

PAYS-BAS

Une volonté d'assouplissement face à un immobilisme fort



FICHE D'IDENTITÉ

- **Superficie** : 41 526 km².
- **Population** : 16,3 millions d'habitants.
- **Capitale** : Amsterdam, 1,1 million d'habitants (avec son agglomération).

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

Bien que relevant du droit public, les conditions d'emploi des agents territoriaux néerlandais sont très proches de celles des salariés du secteur privé.

Organisation territoriale

Le territoire comprend deux niveaux de collectivités locales : les communes (504) et les provinces (12).

Les communes sont de taille assez importante : près de la moitié d'entre elles comptent plus de 20 000 habitants. Les collectivités locales occupent une position originale, du fait des relations très imbriquées qu'elles entretiennent, d'une part entre elles et d'autre part avec l'Etat central, ainsi qu'en raison du processus d'adaptation permanent dont elles font l'objet. Celui-là se manifeste notamment par des fusions de communes (1 200 au milieu du XIX^e siècle, 700 dans les années 90, 504 en 2001), ainsi que par la privatisation de certaines activités

communales et le transfert d'activités à des entités spécialisées. A titre d'exemple, en 1994, une réflexion sur l'organisation des collectivités locales a conduit à l'adoption d'une loi cadre visant à constituer de nouvelles collectivités, les villes-provinces. Ces dernières n'ont toutefois pas vu le jour.

L'organisation des collectivités locales est inscrite dans les articles 123 à 126 de la Constitution des Pays-Bas. Il est à noter que le Parlement a le pouvoir de supprimer les provinces et les communes et d'en créer de nouvelles.

Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

Selon la loi sur les fonctionnaires de 1929, les communes et les provinces peuvent fixer des dispositions particulières pour leurs personnels. Elles ont le droit de les nommer et de régler leurs conditions de travail. Toutefois, il existe peu de différences de statut entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des provinces et des communes.

Cette relative homogénéité s'explique par la tutelle administrative exercée par le gouvernement (les règlements sur le statut de la fonction publique provinciale ou communale sont soumis à l'approbation de la Couronne), par l'influence des syndicats et, enfin, par le regroupement des collectivités territoriales en une association unique : l'Association des provinces et des communes, qui vise à harmoniser les conditions d'emploi.

Il existe deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires, les plus nombreux, et les contractuels. Les fonctionnaires sont nommés par un acte unilatéral et disposent d'un statut de droit public. Pourtant, à l'image des salariés du secteur privé, les agents publics territoriaux ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit acquis à faire carrière dans l'administration. Les contractuels ont, eux, un contrat de travail de droit privé. Mais ce type de contrat ayant été supprimé en 1993, l'administration néerlandaise ne compte quasiment plus que des fonctionnaires. Le contrat de travail des agents contractuels était régi par des règlements provinciaux et communaux, ce qui entraînait une grande similitude entre ces agents et ceux placés dans une position statutaire.

	COMPÉTENCES	MODE DE SCRUTIN
PROVINCES	Aménagement du territoire et urbanisme, logement, ordre public et sécurité, culture et loisirs, transports, environnement, emploi, jeunesse.	L'assemblée délibérante, dénommée « Etats provinciaux » est élue au suffrage universel direct à la proportionnelle, pour une durée de quatre ans. Le pouvoir exécutif est partagé entre, d'une part les « Etats députés » qui constituent la commission permanente et, d'autre part, le « Commissaire de la reine », nommé par cette dernière après consultation de l'assemblée délibérante.
COMMUNES	Aménagement du territoire et urbanisme, logement, tourisme et loisirs, travaux publics et transports, santé publique, enseignement, aide sociale.	L'assemblée délibérante, le « Conseil communal » est élu pour quatre ans à la proportionnelle. Le pouvoir exécutif est exercé d'une part par le bourgmestre nommé pour six ans par la reine, sur proposition de son représentant dans la province (la réforme de son mode de désignation est aujourd'hui à l'étude), d'autre part, par le collège des échevins élu par l'assemblée délibérante en son sein pour quatre ans.

■ ■ ■ Recrutement et formation

En principe, il n'existe pas aux Pays-Bas de recrutement par concours ni de procédure formelle d'engagement, mais, le plus souvent, des évaluations. Le recrutement est fondé sur le principe de la non-discrimination avec deux particularités: l'obligation de recruter 2% de handicapés et de préférer une femme, lorsque le chef de service a le choix entre deux candidats de sexe opposé et de même compétence. L'idée de base du système de recrutement est qu'un chef de service doit avoir une voix prépondérante dans le choix de ses collaborateurs. Ainsi, un nouveau responsable ne fait qu'hériter des collaborateurs de son prédécesseur, même s'il garde la faculté de demander le licenciement de ceux qu'il juge incompetents ou inaptes. Mais ces licenciements sont entourés de multiples garanties. Dans un tel système, il n'existe pas de formation préalable ni avant ni après le recrutement, excepté pour certains emplois très spécialisés comme les archives et la documentation. En revanche, la formation permanente existe pour toutes les catégories de personnel. Les formations sont dispensées par l'institut de formation du gouvernement central et local ou par d'autres instituts et notamment des organismes commerciaux.

