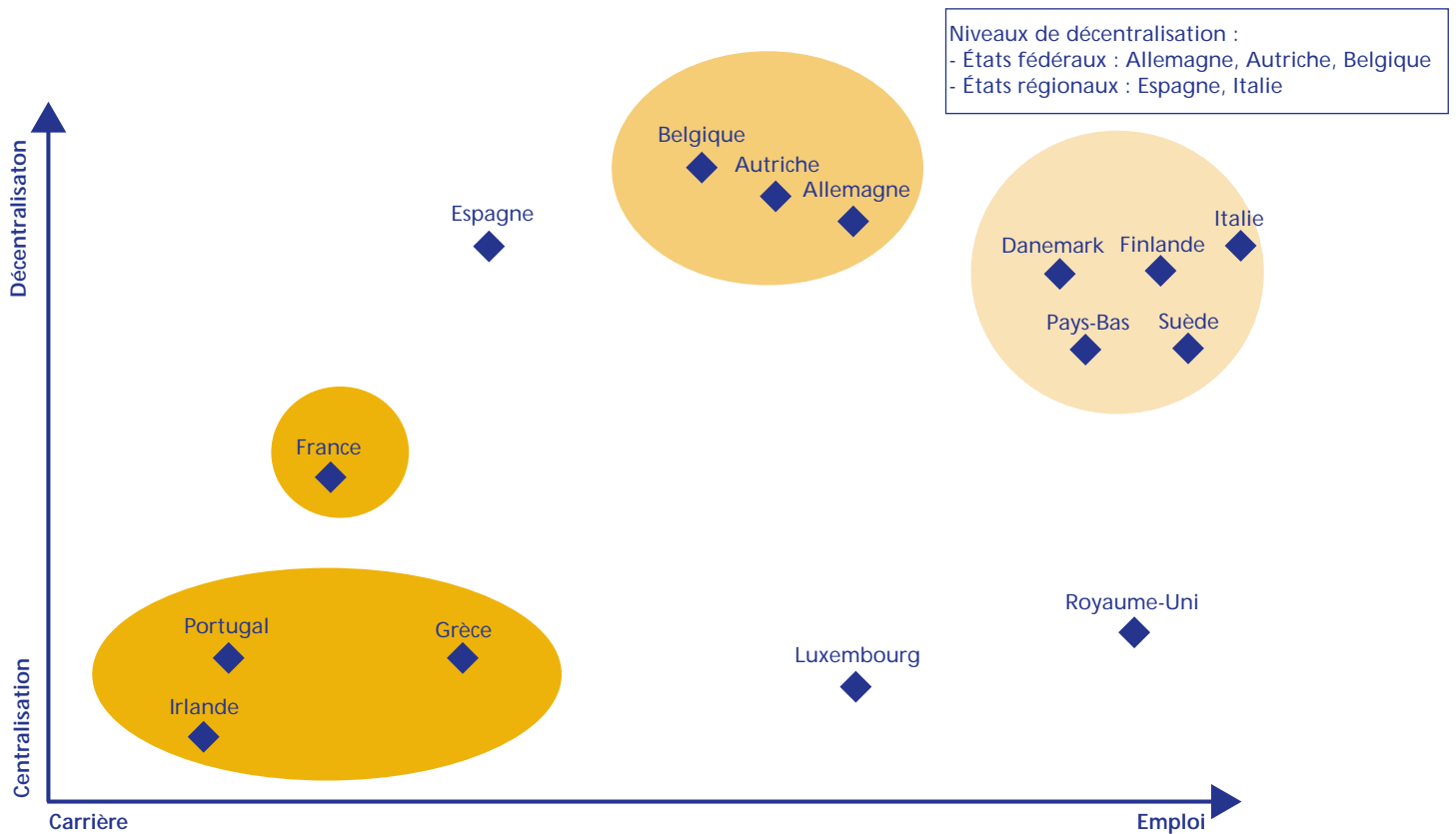
2. La fonction publique locale dans l'Europe de l'Ouest : permanence de la carrière et développement de l'emploi

L'évolution de la fonction publique locale en Europe de l'Ouest est marquée par une corrélation étroite entre la centralisation et le système de la carrière d'une part et la décentralisation et le système de l'emploi d'autre part. Or la décentralisation se développe, puisque aucun État en Europe n'y échappe désormais.

