



**LA FONCTION PUBLIQUE
FRANÇAISE EN EUROPE**

Eugénie Rabourdin

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

L'EUROPE EN ACTIONS

www.robert-schuman.org

sommaire

Introduction6

I. La fonction publique française est-elle spécifique?8

- I.1 La France s'est dotée d'une fonction publique importante8
 - I.1.1 Une composante économique et sociale essentielle8
 - I.1.2 La première fonction publique d'Europe13
- I.2 Le statut de la fonction publique française n'est pas le modèle européen...15
 - I.2.1 Le statut de la fonction publique en France...15
 - I.2.2 ...n'est pas le modèle européen17
- I.3 ...mais, un modèle aux caractéristiques marquées20
 - I.3.1 Dans son principe, la fonction publique en France est comparable à celle de ses voisins.20
 - I.3.2 Dans sa réalité, la fonction publique française présente des caractéristiques marquées27

2. La fonction publique doit-elle être réformée?36

- 2.1 Une problématique renouvelée36
 - 2.1.1 La réforme, commencée en 1990, reste inachevée36
 - 2.1.2 Au-delà du choix politique, la modernisation de la fonction publique s'impose38

2.2 La réforme de la fonction publique ne pose pas de difficultés majeures	44
2.2.1 La méthode est éprouvée	44
2.2.2 La réforme de la fonction publique est un choix national ...	46
2.2.3 ...qui n'implique pas la suppression du statut	49
2.3 Réformer les pratiques plus que les principes	50
2.3.1 Gérer l'évolution démographique avec réalisme	50
2.3.2 Assouplir la gestion des ressources humaines	53
2.3.3 Orienter pour mieux reconnaître	55

Conclusion.....58

Bibliographie60

Sites Internet64

Introduction

“ Réformer”, “moderniser”, “repenser” la fonction publique semblent être des lieux communs voués à ponctuer les discours des gouvernements successifs. Une certaine lassitude est perceptible tant chez les fonctionnaires trop habitués à se voir contestés que chez les citoyens spectateurs d’une réforme sans fin.

Pour autant, les réquisitions seraient bien injustes si elles concluaient à l’immobilisme de la fonction publique. La réforme existe tant par les multiples structures qui l’organisent que par l’évolution de la gestion des ressources humaines. Il est, néanmoins, incontestable que la réforme de l’État en France “prend du retard par rapport aux pays industrialisés”⁽¹⁾.

Cette réalité peut s’expliquer par l’ampleur de la tâche. Plus qu’ailleurs, la fonction publique est une composante essentielle de la société française qui représente plus du quart de la population active.

Mais, chacun reconnaît qu’il faut désormais agir. L’augmentation des prélèvements obligatoires, la question du temps de travail ou des avantages et des salaires du privé comparés des fonctionnaires sont des sources de rupture dans la communauté nationale. Par ailleurs, l’intégration européenne, la nécessaire décentralisation et les évolutions démographiques contraignent à repenser la place de la fonction publique dans la société.

Dans ce contexte, il est indispensable de dresser un état des lieux objectif sur la fonction publique en France, avant de la confronter aux voies de réformes expérimentées par nos partenaires européens.

⁽¹⁾ Source : rapport d’information du Sénat, n°348.

1 La fonction publique française est-elle spécifique ?

Objet de débats récurrents, la fonction publique en France et en Europe n'est pas un ensemble homogène.

Plus qu'ailleurs, la fonction publique s'impose dans le paysage national et présente des caractéristiques marquées.

1.1 La France s'est dotée d'une fonction publique importante

1.1.1 Une composante économique et sociale essentielle

› Un quart de la population active a un emploi public

Au sens large, l'emploi public en France⁽²⁾, c'est-à-dire le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations et organismes publics, financés majoritairement par prélèvements obligatoires, s'élevait au 31 décembre 1998 à **5,5 millions d'actifs**⁽³⁾, soit **27 % de la population active**.

⁽²⁾ Source : rapport d'activité 2001 de l'Observatoire de l'emploi public en France

⁽³⁾ Hors contingent, TOM et étranger

On distingue habituellement le fonctionnaire de l'agent public. Sans détailler les méandres juridiques, il faut considérer que sont exclus du champ de la fonction publique les agents travaillant dans des établissements publics industriels et commerciaux et les agents d'organismes privés chargés d'un service public.

Seuls sont considérés comme fonctionnaires au sens juridique, les agents des services civils administratifs titularisés sur un grade. Cependant, on inclut généralement sous le terme de fonction publique, non seulement les agents titulaires, mais également :

- les personnels militaires, magistrats et personnels des assemblées parlementaires qui sont des agents titulaires de l'État, non-fonctionnaires, relevant de dispositions légales spécifiques ;
- les agents non titulaires de droit public, contractuels, vacataires ou auxiliaires qui travaillent dans des administrations publiques.

On regroupe dans l'agrégat "fonction publique", objet de cette étude, les agents titulaires, non titulaires, ouvriers et militaires travaillant dans un service public administratif.

› La fonction publique n'est pas si simple

En 1969, les agents titulaires et non-titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs étaient 3 millions dont 68 % à l'État ; en décembre 2000, ils étaient **4,6 millions, ce qui représentait environ 24 % de la population active**⁽⁴⁾.

Ces 4,6 millions d'agents ne relèvent pas d'un employeur unique mais pour :

⁽⁴⁾ Le débat sur les effectifs de la fonction publique de l'État se focalise fréquemment sur la différence entre effectifs budgétaire et réel : l'effectif budgétaire inscrit dans la loi de finances pour 1998 était, par exemple, de 2 092 184, l'effectif réel payé au 31 décembre 1998 étant, quant à lui, de 2 270 135 agents (source DGAFP, fichiers de paie). Les emplois budgétaires de la loi de finances sont des emplois "permanents à temps complet". Aussi, les écarts s'expliquent par : le temps partiel et les vacances de postes ; les dépassements temporaires d'effectifs autorisés en cours d'année (surnombres) ou les transferts d'emplois entre ministères ; les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires.

La fonction publique française est-elle spécifique ?

- 49 % de l'État,
- 32 % des collectivités territoriales,
- 19 % du secteur hospitalier

Il existe en France trois fonctions publiques. Les différentes fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983 (titre I – statut général) tout en précisant et préservant les spécificités de chaque secteur (titres II, III et IV).

On peut donc parler de trois fonctions publiques distinctes qui ont chacune des caractéristiques marquées dont les principales données sont les suivantes :

	Fonction publique de l'État ⁽¹⁾	Fonction publique territoriale ⁽²⁾	Fonction publique hospitalière ⁽²⁾	TOTAL
Effectifs	2 270	1 507	857	4 634
Progression des effectifs depuis 1985	3 %	22 %	7,8 %	8,5 %
Part dans la population active	14 %	6 %	4 %	24 %
Part des non titulaires	17 %	34 %	5 %	20 %
Catégorie A (encadrement)	46,5 %	9 %	4 %	–
Catégorie B (maîtrise)	22 %	14 %	42 %	–
Catégorie C (exécution)	31,5 %	77 %	54 %	–

(1) Hors établissements publics – données décembre 2000

(2) Données décembre 1999

Sources : Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1997 DGAFP ; Rapport de l'Observatoire de l'emploi public 2001

Pour obtenir le total de l'emploi public, il faut ajouter les effectifs des établissements publics à caractère industriel et commercial mais égale-

ment de la Poste (300 000 personnes), soit au total presque 900 000 agents qui ne sont pas des fonctionnaires, mais des agents dont l'emploi est régi par des dispositions spécifiques de droit public.

Ces quelques chiffres soulignent que :

- la progression des effectifs résulte principalement du développement de la fonction publique territoriale, à la suite des politiques de décentralisation ; l'État n'a pas réduit d'autant ses effectifs qui ont progressés de 3 % depuis 1985 ;
- la fonction publique comprend des agents non titulaires, régis par des dispositions spécifiques dérogeant au statut général et au droit du travail ; les différentes lois de résorption de l'emploi précaire n'ont pas permis de réduire leur nombre, notamment dans la fonction publique territoriale ;
- le taux d'encadrement est particulièrement élevé dans la fonction publique de l'État, moyen dans la fonction publique hospitalière et faible dans la fonction publique territoriale.

› Les fonctionnaires au sens strict (3,7 millions d'agents) ne représentent que 67 % des agents publics.

Si l'Éducation nationale est le premier employeur de l'État, la fonction publique territoriale se compose d'une myriade d'employeurs.

S'agissant de la fonction publique de l'État, il faut souligner que les effectifs sont concentrés puisque deux ministères, qui n'ont pas été touchés par les lois de décentralisation, rassemblent plus de 65 % des effectifs :

- l'Éducation nationale, hors enseignement supérieur, représente 1 018 622 emplois, soit 42,90 % du total des emplois budgétaires ;

La fonction publique française est-elle spécifique ?

■ la Défense, 560 544 emplois, soit 23,60 %.

Quatre autres départements ministériels dépassent les 100 000 emplois : l'Intérieur (185 482 emplois); le ministère de l'Économie et des Finances (182 432 emplois); l'enseignement supérieur (131 583 emplois); l'Équipement (101 378 emplois).

