



Donatelle
POINTEREAU

La fonction publique en

La fonction publique en Europe se caractérise par une grande diversité entre les pays et des spécificités très fortes.

DROIT PUBLIC, DROIT PRIVÉ...

On retrouve dans l'Union deux catégories de fonctionnaires: ceux qui, comme en France, sont soumis à un statut de droit public, et ceux qui sont soumis aux mêmes règles que les salariés du privé. *En Suède, Finlande, aux Pays-Bas, en Italie*, les fonctionnaires ont le même statut que les salariés du privé. *En Allemagne, au Royaume-Uni et en Belgique* la fonction publique repose sur un système mixte entre droit public et droit privé. *En Espagne, au Luxembourg, en Irlande, en Grèce et au Portugal*, les fonctionnaires bénéficient d'un statut public. *En Grèce*, le statut des fonctionnaires est inscrit dans la Constitution et leur avancement se fait par ancienneté. *En Espagne*, ils sont soumis à un régime juridique qui s'articule autour de quatre statuts distincts. L'ancienneté est prépondérante dans leur rémunération. *Au Portugal*, ils sont rémunérés, comme en France, selon des grilles indiciaires et leur carrière évolue en fonction d'évaluations annuelles. *Les fonctionnaires irlandais* bénéficient d'un statut de référence et de statuts propres à chaque groupe de personnel.

SYSTÈME D'EMPLOI, SYSTÈME DE CARRIÈRE...

Au delà de cette diversité des droits, les fonctions publiques en Europe se rattachent à l'un ou l'autre des deux systèmes d'organisation: le système de l'emploi et le système de la carrière. Dans le système de l'emploi, les emplois de l'administration sont traités comme ceux du secteur privé. Ils sont classés en fonction du niveau de qualification, des tâches qu'ils comportent et de la rémunération qui leur est attachée. Plus spécialiste que généraliste, le fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi précis, il est lié à l'existence de cet emploi.

Le système de la carrière repose sur le principe de la spécificité de l'administration publique dont le fonctionnement implique un personnel doté de compétences particulières qui consacre normalement toute sa vie professionnelle au service de la collectivité publique. Dans un tel système, la fonction publique est structurée suivant une conception hiérarchique en corps, en grades et en emplois.

Ce modèle de fonctionnaire déroule alors une carrière sui-

Europe

vant des mécanismes de promotion basés sur l'ancienneté et le mérite, appréhendés essentiellement sous l'angle de l'appréciation de la « valeur professionnelle ». Placé dans une situation statutaire et réglementaire, il bénéficie de la stabilité de l'emploi et est soustrait à tout aléa économique pouvant affecter celui-ci.

L'étude des différentes fonctions publiques en Europe conduit cependant à constater qu'aucun État ne pratique de manière intégrale l'un ou l'autre de ces deux systèmes d'organisation et de droit.

Nos voisins ont généralement opté pour des modèles mixtes en fonction des missions à accomplir dans la sphère publique (missions régaliennes ou missions de services publics). Récemment la fonction publique du Royaume Uni qui était traditionnellement organisée selon le modèle d'emploi a créé en 1996 le « Senior Civil Service » modèle carrière pour rassembler sous un même statut les membres de l'encadrement supérieur de l'État.

La fonction publique de carrière est issue du modèle dit « régalien » de

l'état centralisé et s'est imposée dans les pays à influence « napoléonienne ». C'est également le modèle de la fonction publique européenne inspirée du modèle français.

Dans certains pays, « l'action de l'État » quand elle est vue dans sa dimension « d'organisation des services publics », relève d'une fonction publique d'emploi.

Un certain nombre de pays se sont posés la question de ce qui doit relever de la sphère privée et de ce qui relève de la sphère publique. Et au sein de la sphère publique, de ce qui relève des missions premières de l'État (régaliennes) par opposition à ce qui relève plutôt des missions de service public ce qui donne à leur sphère publique une grande complexité.

Est-ce à dire qu'il n'y a plus de place pour l'action de l'État ? De nombreux pays ne considèrent plus comme allant de soi un État producteur de biens et de services commerciaux mais s'orientent vers un État prescripteur et régulateur mais pas forcément directement opérateur pour tous les services rendus à la société.

Il n'y a pas de corrélation évidente de ces deux systèmes avec la politique de développement des services publics.

On peut distinguer deux groupes de pays sur le plan du nombre de fonctionnaires, à l'intérieur desquels les régimes et systèmes sont divers.