On notera l'exception du Royaume-Uni qui a la particularité d'avoir un système de fonction publique locale d'emploi tout en ayant des collectivités locales fortement décentralisées au niveau des compétences qu'elles exercent, mais fortement encadrées au niveau financier. Plusieurs réformes successives ont accru récemment leurs pouvoirs.

13 Rapport de la Commission des questions économiques et du développement du Conseil de l'Europe, les réformes de la fonction publique en Europe, 19 février 2003. Rapport d'experts commandé à Europa (octobre 2001).

14 Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Civil Services in the Accession States : New Trends and the Impact of the Integration Process, EIPA, Maastricht 2003, pp. 15-16.



Néanmoins cette corrélation appelle des précisions importantes :

- les deux systèmes ne s'excluent pas l'un l'autre, ils se spécialisent ;
- cela se traduit par une diminution quantitative du nombre d'agents régis par le système de la carrière ;
- ce qui ne signifie pas pour autant une diminution du nombre des agents publics, surtout dans un contexte de décentralisation.

Mixité des systèmes et spécialisation

La mixité est le droit commun de tous les systèmes d'administration locale à partir du moment où l'emploi public statutaire n'est jamais le seul à régir la situation de tous les agents. Un certain nombre d'entre eux sont soumis à des règles de droit privé, qui les rapprochent peu ou prou d'un système d'emploi. Les agents publics sous statut sont le plus souvent ceux qui sont chargés d'assurer des tâches « régaliennes » (finances, police, administration générale...), et les cadres dirigeants ou supérieurs, pour lesquels les difficultés de recrutement sont parfois grandes. Ils « cohabitent » cependant avec des agents régis par le système de l'emploi, à la base et au sommet (agents spécialisés, d'exécution ou emplois à caractère politique).

Le cas de **la fonction publique territoriale française** en est la parfaite illustration.

D'après l'Insee, les effectifs des collectivités territoriales et de leurs établissements publics atteignent 1 718 000 personnes au 31 décembre 2002¹⁵. Si l'on exclut les emplois aidés, les assistantes maternelles et les apprentis, la part des non-titulaires représente 24,4 % des effectifs.

La répartition des effectifs par catégorie hiérarchique et par statut montre que les non-titulaires représentent 10,6 % en catégorie A, 15,4 % en catégorie B, 64,2 % en catégorie C et 9,8 % d'inclassables (emplois non assimilables à un cadre d'emploi au sein d'une filière, emplois spécifiques)¹⁶. On retrouve assez nettement une proximité avec la fonction publique locale allemande où les agents locaux, au nombre de 1,5 million sont pour une large majorité employés (63 %), ouvriers (26 %) et sous contrat de droit privé. Seuls 11 % sont fonctionnaires.

La diminution du nombre d'agents régis par la carrière

Les différences sont importantes en fonction des pays. Néanmoins la décentralisation a pour effet d'accroître l'autonomie de gestion des exécutifs locaux, qui peuvent de ce fait à la fois déléguer davantage de compétences à des entreprises, ou augmenter le nombre d'agents contractuels. L'effet n'est pas mécanique, les collectivités pouvant choisir leur mode de gestion dans bien des cas. Le « socle » théorique de la carrière est néanmoins entamé, y compris par les directives européennes qui, au nom de la lutte contre la précarité, incitent au développement de contrat à durée indéterminée de droit public, là où ils n'existent pas. Même en France, la fonction publique territoriale et ses « cadres d'emplois » est érigée en modèle pour la fonction publique d'État. De fait c'est bien celle qui s'éloigne le plus du système classique de la carrière.