La fonction publique territoriale se caractérise, à l'inverse, par la multiplicité des employeurs : presque 60 000. Les effectifs sont répartis comme suit :

- 68 % dans les communes ;
- 12 % dans les départements ;
- 1 % dans les régions ;
- 19 % dans les divers établissements.

► Les dépenses de personnel prises en charge par l'État représentent 1 800 € par habitant

Si l'on s'en tient aux dépenses prises en charge par le budget de l'État, les dépenses de personnels représentent un tiers du budget de l'État soit presque 110 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002. **La dépense par habitant et par an s'élève donc à 1 800 €.**

(en millions d'euros)	1998	1999	2000	2001	LFI 2002
Total	97 409	99 988	102 408	104 917	109 769
Dépenses indexées %	90,59%	90,80%	90,91 %	91,17%	91,51 %
Rémunérations d'activité	55,79%	55,42%	55,37%	55,56%	54,75%
Pensions et cotisations	31,73%	32,21%	32,25%	32,37%	33,73%
Autres	12,47%	12,38%	12,38%	12,07%	11,52%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : rapports de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances 2001

Entre 1993 et 1998, la progression des dépenses induites est de 17,5 % contre 16,2 % pour l'ensemble des crédits hors dette du budget général et 18,1 % y compris la charge de la dette. On constate qu'il existe peu de marges de manœuvre pour réduire ces dépenses puisque plus de 90 % augmente automatiquement tous les ans. **La diminution du coût de la fonction publique supposerait donc la réduction du nombre de fonctionnaires.**

Rapportées au budget général, ces dépenses représentent une proportion relativement stable :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses sur budget	33,5%	34,3%	34,3%	34,0%	33,6%	33,6%

Source : Rapports sur l'exécution des lois de finances

S'agissant des collectivités locales (hors établissements publics), les dépenses de personnel représentent 29 % de leur budget en 2001. Cette part ne cesse de croître depuis 1994 :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses sur budget	20%	21%	21%	22%	22%	23%

Source : DGCL, les collectivités locales en chiffres, 2001

1.1.2 La première fonction publique d'Europe

Dans l'Union européenne (hors Luxembourg), la fonction publique représente en moyenne 15 % de la population active⁽⁵⁾.

Dans la plupart des pays (6 sur 14) le nombre d'agents publics administratifs pour 100 000 habitants est égal à 6 et la part du secteur public, au sens large, dans la population active est inférieur à 25 % (10 pays sur 14 – voir tableau ci-après).

⁽⁵⁾ Ce taux correspond à la fonction publique au sens strict (agents publics travaillant dans des établissements administratifs) ; qui se distingue de la fonction publique au sens large (incluant également les agents publics travaillant dans des établissements industriels et commerciaux).

La fonction publique française est-elle spécifique ?

On constate que la France, qui a en valeur absolue la fonction publique la plus importante d'Europe, se caractérise par une part très importante d'agents publics qui ne sont pas strictement des fonctionnaires.

L'analyse comparée de la place de la fonction publique dans les pays européens permet de distinguer clairement deux groupes de pays :

- 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 ;
- à l'inverse, les pays où la fonction publique demeure inférieure au quart de la population active.

Pays	agents publics pour 100 000 habitants	part du secteur public restreint dans la population active totale	part du secteur public large dans la population active totale
Allemagne	6	14 %	15,5 %
Autriche	6	16 %	22,5 %
Belgique	7	20 %	24 %
Danemark	17	35,5 %	39,5 %
Espagne	5	15 %	18 %
Finlande	10	25 %	27 %
France	8	20 %	27 %
Grèce	4	9,5 %	13 %
Irlande	6	17 %	21 %
Italie	6	18 %	23 %
Pays-Bas	5	12 %	14 %
Portugal	6	15 %	17,5 %
Royaume-Uni	5	12 %	17 %
Suède	14	32 %	38 %

Source : OCDE | 1998

Le premier groupe de pays rassemble essentiellement des pays du nord qui sont en ordre décroissant : le Danemark, la Suède, la Finlande, la France, la Belgique. Les écarts dans ce premier groupe sont marqués. Ainsi, le nombre d'agents publics pour 100 000 habitants atteint 17 au Danemark contre 7 en Belgique.

Le second groupe (l'Italie, l'Autriche, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Grèce) est plus homogène. Le nombre d'agents publics pour 100 000 habitants varie de 4 en Grèce à 6 dans la majorité des pays.

1.2 Le statut de la fonction publique française n'est pas le modèle européen...

1.2.1 Le statut de la fonction publique en France...

Les principes et règles de la fonction publique sont peu compréhensibles pour les acteurs du secteur privé. Aussi, il est utile d'en rappeler quelques grands principes.

► Le système de carrière

Il est fondé sur l'existence de corps de fonctionnaires, divisés en grades. Le corps regroupe les agents qui ont vocation à occuper les mêmes grades, c'est-à-dire la même position hiérarchique. Ainsi, un fonctionnaire entre dans un corps par concours et y fait carrière sur différents emplois. Le fonctionnaire est, en effet, titularisé sur un grade, non sur un emploi. De fait, ce système est entouré de garanties sur la rémunération ou le déroulement de

La fonction publique française est-elle spécifique ?

carrière qui visent à préserver la neutralité et l'indépendance des fonctionnaires. Parallèlement ceux-ci sont astreints à des obligations d'obéissance, de discrétion et de réserve particulières.

› *L'unité de la fonction publique*

La fonction publique est unifiée dans un statut commun qui comporte des dispositions communes (Titre I) et trois titres spécifiques à chaque fonction publique. Chaque corps ou cadre d'emplois a un statut particulier qui fixe, par exemple, les conditions de recrutement ou le classement indiciaire. Il existe ainsi plus de 1500 corps à l'État et 57 cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale. L'objectif est d'assurer la comparabilité, la mobilité et l'interministérielité dans la gestion de la fonction publique. Ainsi, la grille indiciaire, base de la rémunération, est applicable à tous les agents de la fonction publique en fonction de leur classement indiciaire. Cependant, on peut observer concrètement que les primes ou indemnités spécifiques à chaque corps ou cadre d'emplois introduisent des distorsions importantes et récurrentes.

› *Paritarisme*

Les agents sont associés tant à la définition des règles générales qu'aux décisions particulières par leurs représentants, notamment :

- dans les conseils supérieurs de chaque fonction publique qui émettent un avis sur les projets de textes réglementaires ;
- dans le cadre des négociations salariales où l'avis des syndicats a un poids politique certain ;
- dans les comités techniques paritaires nationaux ou locaux qui se prononcent notamment sur l'organisation des services ;

- dans les commissions administratives paritaires nationales ou locales qui sont consultées sur toute décision individuelle (notation, sanction, avancement, promotion, mutation, etc.).

En théorie, ces organes sont purement consultatifs mais la pratique est plus nuancée.

› *Centralisation*

Les principales décisions sont prises au niveau central :

- les emplois doivent être autorisés dans le cadre de la loi de finances et les responsables locaux, notamment à l'État, ne sont pas libres de leurs recrutements ;
- les rémunérations sont déterminées par négociation avec les syndicats au niveau central. Ces négociations lient politiquement le gouvernement, même si juridiquement la décision finale lui appartient ;
- les règles de déroulement de carrière sont déterminées par le Parlement et le gouvernement ;
- les principaux actes de gestion (recrutement, promotions...) sont décidés par les exécutifs locaux pour la fonction publique territoriale et les directeurs d'établissements pour la fonction publique hospitalière. Par contre, pour la fonction publique de l'État, seuls certains ministères ont déconcentré ces actes pour les catégories B et C⁽⁶⁾, et la règle demeure la centralisation pour les catégories A (à l'exception des professeurs des écoles).

1.2.2 ...n'est pas le modèle européen

Il n'est pas aisé de s'accorder sur les champs de la fonction publique en Europe. Si la plupart des

⁽⁶⁾ Ministères de la Culture, l'Éducation nationale, l'Équipement et l'Intérieur.



La fonction publique française est-elle spécifique ?

pays ont défini des conditions d'emploi spécifiques pour les agents publics, tous n'ont pas adopté un "statut", c'est-à-dire un ensemble de règles totalement distinctes du droit commun du travail.

On peut globalement considérer que la moitié des pays ont un système fondé sur des principes comparables aux nôtres tandis que les autres pays ont adopté des règles plus proches du droit privé.

› *L'agent travaillant pour l'administration publique n'est pas nécessairement soumis à un "statut"*

En effet, le fait que des agents relèvent d'un droit spécial n'entraîne pas nécessairement l'existence d'un système exclusivement statutaire dans lequel les agents n'ont pas de relation contractuelle avec leur employeur.