Les pays où la fonction publique au sens large représente presque **un quart de la population** active et où le nombre d'agents publics administratifs pour 100 000 habitants est supérieur à 6 : le Danemark, la Suède, la

Finlande, la France, la Belgique. Les écarts dans ce premier groupe sont marqués (de 17 au Danemark à 7 en Belgique).

Les pays où la fonction publique demeure **inférieure au quart** de la population active : l'Italie, l'Autriche, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Grèce (de 4 en Grèce à 6 dans la majorité des pays).

NOUVEAUX MODES DE GESTION PUBLICS ?

Indépendamment des cadres juridiques différents adoptés par chaque État, apparaissent depuis une dizaine d'années des outils et des méthodes de gestion communs, ou tout du moins convergents, de la situation administrative des agents publics.

L'un de ces facteurs de convergence est constitué sans nul doute par le concept de flexibilité et les réformes sous l'appellation de « *New Public Management* » ou « NPM »*.

Il convient de souligner que ce mouvement de convergence n'est pas neutre au regard de la nature des modèles de fonction publique choisis librement par les États et qu'il tend par sa conception même à favoriser la déréglementation des systèmes à dominante de carrière au profit des systèmes à dominante d'emploi. Le Royaume-Uni a engagé dans ce sens à la fin des années quatre-vingt une vague de réformes visant à rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux du privé.

Les autres pays de l'Union Européenne ont souvent, relayés par

les valeurs « néolibérales » véhiculées par les instances communautaires, été confrontés de plein fouet à la mise en œuvre du concept de flexibilité et à la définition de politiques de réforme de leur administration publique, dans l'objectif de rendre leur fonction publique plus performante, plus réactive, plus souple et donc plus flexible. Y ont été plus particulièrement sensibles les pays dont la fonction publique était déjà organisée, à titre principal, autour d'un système à dominante d'emploi comme la Suède, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas.

Certains pays se posent la question, pour faciliter l'introduction du management dans un monde de processus bureaucratique et hiérarchisé, de les remplacer par des mécanismes contractuels et des conventions collectives, fussent-elles de droit public ? Sachant par ailleurs que celles-ci seraient plus compatibles avec la définition restrictive et régalienne de la notion « d'emplois dans l'administration publique » donnée, au fil du temps, par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les résolutions de la Commission européenne dans leur interprétation de la dérogation au principe de libre circulation prévue dès l'origine par l'article 48 § 4 du Traité de Rome.

Néanmoins certains pays d'Europe centrale et orientale, comme la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, ou la Roumanie, mais aussi les États baltes, soucieux d'affirmer leur retour vers la démocratie, ont progressivement abandonné le droit commun du travail pour définir le régime juridique applicable à leurs agents publics et ont adopté des dispositifs statutaires pour ancrer et protéger certains principes fondamentaux dans des lois et règlements spécifiques.

Dans la pratique, les choses ne sont pas si simples, et il apparaît que les systèmes de l'emploi, épaulés

par le concept de flexibilité, conservent beaucoup de rigidités, alors que les systèmes de carrière, en raison notamment de la dichotomie grade-emploi, peuvent dégager des marges pour « la flexibilité »

Gérer l'État ou les collectivités territoriales comme les entreprises est une tentation des tenants du « managérialisme ». Cette position relève plus souvent de l'idéologie que de la recherche d'une meilleure efficacité du service public. Elle n'est pas toujours pertinente dit le rapport du « Conseil de l'Europe » sur les réformes de la fonction publique en Europe. « Il ne s'agit pas de créer des richesses, mais de la cohésion sociale et territoriale, du développement économique, de la sécurité, de la justice, de l'éducation... Les collectivités publiques n'ont rien à gagner à transposer de manière automatique les outils de la gestion privée ».

Affirmer cela ne signifie pas qu'on ne doive pas s'interroger sur l'efficacité du système de gestion des administrations publiques.

La plus grande vigilance s'impose en ce qui concerne la pénétration en Europe de tentatives d'une gestion nouvelle liée à la performance, dans un environnement de concurrence. Et ce, quels que soient le régime (droit public ou privé) et l'organisation (fonction publique d'emploi ou fonction publique de carrière) ou le nombre des fonctionnaires. ■

- www.e-fonctionnaires.fr
- « *Les réformes de la fonction publique en Europe* »

Rapport : Commission des questions économiques et du développement - l'assemblée du parlement du conseil de l'Europe, Rapporteur : M. Giovanni Crema, Italie.