Déroulement de carrière et rémunération

En théorie, le fonctionnaire ne peut faire valoir aucun droit à une promotion à un grade supérieur. Pourtant, dans les faits, les agents peuvent faire carrière dans l'administration. En effet, les vacances d'emploi étant systématiquement portées à la connaissance du personnel et les emplois dans l'administration publique n'étant pas particulièrement recherchés, le recrutement se fait davantage en interne. Il faut ajouter que la tendance naturelle à privilégier les candidatures de personnes ayant une expérience administrative joue en faveur de la stabilité. L'immobilisme est donc très fort. La mobilité entre collectivités est réduite, de même qu'entre les minis-

tères et les collectivités et réciproquement. En outre, le deuxième contrat de travail devant être nécessairement à durée indéterminée, lorsqu'il y a licenciement, celui-ci n'est possible que pour des raisons économiques ou organisationnelles.

La grille salariale des agents territoriaux est proche de celle des agents de l'Etat, même si les premiers sont souvent mieux rémunérés. Jusqu'en 1984, les augmentations se faisaient essentiellement en fonction de l'ancienneté. Désormais, le fonctionnaire reçoit des augmentations de traitement, s'il accomplit bien ses fonctions au jugement de l'autorité compétente. Il peut même recevoir une augmentation exceptionnelle, s'il accomplit très bien ou extraordinairement bien son travail. Mais les comportements traditionnels ont survécu et une grande partie des chefs de service ont donné un caractère automatique à ces augmentations et à ces primes. Les réflexions se portent donc aujourd'hui sur la recherche d'un système de rémunération entièrement flexible, qui favoriserait la mobilité.

Droits et obligations

Les fonctionnaires ont les mêmes droits politiques et sociaux que les salariés de droit privé, excepté l'interdiction du droit de faire grève pour le personnel judiciaire. Leurs devoirs sont la neutralité, le loyalisme, la réserve et la discrétion professionnelle ainsi que le secret pour tout fait appris dans l'exercice des fonctions. Les agents publics peuvent adhérer à un parti politique et y avoir des responsabilités. Ils peuvent cumuler leurs fonctions administratives dans une collectivité territoriale et leurs fonctions d'élu dans une autre collectivité territoriale. Il y a donc beaucoup d'agents publics parmi les élus provinciaux et municipaux.

En cas de mandat national, ils doivent démissionner sans droit particulier de réintégration après la fin du mandat. Il existe une formule de congé extraordinaire sans rémunération, mais sa durée maximum de deux ans prive cette formule d'efficacité.

CHIFFRES CLÉS

- **20 %** : d'augmentation du personnel de l'Etat entre 1990 et 1999.
- **2 %** : de baisse du personnel des communes entre 1990 et 1999.
- **5 %** : de baisse du personnel des provinces entre 1990 et 1999.
- **36 %** : d'agents publics travaillant dans les administrations locales.

RÉMUNÉRATION

■ Il existe **18 échelles de rémunération**, la 19^e est « hors échelle » et concerne les directeurs et secrétaires généraux. Chaque échelle comprend 8 à 10 échelons.

■ Le passage d'un échelon à l'autre se fait à l'ancienneté, alors que le passage d'une échelle à l'autre s'opère par l'obtention d'un poste plus qualifié ou mieux classé.

■ Le politique des traitements a été très rigoureuse dans les années 1980 : blocage de 1981 à 1983, baisse de 3 % en 1984, hausse de 0,5 % pour 1987 et 1988. Il faut signaler qu'en parallèle de ce gel des traitements, le gouvernement a réduit de 5 % la durée hebdomadaire du travail (soit un passage de 40 heures à 38 heures).

Des effectifs à la baisse

La tendance est à la réduction des effectifs. Elle s'est traduite par une réduction des dépenses et une diminution de la « production » administrative dans certains domaines. Mais les objectifs fixés en 1982-1983, soit 2 % par an, n'ont pas été réalisés, certains services ayant connu des augmentations d'emplois (impôts, police, magistrature).

Ces réductions ont été compensées par une modernisation de l'administration, dont l'un des éléments importants est la tentative de mise en place d'une forme de rémunération au mérite. Les conditions d'emploi dans le secteur public sont en train de se diversifier, à la suite de la décentralisation de la négociation collective au profit de huit entités

dont le gouvernement central, les provinces, les municipalités, le secteur éducatif, etc. En outre, sauf pour le personnel de la Défense, l'administration veut devenir un employeur « normal » et a entrepris, à partir de 1991, de codifier les procédures de consultation du personnel et le droit de grève, en conformité avec le secteur privé.

La semaine prochaine : l'Italie