Ainsi, la garantie d'emploi liée à la titularisation n'existe que dans huit pays :

Garantie du maintien de la titularisation	Pas de garantie du maintien de l'emploi
France, Allemagne, Autriche, Espagne, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal.	Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

En Suède, en Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas et, depuis peu, en Italie, les agents sont pour l'essentiel soumis aux règles de droit commun du travail, tandis qu'au Royaume-Uni et en Irlande, les règles qui leur sont applicables demeurent proches du droit privé :

■ en Suède, hormis les magistrats et officiers militaires, soumis à un statut spécial, les fonctionnaires peuvent être licenciés et 30 % ont été soumis à

des règlements de travail analogues à ceux du privé ;
■ aux Pays-Bas, la politique de normalisation a consisté à rapprocher les droits et devoirs des agents publics avec ceux du droit du travail privé.

› *Les fonctions publiques ne sont pas composées exclusivement d'agents titulaires de droit public*

Dans leur grande majorité, les États membres emploient des personnels de droit public. Cependant, plusieurs pays emploient également des agents sous contrat de travail de droit privé. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de l'Italie et du Luxembourg :

■ en Allemagne, 70 % des agents des collectivités publiques sont des contractuels, employés ou ouvriers relevant pour l'essentiel du droit privé ;
■ au Danemark, 80 % des agents publics ne sont pas fonctionnaires.

On constate également que les pays ayant fermement affirmé la prépondérance des emplois publics ont néanmoins recours à des contractuels :

■ ainsi en Grèce, en Espagne et au Portugal alors que le principe du statut public des fonctionnaires est constitutionnel ;
■ de même en Belgique et en France, notamment dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières.

› *Service public et statut de la fonction publique sont deux éléments distincts*

La moitié des pays ont un **système de carrière**, dont le principe de base est que les agents sont recrutés pour une durée indéterminée, généralement

1

La fonction publique française est-elle spécifique ?

par concours et bénéficient par la suite d'une progression de carrière minimale garantie. Ces agents ont "vocation" à occuper des emplois, mais leur appartenance à la fonction publique n'est pas liée à l'existence du poste. Allemagne, Belgique, Grèce et France sont les exemples types de ce système. On peut également y classer l'Autriche, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal.

Dans le **système d'emploi**, les agents sont recrutés pour occuper un emploi déterminé, parfois pour une période limitée, et voient leur rémunération et progression évoluer en fonction de leurs performances. Il s'agit notamment de la Suède et des Pays-Bas, mais également du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, du Royaume-Uni et, en partie, de l'Irlande.

Il n'y a pas de corrélation évidente entre la politique de développement du service public et l'existence d'un système de carrière, ou d'un statut de la fonction publique distinct du droit du travail privé. Les traditionnelles "social-démocraties", comme la Suède, ont, ainsi, opté pour un système d'emploi. La Suède a même choisi d'assouplir le statut des agents publics pour préserver son service public.

1.3 ...mais, un modèle aux caractéristiques marquées

1.3.1 Dans son principe, la fonction publique en France est comparable à celle de ses voisins.

› **Le concours est le principal mode de recrutement**

En France, le recrutement dans la fonction publique s'effectue par concours. Le recrutement "direct", sans concours, est légalement limité puisqu'il ne peut viser que certains emplois de direction identifiés ou des emplois au plus bas de l'échelle hiérarchique.

Le système du concours, dont l'objectif est d'assurer l'égalité et la méritocratie, est critiqué à double titre :

- la rigidité et le formalisme des procédures peu propices à permettre un recrutement rapide en fonction des besoins ;
- son inefficacité opérationnelle dès lors que la réussite à un examen n'est pas synonyme d'efficacité professionnelle.

Pour autant, dans la grande majorité des États, le recrutement par concours reste la méthode de sélection la plus employée. Les exceptions concernent principalement quatre pays ayant adopté une procédure plus ouverte afin, notamment, de permettre les recrutements sur des postes précis :

- **en Suède et en Finlande**, les recrutements sont organisés comme dans le secteur privé ;
- **au Royaume-Uni, aux Pays-Bas** et, dans une moindre mesure, **en Belgique**, l'évaluation des compétences professionnelles par des "agences" est au cœur de la procédure de recrutement.

En général, ces pays n'exigent pas un niveau minimum de formation pour occuper un poste et privilégient l'expérience professionnelle.

› **L'avancement et la promotion dépendent principalement de l'ancienneté**

La fonction publique française est-elle spécifique ?

L'avancement et la promotion se font au mérite et à l'ancienneté. Tous les agents sont notés et peuvent bénéficier d'un avancement plus rapide au choix. Mais, leur avancement est également automatique en fonction de leur ancienneté. La promotion interne, c'est-à-dire l'accès à une catégorie hiérarchique supérieure, est organisée : soit, au choix, en fonction des évaluations du fonctionnaire et après avis d'une commission paritaire, soit par concours.

Dans les faits, la prudence anime les gestionnaires qui préfèrent recourir au principe de l'ancienneté tant pour les avancements que pour les promotions. Le système de notation est unanimement critiqué. La promotion interne par concours, qui a toujours été une voie équitable d'ascension sociale, est actuellement difficile dans la mesure où peu de postes peuvent être offerts par rapport au nombre de candidats potentiels. Ce système, dans sa pratique, suscite de vives critiques en raison de son caractère démotivant.

Les deux groupes se distinguent à nouveau :

- les systèmes d'emploi (Finlande, Pays-Bas et Suède) n'ont pas adopté de règles prédéfinies pour la progression de carrière ; au Royaume-Uni, chaque ministère ou "agence" organise des commissions d'évaluation qui prennent essentiellement en compte l'aptitude professionnelle ; mais se développent de plus en plus les systèmes de promotion individuelle à des postes spécifiques ;
- les systèmes de carrière organisent cette progression en combinant les trois critères de l'ancienneté, du mérite et de l'examen professionnel. Hormis le Portugal qui privilégie l'ancienneté,

les autres pays ont essentiellement recours à des examens professionnels (Irlande, Luxembourg, Espagne ou Belgique).

» En France, comme en Europe, les fonctionnaires sont mieux payés que les salariés du secteur privé

Il n'y a pas, globalement, de fortes distorsions entre les salaires du public et du privé. Les écarts s'expliquent par les différences de niveau de qualification. En 1999, le traitement brut annuel moyen était de :

Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Salariés de droit privé
27 203 €	20 070 €	19 014 €	25 042 €

Source : INSEE – CNRAFL

En 1999, un agent de la Fonction publique d'État⁽⁷⁾ perçoit en moyenne un salaire annuel brut moyen de 27 203 €, dont 13 % sous forme de primes et de rémunérations annexes. Le salaire net représente 84 % du salaire brut. Le salaire moyen annuel brut du secteur privé s'élevait en 1999 à 25 042 €, le salaire net représentant 79 % du salaire brut.

En Europe, on observe également que le salaire brut moyen est plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette différence s'explique par le niveau moyen de qualification requis, plus élevé dans le secteur public.

Cependant, en Europe comme en France, les rémunérations du secteur public sont comparativement plus élevées pour les emplois peu

⁽⁷⁾ Les salaires des agents de l'État en 1999 – Cornuau Véronique, Quarré Dominique, INSEE

La fonction publique française est-elle spécifique ?

qualifiés, mais nettement moins élevées pour les cadres. De fait, dans tous les pays européens, la concurrence du secteur privé est forte pour les postes de haut rang.

› Le temps de travail dans la fonction publique présente de grandes disparités

Si la moyenne européenne est de 37,7 heures, il n'existe pas de "modèle européen", ni de groupes de pays homogènes quant au temps de travail. La dispersion est relativement importante puisqu'elle atteint 6 heures par agent et par semaine, soit 282 heures par an. Ainsi, un agent public irlandais ou britannique travaille entre 7 et 8 semaines de plus qu'un agent français ou portugais par an.

Ces différences sont accentuées par la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi public. Il n'y a pas de corrélation entre le temps de travail officiel et la part de l'emploi partiel. Ainsi, la France et les Pays-Bas se caractérisent par un faible temps de travail accentué par la part importante de l'emploi à temps partiel.

Au sein même de la fonction publique française, la réalité des temps de travail présente de fortes disparités. Ainsi, en janvier 1999, avant que ne soit pleinement appliquée la réforme sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, les temps de travail dans les trois fonctions publiques étaient estimés en moyenne⁽⁸⁾ :

- de 36 heures à 38 heures dans la fonction publique de l'État, avec une amplitude de 26 heures à plus de 40 heures,
- de 35 heures 30 à 38 heures 30 dans la fonction publique hospitalière,

- inférieures à 35 heures dans 25 % des collectivités territoriales et de 36 heures à 38 heures dans 41 %.

Le rapport concluait que "la durée hebdomadaire du travail n'est qu'une référence théorique tant les instruments de modulation sont nombreux".

Pays	Temps de travail hebdomadaire officiel en heures	% des emplois à temps partiel dans l'administration publique
Allemagne	37,5	13,1 %
Autriche	38,5	10,8 %
Belgique	38,0	16,0 %
Danemark	37,0	15,0 %
Espagne	37,5	2,5 %
Finlande	36,25	5,3 %
France	35,0	19,0 %
Grèce	37,5	1,0 %
Irlande	41,0	6,0 %
Italie	36,0	4,0 %
Luxembourg	40,0	10,0 %
Pays-Bas	36,0	24,0 %
Portugal	35,0	1,0 %
Royaume-Uni	41,0	14,5 %
Suède	39,45	12,5 %
Moyenne UE	37,7	10,3 %

Sources : IEAP, EUROSTAT

› Les droits sociaux sont distincts du secteur privé

Dans la plupart des pays, les règles qui régissent les retraites des fonctionnaires sont différentes de celles appliquées au secteur privé.