15 L'INSEE dénombre 1 603 000 personnes en définissant l'emploi public local de façon principalement juridique, en référence aux statuts de recrutement de la FPT. Sont alors exclus les salariés des établissements publics locaux industriels et commerciaux, des groupements d'intérêt public et des associations syndicales autorisées qui sont de droit privé.

16 Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales, CNFPT/DGCL.

Pas de diminution mécanique du nombre d'agents publics

On assiste là, sans doute, à un effet non voulu de la décentralisation. On le constate très bien en France, en Italie ou en Espagne par exemple, pour citer trois pays où la décentralisation se développe, et où les effectifs globaux d'agents publics ne diminuent pas, mais au contraire augmentent.

L'Espagne, sur une période de presque 10 ans, a diminué ses

effectifs au niveau de l'État de plus de 40 %. Les communautés autonomes et administrations locales ont respectivement accru leurs effectifs de 86,6 % et de 31 % entre 95 et 2003. L'effectif total des agents publics a, quant à lui, augmenté de près de 15 %.

De façon plus générale, les transferts de compétence résultant du mouvement de décentralisation ne s'accompagnent que rarement de transferts complets de personnels dont les postes ne sont en revanche pas toujours supprimés par l'État qui décentralise.

	1995	2003	Variation 95/2003
Administration d'État	916 403	541 812	- 40,8 %
Administration des Communautés autonomes	621 616	1 159 951	+86,6 %
Administrations locales	425 881	558 785	+ 31 %
TOTAL	1 963 900	2 260 548	+ 15 %

Bulletin statistique du personnel au service des administrations publiques, ministère des Administrations publiques espagnoles

Le dispositif d'enquête : aspects méthodologiques

Le dispositif d'enquête mis en œuvre par le CNFPT vise :

- à identifier, à partir d'un échantillon de 14 pays, les évolutions dans la structuration des fonctions publiques locales et leurs conséquences sur les conditions d'emploi des agents publics ;

- à apprécier les convergences des différentes fonctions publiques territoriales en Europe et identifier les particularismes qui subsistent dans un contexte de décentralisation plus poussé.

Pour procéder à ce travail, le CNFPT a confié à l'association EUROPA une maîtrise d'œuvre de collecte d'informations reposant sur les bases suivantes :

Définition d'un échantillon de 14 pays servant de base pour l'enquête :

- 8 pays de l'Europe de l'Ouest: Allemagne, Belgique, Espagne, Grèce,

Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède ;

- 6 pays d'Europe centrale et orientale : Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Slovaquie (résultats en attente).

Élaboration pour chaque pays d'une monographie : le Comité de Rédaction d'Europa a été chargé, à partir d'un questionnaire, d'élaborer une note exploratoire par pays abordant différents chapitres : le système politique et administratif, le ou les systèmes de fonction publique et les systèmes de protection sociale des agents publics locaux.

Un questionnaire détaillé reprenant l'ensemble des chapitres cités ci-dessus a été adressé à des experts de chaque pays pour valider les notes exploratoires, les compléter en les actualisant.

Ce recueil d'information a été complété par l'exploitation des récents rapports institutionnels sur les fonctions publiques en Europe et par des rencontres avec des experts de la Commission européenne et d'Eurostat.

Cette collecte d'information a permis de mieux apprécier les choix opérés par les différents pays de l'Union en matière de fonction publique locale.

Les hypothèses d'interprétation ont été construites au regard des grandes évolutions qui traversent la fonction publique territoriale française.

Contact : Patrice Azan, chargé de mission Europe, CNFPT
patrice.azan@cnfpt.fr

PUBLICATION RÉALISÉE SOUS L'ÉGIDE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

www.cnfpt.fr