Hormis l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède, tous les pays ont un régime de retraite statutaire. Les systèmes de retraite en Europe

⁽⁸⁾ Source : rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, J. ROCHE, janvier 1999

La fonction publique française est-elle spécifique ?

demeurent fortement différents, notamment quant aux modes de calcul des pensions.

Cependant, en France, la distinction entre le secteur public et le secteur privé est indéniable

Le système de retraite des fonctionnaires est radicalement différent de celui des salariés de droit privé. Outre une moindre durée de cotisation (37,5 ans contre 40 ans), leur retraite est calculée sur le dernier traitement hors prime. Par ailleurs, la pension des fonctionnaires est revalorisée en fonction des augmentations consenties aux fonctionnaires en poste, alors que les retraites du secteur privé le sont en fonction de l'évolution des prix.

	Durée de cotisation ou de résidence ouvrant droit à la pension maximale (femmes/hommes)	Age officiel de la retraite (femmes/hommes)	% maximal de la rémunération pris en compte pour le calcul des pensions
Allemagne	40	65	75 %
Autriche		60/65	80 %
Belgique	40/45	60/65	75 %
Danemark	40	67	70 %
Espagne	35	65	100 %
Finlande	40	65	60 %
France	37,5	65	75 %
Grèce	35	65	
Irlande	40	65	50 %
Italie	40	65	80 %
Luxembourg	30/15	60/65	50 %
Pays-Bas	50	65	70 %
Portugal	40	65	100 %
Royaume-Uni	40/45	60/65	50 %
Suède	30	61/67	70 %

Source : observatoire des retraites

La France se caractérise, également, par une durée de cotisation faible et un âge officiel de départ à la retraite dans la moyenne européenne, même si de fait plusieurs catégories dites actives peuvent partir en retraite dès 55 ans.

À l'inverse, la majorité des pays européens ne distinguent pas fondamentalement les retraites des fonctionnaires de celles du privé, soit parce qu'ils n'ont pas de régime distinct (4 pays), soit parce qu'ils ne bénéficient pas d'avantages spécifiques (Allemagne, Belgique, Italie, Royaume-Uni).

1.3.2 Dans sa réalité, la fonction publique française présente des caractéristiques marquées

› Le système est centralisé

Le système français ne laisse que peu de marges d'autonomie aux décideurs locaux. Si certaines décisions de gestion des carrières sont décentralisées ou déconcentrées, elles restent strictement encadrées. Toute règle doit être établie soit par une loi, soit par un acte réglementaire, généralement après l'avis des comités techniques paritaires compétents. Ainsi, les exécutifs territoriaux ne sont pas libres des recrutements, du niveau hiérarchique d'emploi, des rémunérations, primes ou indemnités ou même des avancements et promotions qui sont déterminés par les textes légaux et parfois soumis à des quotas.

Seuls cinq pays ont fait le choix de cette centralisation (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France.) Les autres sont totalement décentralisés (Finlande, Suède, Royaume-Uni) ou partiellement ; la plupart des pays européens ayant confié

La fonction publique française est-elle spécifique ?

aux instances décentralisées les décisions liées aux recrutements et aux indemnités.

› **L'ancienneté reste, de fait, le principal déterminant de la carrière**

En France, la rémunération composée d'un traitement de base et de primes est déterminée par une grille de salaire applicable à l'ensemble de la fonction publique selon l'échelon indiciaire auquel appartient le fonctionnaire. Elle progresse automatiquement, et presque uniquement, en fonction de l'ancienneté. La seule exception concerne certaines fonctions dont les contraintes et responsabilités sont compensées par l'octroi d'une bonification indiciaire.

La majorité des pays ont un système d'échelle de salaire. Deux pays dérogent au principe de l'échelle des salaires :

- en Suède, les salaires sont individualisés pour 50 % du personnel,
- au Royaume-Uni, les salaires sont libres dans une fourchette de rémunération

En Espagne, en Italie et en France, les indemnités et les primes peuvent représenter des parts substantielles de la rémunération (50 % en Espagne, 60 % en Italie). Ceci ne signifie pas que la rémunération soit variable en fonction des performances ou des contraintes. En effet, si les primes de rendement existent dans la plupart des pays, elles s'apparentent plus à un élément forfaitaire du salaire, notamment en France.

Cependant, l'échelle des salaires est remise en question dans la plupart des pays par l'introduction de deux systèmes des primes au rendement :

- les primes de rendement par équipe (Autriche, Danemark, Irlande, Finlande, Portugal et Royaume-Uni) ;
- ou la rémunération au mérite ; la Suède et le Royaume-Uni n'ayant plus d'échelle de salaire ont fortement développé ce système. Dans les autres pays, la tendance est au développement des rémunérations en fonction des résultats (en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas).

› **La conflictualité est plus importante dans le secteur public**

Le droit de grève est reconnu aux agents de la fonction publique depuis 1946. Le secteur public est soumis à des règles spécifiques fixées par le code du travail. Légalement (article L 521-2), la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis de cinq jours durant lequel les parties doivent négocier. Par ailleurs, quelle que soit la durée de cessation du travail pendant la journée, la retenue sur salaire est d'une journée complète.

Ce droit est encadré afin d'assurer la continuité de l'État de deux manières :

- soit en interdisant le droit de grève à certaines catégories de fonctionnaires ; tel est le cas pour les policiers (y compris les Compagnies Républicaines de Sécurité), agents des services pénitentiaires, militaires et magistrats de l'ordre judiciaire ;
- soit en imposant un service minimum aux contrôleurs de la navigation aérienne, services de radiodiffusion, préfectures, centrales nucléaires ou hôpitaux.

La conflictualité du secteur public, plus élevée que dans le secteur privé, n'est pas le fait de l'ensemble de la fonction publique.

La fonction publique française est-elle spécifique ?

Le secteur privé français est peu conflictuel par rapport aux autres pays européens. Ainsi, entre 1990 et 1994, la France se situe en 7^e position sur 10 pays européens.

Par contre, proportionnellement, le nombre de jours perdus pour grève est particulièrement élevé dans le secteur public. Ainsi, la moyenne de journées de travail perdues en raison d'un conflit social entre 1990 et 2000 représente pour 1 000 salariés :

- 176,6 jours dans le secteur public, dont 372 jours pour la fonction publique d'État ;
- 49 jours dans le secteur privé, dont 153 jours pour les entreprises de plus de 500 salariés.

Pour autant, il ne faut pas considérer que l'ensemble du secteur public comme un ensemble homogène. La conflictualité caractérise surtout les entreprises publiques de transport. Alors que la RATP et la SNCF représentent environ 4 % des agents publics (entendus au sens large), ces deux entreprises sont à l'origine de 22 % des jours de grève dans le secteur public.

Secteurs	% de jours de grève
Fonction publique	64 %
RATP / SNCF	22 %
Autres	14 %
Total	100 %

Source : Ministère de l'Emploi et de la solidarité - 1998

Nos principaux partenaires présentent un climat social moins conflictuel.

Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires dans la majorité des pays, excepté l'Allemagne

et l'Autriche qui l'interdisent aux fonctionnaires statutaires. Hormis le Royaume-Uni et les Pays-Bas, tous les pays ont interdit le droit de grève aux policiers et militaires.

La conflictualité y est globalement plus faible. En Allemagne, la dernière grève remonte à 1993. Au Royaume-Uni, les grèves dans le "civil service" sont rares. En Italie, la durée des conflits et les taux de participation sont généralement faibles.

Dans ces pays, le droit de grève s'inscrit dans une logique de négociation. Ainsi, en Allemagne, la grève n'est légale que si elle intervient à l'occasion d'une négociation, après épuisement des voies de médiation et après un vote majoritaire des salariés. Au Royaume-Uni, la grève doit également être approuvée par vote. En Suède, elle est même interdite dans les champs couverts par une négociation.

La plupart des pays assurent un service minimum des services publics dits "essentiels" soit par obligation légale (Portugal, Danemark, Luxembourg, Italie), soit par collaboration avec les organisations syndicales (Belgique, Finlande, Suède).

La France se caractérise par l'absence de reconnaissance du principe de continuité des "services publics essentiels", visant à garantir les droits non seulement des administrés mais également des usagers. La définition des services publics essentiels varie selon les pays. Généralement, une liste de ces services est légalement établie et comprend, outre les services déjà soumis à l'obligation de service minimum en France, les transports publics.

La fonction publique française est-elle spécifique ?

› Le dialogue social et la négociation collective sont insatisfaisants

Le paritarisme et le dialogue social sont des principes fondamentaux du statut de la fonction publique. Pour autant, selon les termes du livre blanc sur le dialogue social, **le système “fondé sur les instances consultatives, plus que sur la négociation collective” reste insatisfaisant :**

- les négociations au niveau central sont très globales et formelles ;
- au niveau local, les gestionnaires se montrent prudents et préfèrent remonter les conflits au niveau central ou privilégier les solutions non conflictuelles telles que l'avancement à l'ancienneté⁽⁹⁾ ;
- dans la fonction publique territoriale, le dialogue social est nécessairement décentralisé alors même que l'État reste le seul décideur des principales règles encadrant les agents ;
- les centrales syndicales se voient contestées par des mouvements plus radicaux et la multiplication des organisations syndicales complique substantiellement les négociations. Outre les cinq confédérations, on peut citer la Fédération de l'Éducation Nationale, l'Union Nationale des Syndicats Autonomes, Solidaires Unitaires et Démocratiques...

Ce constat est à mettre en relation avec le faible taux de syndicalisation des fonctionnaires.

Certes, le taux de syndicalisation est plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé. On estime que les syndicats de fonctionnaires représentent entre le tiers et la moitié des effectifs des grandes centrales syndicales. Le taux de

syndicalisation serait de l'ordre de 5 % dans le privé contre 20 % dans le public. Il est évalué à 80 % dans la police (source DGPN), 30 % dans l'enseignement, 25 % aux finances.

De même, l'audience syndicale est supérieure dans la fonction publique puisque les taux de participation aux élections professionnelles sont supérieurs à 70 % et les trois principales centrales syndicales se partagent les trois quarts des voix⁽¹⁰⁾.

Cependant, le taux de syndicalisation reste très inférieur à la moyenne européenne. Il est, en effet, évalué dans le secteur public à :

- 60% en Allemagne,
- 90 % en Suède,
- plus de 35 % au Royaume-Uni.

Dans tous les cas, le taux de syndicalisation du secteur public en France est même inférieur au taux de syndicalisation global des pays européens.

⁽¹⁰⁾ Syndicats et syndiqués en France depuis 1945, D. LABBE, L'Harmattan, 1997

Pays	Taux de syndicalisation	Pays	Taux de syndicalisation
Allemagne	29	Autriche	41
Belgique	53	Danemark	80
Espagne	19	France	9
Grèce	24	Italie	44
Luxembourg	50	Pays-Bas	26
Portugal	25	Royaume-Uni	33
Suède	80		

Source : OCDE

La plupart des pays européens ont, au contraire, stabilisé leur dialogue social en s'appuyant sur des syndicats forts, structurés et représentatifs.

⁽⁹⁾ Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, B. CIEUTAT, Commissariat général au plan, mars 2000

1

La fonction publique française est-elle spécifique ?

Dans la majorité des cas, le dialogue social est un préalable nécessaire à toute mesure générale et l'acteur politique est le représentant de l'État dans ces négociations. Seules l'Italie et la Suède ont créé un organe distinct du gouvernement pour représenter l'employeur.

Contrairement à la France, où l'accord avec les syndicats a une valeur politique plus que légale, nos principaux partenaires préfèrent la convention collective (Danemark, Finlande, Italie, Suède) éventuellement reprise ensuite par le législateur (Espagne, Irlande, Pays-Bas, Portugal).

Au-delà des règles juridiques, les pays caractérisés par la qualité de leur dialogue social, notamment les pays du Nord, ont une "tradition" de négociation sociale avec des syndicats fortement représentatifs qui peuvent être soit un syndicat unique et puissant (Allemagne, Autriche, Irlande, Royaume-Uni), soit des fédérations spécialisées par secteur (Suède, Danemark, Finlande).

S'il n'existe pas de modèle européen de la fonction publique, il existe un modèle français de la fonction publique caractérisé par son poids au sein de la société et la permanence de ses pratiques. Ce modèle est-il viable ?

2 La fonction publique doit-elle être reformée ?

réformer la fonction publique semble être un vœu trop souvent entendu. Mais, il devient un impératif commun à la plupart des pays européens qui ont emprunté des voies comparables.

2.1 Une problématique renouvelée

2.1.1 La réforme, commencée en 1990, reste inachevée

En France, la réforme de l'État et de la fonction publique, initiée par la circulaire du 23 février 1989 de M. Rocard intitulée "renouveau du service public", repose sur trois orientations :

- l'amélioration du service public autour des notions de qualité et d'utilisateur ;
- une nouvelle gestion publique reposant sur la responsabilisation des dirigeants, le développement du contrôle de gestion, l'évaluation ;
- la modernisation de la gestion des ressources humaines et la déconcentration des décisions.

Depuis 1990, la modernisation de la fonction publique a eu des traductions concrètes :

- le système de rémunération prend mieux en compte les exigences de l'emploi. Ainsi, le proto-

cole du 9 février 1990 a introduit la nouvelle bonification indiciaire attribuée à des fonctionnaires occupant des postes spécifiques, de même que le classement indiciaire intermédiaire dans une logique de professionnalisation ;

- le recrutement a été ouvert, notamment pour l'encadrement supérieur, à des personnes provenant d'horizons divers (exemple : le troisième concours à l'ENA) ;
- la formation continue a été développée ;
- l'évaluation de la haute fonction publique a été rénovée ;
- la gestion des carrières a été en partie déconcentrée depuis 1997, notamment pour le recrutement de fonctionnaires de catégorie B et C.

Mais, cette réforme n'est pas arrivée à son terme ; plus encore, elle a pris du retard⁽¹⁾ :

- la France est plus "lente" que les autres pays car le choix fut celui d'une réforme progressive, contrairement à la Finlande ou à l'Italie ;
- le dialogue social reste excessivement réduit et centralisé ;
- la connaissance des compétences disponibles est lacunaire ;
- la gestion interministérielle des fonctionnaires est théorique.

Par conséquent, le rapport de la Cour des comptes établit un constat peu encourageant sur la fonction publique française en dénonçant :

- le maintien d'emplois en surnombre et la méconnaissance de leur nombre, au mépris du rôle du Parlement ;
- le blocage des carrières dû à la structure démographique et l'organisation des corps ;
- l'absence de gestion prévisionnelle du nombre d'emplois et des compétences ;

⁽¹⁾ Conclusion du commissaire général au plan, N. TENZER citée dans le rapport n°348 du Sénat

2

La fonction publique doit-elle être réformée ?

■ le maintien d'avantages indus et d'inégalités de rémunération, sans bases juridiques.

La Cour des comptes conclut son rapport ainsi : "la fonction publique de l'État apparaît comme un ensemble complexe et rigide qui n'évolue que lentement, alors même que plusieurs pays européens ont réalisé ou amorcé, ces dernières années, des réformes profondes dans le sens d'une souplesse et d'une décentralisation accrues".

2.1.2 Au-delà du choix politique, la modernisation de la fonction publique s'impose

› Les impératifs de la démographie...

Les évolutions démographiques des prochaines années sont telles que l'État est contraint de réformer la fonction publique afin d'ajuster le nombre d'agents et les compétences nécessaires.

La France devra anticiper des départs en retraite importants dans les prochaines années qui affecteront particulièrement la fonction publique : environ 45 % des titulaires seront partis en 2013, soit 720 000 personnes pour la seule fonction publique d'État, dont 50 % dans l'enseignement. "L'urgence démographique" est commune aux trois fonctions publiques, alors même que la population active devrait fortement baisser (voir tableau ci-après).

Or, il sera impossible de remplacer nombre pour nombre et poste pour poste les fonctionnaires partant à la retraite pour deux raisons⁽¹²⁾ :

⁽¹²⁾ conclusion du groupe de travail du commissariat général au plan présidé par B. CIEUTAT

Départs en retraite de titulaires (par année) :

	2000 - 2005	2006 - 2010	2011-2015
■ État	50 000	262 000	55 000
■ Territoriale	15 000	28 000	nc
■ Autres (hôpitaux publics, hors médecins)	11 000	20 000	nc

Évolution annuelle de la population active :

	2000 - 2005	2000 - 2005	2000 - 2005
■ Estimation à taux d'activité constant	+ 131 000	- 2 400	- 28 000

Sources : DGAFP, DHOS, CNFPT et CNRACL, INSEE pour le Commissariat général du plan.

■ sur un plan budgétaire, la dépense équivalente serait de 17,5 milliards d'euros par an à partir de 2010, charges de retraites comprises ;

■ sur un plan démographique, il faudrait recruter de 2000 à 2012, 210 000 fonctionnaires supplémentaires par rapport au niveau actuel. Or, la pénurie de recrutement relative de main d'œuvre sur le marché du travail, entraînera une concurrence inévitable avec le secteur privé ; maintenir ce niveau de recrutement augmenterait fortement la part de l'emploi public dans l'emploi total.

Par ailleurs, la France fera face à des dépenses de retraite croissantes. Ainsi, les déficits des régimes de retraites (en millions d'euros) devraient évoluer de la manière suivante :

Régime de retraite	1998	2040
Régime général	23 634	59 779
Fonction publique + CNRACL	447	52 913

Ces quelques chiffres montrent que l'enjeu est proportionnellement beaucoup plus important pour la fonction publique puisque le déficit par agent sera plus important.

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

Cette situation sera partagée par la majorité des pays européens dont les ratios de dépendance (inactifs de plus de 60 ans rapportés à la population active) et le poids des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut connaîtront des évolutions marquées (voir tableau ci-dessous).

De fait, la nécessaire baisse du nombre de fonctionnaires en valeur absolue suppose que soient menées plusieurs réflexions et débats politiques :

- repenser les missions de l'État pour définir précisément les fonctions des agents publics ;
- déterminer le niveau de dépenses que les Français acceptent de consacrer à leur fonction publique ;
- préserver le niveau de service public, non seulement par l'emploi de fonctionnaires en nombre suffisant, mais également par l'amélioration de leur productivité. Inévitablement se pose la question de l'évaluation d'un agent public ;
- développer une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La pénurie sur le marché du travail et la nécessaire professionnalisation des emplois qu'elle impliquera ne laisseront plus de place à l'approximation pour gérer les "ressources humaines" ;

Pays	2000		2050	
	Ratio de dépendance	Dépenses de retraite en % PIB	Ratio de dépendance	Dépenses de retraite en % PIB
Allemagne	43	12,2	76	17
Espagne	45,5	8,5	97	14
France	44	12,2	78	17
Italie	54	15,4	100	21,5
Royaume-Uni	36	11,2	63	16
Suède	39	8,5	54	14

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité – DREES, septembre 2001

- accroître l'attractivité de la fonction publique, notamment pour les cadres supérieurs afin, d'une part d'éviter leur fuite vers le privé, et, d'autre part, inciter les cadres supérieurs du privé à faire bénéficier le secteur public de leur expérience.

› ...et de l'intégration européenne

Aucun texte, que ce soit le Traité de Rome (1957) ou celui d'Amsterdam (1997) ne donne une compétence formelle à l'Union européenne en matière de fonction publique des États membres. Par conséquent, l'organisation et les règles de fonctionnement des fonctions publiques sont de la compétence exclusive des États. Les structures administratives des États membres actuels se caractérisent par leur stabilité et leur ancienneté. Pour autant, les fonctions publiques devront s'adapter aux évolutions européennes.

La libre circulation des travailleurs et l'Europe sociale impliquent quelques réformes des fonctions publiques

Ainsi, l'article 48 paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne stipule que le principe de liberté de circulation des travailleurs n'est pas applicable aux emplois de l'administration publique. Cependant, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a donné une interprétation restrictive des exceptions possibles puisqu'elles ne peuvent viser que les emplois qui "comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques"⁽¹³⁾. La Commission a demandé aux États d'ouvrir prioritairement les fonctions publiques dans les

(13) CJCE, 17 décembre 1980 et 26 mai 1982, Commission contre Belgique

2

La fonction publique doit-elle être réformée ?

domaines des services à caractère industriel et commercial, les services de santé, l'enseignement et la recherche civile.

De fait, on peut estimer que l'ouverture de la fonction publique pourrait concerner 90 % des emplois. La France a ouvert l'accès à la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne par la loi du 26 juillet 1991. La plupart des pays ont également pris les mesures nécessaires, non sans quelques réticences illustrées par l'abondante jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Cependant, en France comme en Europe, cette ouverture reste encore insuffisante puisque les modalités de reconnaissance réciproque des diplômes, de prise en compte de l'expérience professionnelle et de déroulement de carrière des intéressés sont encore embryonnaires.

Actuellement, peu d'Européens postulent pour un emploi public en France. Ils sont essentiellement concentrés sur les concours d'enseignants (2 159 candidats européens en 1996, 275 reçus). Par contre, hors enseignement, ils ne furent que deux fonctionnaires de catégorie A à intégrer la fonction publique d'État.

Le principe d'égalité de traitement

Aucune harmonisation des dispositions applicables aux agents publics n'est envisagée mais le droit communautaire pose le principe d'égalité de traitement et d'absence de discrimination fondée sur la nationalité entre les ressortissants des États membres.

La réduction de l'emploi précaire

Le droit communautaire, afin de limiter le recours à des emplois précaires, impose aux États

membres d'interdire que les contrats à durée déterminée puissent avoir une durée supérieure à six ans. La directive s'appliquera en juillet 2002 à tous les travailleurs, y compris les agents publics.

Cette intention louable, largement soutenue par le gouvernement français, n'est pas sans poser quelques difficultés d'application. En effet, l'administration publique française, notamment les collectivités territoriales, a recours, en toute légalité, à des agents contractuels généralement sans que leur contrat ait un terme défini.

Le gouvernement n'ayant pas réussi à trouver un accord sur l'interdiction de contrats à durée déterminée de plus de six ans ou l'introduction officielle de contrats à durée indéterminée dans la fonction publique, il est probable que de nombreux contentieux contraindront la France à réformer son droit.

Ceci pourrait être l'occasion de faciliter l'accès de personnels relevant du privé à l'administration publique, notamment pour les postes de direction.

La modernisation des fonctions publiques est inévitablement un sujet européen

L'Europe impose cette modernisation par ses choix économiques. L'Union Economique et Monétaire impliquant de définir des règles de gestion publique communes, le Traité de Maastricht a fixé des critères de convergence (notamment les exigences d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB et d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB) qui encadrent le format des administrations publiques.

Si les mesures de réduction des effectifs publics restent rares, la plupart des pays ont engagé des réformes visant à accroître la productivité des agents publics et à réduire le coût des retraites.

2

La fonction publique doit-elle être réformée ?

Au-delà des effets induits par la politique économique européenne, il existe une réflexion européenne sur les bonnes pratiques en matière de gestion de la fonction publique. En l'absence de tout Conseil des ministres de la fonction publique de l'Union européenne, une coopération s'est instaurée soit sous la forme de conférences informelles des ministres en charge de la fonction publique ou de leurs directeurs généraux, soit sous la forme du groupe de travail du Conseil chargé de suivre la réforme du statut des fonctionnaires européens.

2.2 La réforme de la fonction publique ne pose pas de difficultés majeures

2.2.1 La méthode est éprouvée

L'observation des réformes étrangères permet d'identifier de nombreux points communs quant à la méthode.

› **Les réformes ont été menées de trois manières distinctes :**

- les pays d'Europe du Sud ont engagé la réforme dans les années quatre-vingt-dix pour lutter contre la corruption et accompagner leur adhésion à l'Union européenne ;
- le Royaume-Uni a initié une réforme par volonté idéologique fondée sur le "new public management" afin de rapprocher la fonction publique de la gestion privée ;
- les pays du Nord ont réformé la fonction publique pour assurer la viabilité de leur service public ;

tel fut notamment le cas de la Suède, mais également du Danemark et des Pays-Bas dont la fonction publique était déjà gérée comme le secteur privé.

› **Tous les pays ont inscrit la modernisation de la fonction publique dans une réforme globale de l'État caractérisée par :**

- une volonté affichée de longue date, avec constance ;
- parallèle à une démarche d'assainissement des finances publiques ;
- reposant sur une réforme de la procédure budgétaire afin d'identifier des enveloppes globales sous la responsabilité des ministères ;
- la décentralisation des principales décisions de gestion des ressources humaines ;
- l'amélioration de l'information comptable, notamment analytique, et l'évaluation de la fonction publique non plus en nombre d'emplois mais en masse salariale.

› **La réforme est nécessairement négociée**

Les pays qui ont profondément modernisé leur fonction publique ont étroitement associé les partis politiques, les partenaires sociaux ou les citoyens :

- en Italie, la privatisation du statut et l'instauration de la contractualisation ont été permises à la suite du constat du blocage du système politique et financier dans les années quatre-vingt-dix ;
- en Belgique, 8,3 millions de questionnaires ont été envoyés aux citoyens pour qu'ils se prononcent sur le plan COPERNIC visant à moderniser l'administration fédérale ; les taux de retour ont cependant été très faibles ;

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

- en Finlande, le comité de décentralisation administrative regroupait les principaux partis politiques;
- en Suède, 80 % de la population étant syndiquée, les réformes sont menées en étroite concertation avec les syndicats par convention collective;
- au Danemark, la réforme de 1997–1999 a été négociée entre l'État, les communes et les syndicats.

Si la négociation est indispensable, ces exemples montrent qu'elle ne repose pas uniquement sur les syndicats. En fonction des caractéristiques administratives et sociales des pays, elle associe les principaux intéressés : syndicats, collectivités et établissements publics, associations, mais également les fonctionnaires.

2.2.2 La réforme de la fonction publique est un choix national

› *L'Union européenne n'a pas vocation à se substituer aux gouvernements*

La réforme des fonctions publiques devrait rester une politique nationale. En effet, les "Conventionnels" qui doivent faire des propositions sur l'avenir de l'Europe ont d'ores et déjà exclu que l'Union européenne ait une quelconque compétence quant au "service public".

Pour autant, la fonction publique européenne existe et sa réforme en cours donne une idée des principales orientations de l'Union européenne dans ce domaine. La fonction publique européenne, c'est-à-dire essentiellement les fonctionnaires de la Commission, mais aussi du Conseil ou du Parlement, est organisée selon le système de carrière.

Neil Kinnock, vice-président de la Commission européenne, chargé de la réforme administrative a présenté en avril ses orientations pour la modernisation de la fonction publique européenne. Les objectifs de cette réforme sont d'améliorer le système de carrière par quatre principes :

- l'efficacité,
- la transparence,
- la responsabilité,
- la logique du mérite.

Le Conseil européen doit se prononcer sur ces orientations avant juin 2003.

Par ailleurs, la Commission réforme actuellement la gestion de ses directeurs afin notamment d'améliorer leur évaluation. Ainsi, le nouveau système d'évaluation tous les deux ans se basera non seulement sur les résultats, mais également sur l'opinion d'un panel de personnes, et devrait influencer de manière plus importante la carrière des intéressés.

› *Même s'il existe une certaine convergence d'orientations entre les pays européens.*

Il est certain que les fonctions publiques européennes restent le secteur politico-administratif le plus influencé par les traditions nationales. Par ailleurs, le processus de réforme est très hétérogène et inégal selon les pays. Enfin, l'Europe a choisi des voies de réforme fort semblables à celles d'autres pays non européens, notamment le Canada.

Pour autant, il existe bien des traits communs et une évolution partagée des fonctions publiques en Europe.

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

Il existe en Europe un socle commun de principes qui régissent la fonction publique⁽¹⁴⁾ :

- l'État de droit et l'administration par le droit,
- l'impartialité, la neutralité de la fonction publique,
- les principes de non discrimination,
- la distinction entre le politique et l'administratif.

On observe, par ailleurs, que le système de carrière reste dominant et que la plupart des pays qui ont choisi le système d'emploi conservent des règles spécifiques, proche du système de carrière, pour les fonctionnaires assurant des missions d'autorité. D'ailleurs, les pays d'Europe de l'Est candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont opté pour le système de carrière.

Enfin, les réformes engagées dans les pays européens peuvent se résumer autour de quatre principes communs :

- la flexibilité: rémunérations, recrutements, recours aux contrats...
- l'ouverture: accès des ressortissants européens, accès des salariés du secteur privé, introduction de règles de gestion du secteur privé...
- la subsidiarité: décentralisation des principales décisions;
- la normalisation: équité des règles applicables au secteur public et au secteur privé, généralisation des normes de productivité, d'évaluation ou de performance.

Face aux défis communs que constituent les contraintes budgétaires, l'évolution démographique et les nouvelles exigences des usagers, les pays ont généralement choisi de moderniser leur système de carrière autour du modèle suivant :

- les échelons supérieurs de la fonction publique, bien que titulaires et nommés sur des emplois permanents, sont redevables des résultats qui leur sont fixés par des mandats à durée déterminée ;
- les autres fonctionnaires doivent assurer leur mission selon des principes de gestion inspirés du secteur privé.

Ainsi, la fonction publique européenne existe, il n'y a pas d'européanisation de la fonction publique mais une convergence des principes organisant les fonctions publiques.

2.2.3 ...qui n'implique pas la suppression du statut

Le statut de la fonction publique reste une réalité dans la plupart des pays européens.

En France, le statut général n'est pas un obstacle à la modernisation de la fonction publique puisqu'il en comporte les principaux éléments. La rémunération et la progression au mérite sont possibles, de même que l'évaluation, la sanction et la déconcentration des principales décisions.

Le problème est essentiellement celui des pratiques. Faute d'ancrage local suffisant, les syndicats sont peu favorables à la déconcentration. Au nom des risques d'inéquité, la progression se fait principalement à l'ancienneté et la rémunération au mérite est paradoxalement forfaitaire.

Cette modification des pratiques concerne, également, le droit de grève, dans le secteur public, autour d'une double réflexion :

⁽¹⁴⁾ Fonctions publiques en Europe, M. MEININGER, Montchrestien, 1994

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

■ d'une part, la prise en considération des attentes des usagers. 82% des Français souhaitent l'élargissement du "service minimum" au secteur des transports; dans ce cadre une réflexion sur la liste des services "essentiels" semble inévitable;

■ d'autre part, afin que le service minimum reste un mode de fonctionnement exceptionnel, il est indispensable que s'instaure une culture de la négociation, de la conciliation préalable afin que la grève soit l'ultime recours.

2.3 Réformer les pratiques plus que les principes

2.3.1 Gérer l'évolution démographique avec réalisme

› **Le format de la fonction publique est un choix politique**

En majorité, les pays européens ont réduit ou maîtrisé le format de leur secteur public depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Tous les pays dont le secteur public au sens large était supérieur au quart de la population active, hormis la France, ont initié des politiques de réduction du nombre d'agents. En Suède, au Danemark et en Finlande, ces politiques ont été motivées par un souci de rationalisation de l'organisation administrative et de soutenabilité de long terme des dépenses budgétaires.

Ces politiques de réduction des effectifs publics ont été également le fait des pays qui ont les plus faibles taux d'agents publics dans la popu-

lation active: le Royaume-Uni et les Pays-Bas, l'Allemagne et la Grèce, pour des raisons respectivement idéologiques et économiques.

Les autres pays ont, au contraire, accru leurs effectifs publics dans des proportions relativement importantes.

Ces évolutions contrastées ne peuvent être expliquées par la seule situation économique des pays concernés, ni par un calcul théorique sur le nombre optimal de fonctionnaires par habitant, aucune norme ne faisant l'unanimité.

Pour autant, la réduction du nombre de fonctionnaires sera, par le seul effet de la démographie, inévitable. Sans doute conviendrait-il de se fixer comme objectif le maintien du rapport entre la population active et le nombre d'agents publics. Ceci permettrait de se fixer un objectif concret de gestion prévisionnelle des emplois.

› **La réforme des retraites en Europe emprunte des voies communes.**

Seul le Royaume-Uni n'a pas envisagé de réforme d'envergure. La plupart des autres pays ont suivi les mêmes orientations que celles préconisées en France:

- le relèvement de l'âge de la retraite (Allemagne, Autriche, Italie, Royaume-Uni et Suède);
- l'incitation à ne pas anticiper sa retraite par une forte dégressivité de la pension (Allemagne, Autriche, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni);
- la révision du mode de calcul des retraites afin d'accroître la prise en considération des années de service (Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède);

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

■ le rapprochement entre les conditions applicables au secteur privé et au secteur public, notamment aux Pays-Bas et en Suède où les agents ont été soumis au régime général.

L'Italie, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède ont notamment axé leur réforme sur l'introduction des fonds de pension.

› La gestion prévisionnelle des emplois s'impose⁽¹⁵⁾

L'évolution démographique pose avec une acuité particulière la question de la gestion prévisionnelle des emplois. Elle permettrait, en effet, une meilleure adéquation entre les effectifs et les attentes des usagers, afin notamment d'éviter les perturbations du service public qui seraient dues à des départs non anticipés. Elle clarifierait également pour les agents leurs perspectives de carrière.

Cette perspective n'est envisageable que sous réserve de deux conditions :

■ se doter d'outils d'information communs aux trois fonctions publiques sur l'évolution des effectifs, afin d'estimer très finement les départs ;
■ reconsidérer le partage des compétences en déconcentrant la gestion des ressources humaines tandis que les instances centrales "piloteaient" le dispositif par le contrôle de gestion.

Enfin, la gestion prévisionnelle suppose une réflexion interministérielle sur l'éventuel redéploiement des effectifs puisque chaque fonction publique et chaque corps ne sera pas affecté identiquement par l'évolution démographique.

⁽¹⁵⁾ voir le rapport du commissariat général au plan :
Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode,
présidé par S.VALLEMONT

2.3.2 Assouplir la gestion des ressources humaines

› Harmoniser les règles et déconcentrer les procédures...

Deux orientations dominent parmi les réformes :

- rapprocher les modalités de gestion de la fonction publique de celles du secteur privé ;
- déconcentrer la gestion opérationnelle des ressources humaines.

La plupart des pays européens tendent à amoindrir les spécificités du secteur public en harmonisant les règles de gestion des ressources humaines.

Les pays du Nord ont fait le choix d'une fonction publique soumise à des règles proches de celles du privé. Ainsi, aux Pays-Bas, le fonctionnaire est embauché en fonction du poste et les principales décisions concernant sa carrière, y compris sa rémunération, sont décentralisées. En Suède, la réforme des statuts par convention collective a donné aux directeurs d'agences le pouvoir de décisions quant au recrutement, à la carrière et à la rémunération de leurs agents. En Finlande, les contrats de droit public ont été remplacés par des contrats de droit privé dans les agences. Le Danemark, depuis 1997, a développé les primes à la performance qui concernent maintenant 10,5 % des agents de l'État et 56 % des agents des collectivités locales.

Plusieurs pays initialement attachés au système de carrière ont également développé ce système plus souple de gestion de la fonction publique :
■ l'Italie, par les lois de 1993 et 1998, a trans-

2

La fonction publique doit-elle être reformée ?

formé les contrats des fonctionnaires pour les soumettre au droit commun du secteur privé. Leurs conditions de travail sont dorénavant déterminées par convention collective ; seuls les ministères régaliens (police, magistrats, militaires) restent sous statuts ;

- en Allemagne, la loi du 24 février 1997 rapproche les règles applicables au secteur public de celles du privé, notamment quant aux conditions d'avancement et de promotion ;
- en Belgique, depuis 2000, les possibilités de recours à des contrats de travail de droit privé ont été élargies.

La majorité des pays européens ont également choisi de décentraliser les principales décisions relatives à la gestion du personnel. Cette organisation traditionnelle des pays du Nord a également inspiré les réformes en Autriche, Espagne ou en Belgique visant à confier plus de pouvoir aux gestionnaires quant à la gestion des moyens qui leurs sont affectés.

› ...notamment pour les hauts fonctionnaires

En majorité, les pays européens ont introduit de nouvelles règles de gestion de la haute fonction publique autour de deux principes :

- contractualiser, selon des objectifs définis, les relations entre l'agent et son ministère ;
- rendre plus attractive la haute fonction publique.

Les pays du Nord (Suède, Norvège, Finlande, Danemark, Pays-Bas) et le Royaume-Uni ont confié à des directeurs la responsabilité des agences chargées de la mise en œuvre des politiques en définissant par contrat les objectifs qui leur sont

impartis. Au Danemark, la haute fonction publique est, ainsi, composée essentiellement de cadres supérieurs du privé recrutés par contrats à durée déterminée et rémunérés en partie par des primes en fonction des résultats.

Cette évolution domine en Europe. En Belgique, les fonctions de direction sont confiées par mandats d'une durée de six ans aux fonctionnaires, après conclusion d'un contrat de gestion assorti des moyens concrets pour atteindre les objectifs définis. En Italie, les fonctions d'encadrement supérieur sont, depuis 1993, rémunérées en fonction des résultats et 5 % des postes peuvent être confiés à des experts ou cadres extérieurs à la fonction publique.

2.3.3 Orienter pour mieux reconnaître

› Clarifier les missions

En France, il n'y a pas de distinction fondamentale entre les services qui proposent les réformes et ceux qui les mettent en œuvre. Si l'administration centrale doit théoriquement se cantonner à un rôle de conception sur la base des orientations du gouvernement, elle est fortement impliquée en amont et en aval de ce processus.

Les pays du Nord ont choisi de clairement distinguer les responsabilités des concepteurs de celles des gestionnaires en confiant à des agences la mise en œuvre des politiques. Tel est le cas en Suède, en Norvège et au Danemark, au Royaume-Uni (réformes de 1988-1995), en Finlande (1988) et aux Pays-Bas (depuis 1991).

Ces agences ont une réelle autonomie de gestion des ressources humaines, tant pour le

2

La fonction publique doit-elle être réformée ?

recrutement que pour la rémunération. Les personnels de ces agences sont le plus souvent soumis à des règles proches de celles du secteur privé.

La réforme de la procédure budgétaire, en France, impliquera inévitablement de préciser les missions attendues de chaque ministère. Dès lors deux voies sont possibles :

- multiplier les agences pour la mise en œuvre de politiques, tandis que les fonctionnaires seraient essentiellement chargés de l'élaboration et du contrôle de celles-ci ;
- ou identifier et donner une relative autonomie de gestion aux services chargés de mettre en œuvre une politique. Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire donnée et d'une masse salariale fixée, il appartiendrait au responsable du service d'atteindre les objectifs fixés.

› *Inciter et reconnaître.*

La plupart des pays sont plus avancés que la France dans la voie de la gestion par les résultats, même si l'Inspection générale des finances souligne que les systèmes sont encore peu sophistiqués et qu'il n'existe pas de liens entre les résultats et l'enveloppe budgétaire consentie aux services.

Les principaux exemples sont les pays du Nord :

- aux Pays-Bas, dès 1976, la réforme prévoyait l'instauration d'indicateurs de performances. En 1994, leur mise en place a été accompagnée de la décentralisation des négociations salariales et de l'introduction de la rémunération au rendement des agents ;

- au Danemark et en Finlande, des contrats de performance sont conclus entre les gestionnaires et leur ministère ;

- en Suède, la comptabilité patrimoniale permet notamment de calculer le coût complet des services.

Des pays traditionnellement peu enclins à ces pratiques ont introduit des éléments de responsabilisation. Ainsi, en 1997, l'Allemagne a introduit les principes du budget global déconcentré des services, de la rémunération et de la promotion au mérite. L'Italie et l'Espagne s'engagent également dans cette voie.

En France, les ministères ont développé les entretiens annuels, notamment pour les catégories de cadres, afin de déterminer les objectifs pour l'année suivante et d'évaluer les résultats de l'année écoulée. Pour autant, hormis les postes d'administrateurs civils, cette démarche n'aboutit pas à une évolution différenciée des carrières. La promotion et l'avancement restent déterminés par l'ancienneté et la mobilité sur différents postes.

Or, l'évaluation seule ne suffit pas à créer une culture du résultat et peut s'avérer être une voie dangereuse. Les recherches menées par l'OCDE⁽¹⁶⁾ concluent, en effet, à la nécessité de lier l'évaluation à des primes substantielles ou à des promotions qui ne soient effectivement que le résultat de cette évaluation.

En tout état de cause, cette évolution ne peut avoir lieu sans le soutien des syndicats et des fonctionnaires.

La fonction publique française, quelles que soient les aspirations des gouvernements, est contrainte de se réformer afin que la gestion se substitue aux procédures et contrôles. La modernisation s'imposera plus aux pratiques qu'aux règles.

⁽¹⁶⁾ OCDE/PUMA, *La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public: évaluation de ses effets*, Études 1997

Conclusion

Les voies de la réforme semblent simples. Il doit y avoir un consensus politique sur la nécessité d'adapter notre fonction publique à l'évolution démographique. D'autre part, les grands principes de notre fonction publique ne sont pas des obstacles à cette modernisation. Enfin, nos voisins européens peuvent nous servir d'exemples dans la mesure où ils sont plus avancés dans cette voie.

Mais, modifier les pratiques est plus compliqué. Cette modernisation est, aussi, de la responsabilité des principaux intéressés: les agents publics, notamment leur hiérarchie, et les gestionnaires de la fonction publique. Elle ne saurait aboutir sans un dialogue social construit et nourri. Seuls des syndicats représentatifs, reconnus, soucieux de dialoguer et préférant la négociation au conflit peuvent prétendre y contribuer.

Enfin, une véritable impulsion du pouvoir politique qui s'inscrirait dans la durée, la constance et l'audace, est indispensable pour réussir un tel projet.

Courage, constance et concertation seront sans doute les maîtres mots de la modernisation de la fonction publique.

Bibliographie

- Assemblée nationale,
Rapport sur le projet de loi de finances 2002 de la commission des finances,
présenté par J.VILA, n°3320.I.

- Assemblée nationale,
Avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Fonction publique et réforme de l'État,
n°3324

- Commissariat général au plan,
Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement,
B. CIEUTAT, mars 2000

- Commissariat général au plan,
Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode, rapport du groupe thématique
présidé par S.VALLEMONT

- Cour des comptes,
Rapport sur l'exécution de la loi de finances 2001

- Cour des comptes,
Rapport public particulier, La fonction publique de l'État,
2 tomes, avril 2001

- D. LABBE,
Syndicats et syndiqués en France depuis 1945,
L'Harmattan, 1997

- INSEE,
Les salaires des agents de l'État en 1999,
V. CORNUAU, D. QUARRE.

- INSEE,
Les salaires dans les collectivités locales en 1999,
B. CHAIX, J. RASOLOFOARISON.

- Institut européen d'administration publique,
La fonction publique dans l'Europe des quinze, nouvelles tendances et évolution,
D. BOSSAERT, C. DEMMKE, K. NOMDEN, R. POLET.

- M. MEININGER,
Fonctions publiques en Europe,
Montchrestien, 1994.

- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État,
DGAFP, séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1997

- Ministère de l'intérieur,
DGCL, Les collectivités locales en chiffres,
2001

Bibliographie

■ Observatoire de l'emploi public en France,
Rapport d'activité 2001

■ OCDE/PUMA,
**La rémunération liée à la performance
pour les cadres du secteur public :
évaluation de ses effets**, Études 1997

■ Rapport au ministre de la Fonction
publique et de la réforme de l'État,
**Livre blanc sur le dialogue social dans la
fonction publique**,
J. FOURNIER, Coll. des rapports officiels.

■ Sénat,
**L'âge de la retraite dans la fonction
publique nationale**,
document de travail, novembre 2001

■ Sénat,
**Rapport d'information de la commission
des finances, du contrôle budgétaire et
des comptes économiques de la Nation,
la réforme de l'État à l'étranger**,
n°348, 31 mai 2001.

Sites Internet

■ **www.ccomptes.fr**

site de la Cour des comptes

■ **www.ena.fr**

(voir les rapports de la promotion Mandela sur l'évolution démographique)

■ **www.fonction-publique.gouv.fr**

site du ministère de la fonction publique,

■ **www.info-europe.fr**

informations sur la fonction publique européenne

■ **www.ladocumentationfrancaise.fr**

site de la documentation française

■ **www.plan.gouv.fr**

site du commissariat général au plan

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris

Tél. : 33 | 53 63 83 00

Fax : 33 | 53 63 83 01

www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

p.joannin@robert-schuman.org

Achévé d'imprimer en juin 2002