

Sciences Po Strasbourg			
École	de l'Université de Strasbourg		

Sciences Po Strasbourg – École de l'Université de Strasbourg
Master 2 Administration Locale et Régionale en Europe (ALORE)
Année universitaire 2023-2024

Les fonctions publiques locales en Europe : peut-on parler d'un modèle européen ?

Étude en binôme d'Administrations locales comparées
Sarah-Gemma FACCHINERI et Baptiste ROUSIÈRE

Sous la direction de
Monsieur le Professeur Yoan VILAIN

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, nous tenons à remercier M. Yoan VILAIN, pour nous avoir offert l'opportunité d'explorer par une approche comparative, les fonctions publiques en Europe, et d'avoir assuré le bon déroulement de l'étude. Cette expérience s'est avérée riche et formatrice, en ce qu'elle nous a permis de comprendre davantage un pan entier de l'administration publique et de développer notre culture territoriale européenne à l'aune de notre préparation des concours de la Haute Fonction Publique.

Nous remercions également Mme Maria KORDEVA, docteur en droit public, pour ses précieux conseils dans la méthodologie du droit comparé, ainsi que M. Olivier TERRIEN, consultant en management public local pour sa contribution dans nos recherches de littérature scientifique, et ses conseils avisés. Merci à M. Christophe PIERUCCI, directeur du Master ALORE, pour sa supervision et son écoute.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
SECTION 1 : LES FONCTIONS PUBLIQUES EN EUROPE ENTRE HOMOGENÉITÉ ET DIVERSITÉ : L'ABSENCE D'UN MODÈLE EUROPÉEN MAIS DES TENDANCES RÉGIONALISÉES.....	14
I. MÉTHODOLOGIE ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE COMPARÉE "FIXE".....	14
A. Justification de l'ensemble étudié.....	14
B. Analyse des résultats : une diversité des systèmes de fonction publique mais des tendances régionalisées.....	15
1. Une première approche d'étude comparative limitée.....	15
2. Une seconde approche d'étude comparative plus pertinente.....	18
3. Un troisième niveau d'analyse comparative : l'explication du choix des systèmes de fonction publique nationaux.....	23
II. LA DIVERSITÉ DES SYSTÈMES DE FONCTION PUBLIQUE EN EUROPE : ÉTUDE COMPARÉE DE TROIS ÉTATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	24
A. Des systèmes juridiques et politiques distincts.....	24
B. Des régimes juridiques des agents locaux particuliers.....	26
1. Législation en vigueur.....	26
2. Recrutement et formation.....	27
3. Rémunération et promotion.....	28
4. Droits et obligations.....	29
5. Dialogue social.....	30
6. Systèmes de retraite.....	31
SECTION 2 : UNE CONVERGENCE DES FONCTIONS PUBLIQUES LOCALES VERS LE SYSTÈME D'EMPLOI, SOUS L'INFLUENCE DE LA DOCTRINE COMMUNAUTAIRE ET DES PRINCIPES DU NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	32
I. UN CADRE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE EUROPÉEN NOUVEAU, À L'ORIGINE D'UNE TRANSFORMATION DES MODALITÉS DE GESTION PUBLIQUE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	33
A. La création d'un nouvel espace administratif européen, catalyseur d'une harmonisation des pratiques administratives locales.....	33
1. L'influence du Conseil de l'Europe.....	34
2. L'influence du droit communautaire.....	35
B. L'essor du New Public Management et la doctrine communautaire de discipline budgétaire, les services publics locaux face à l'impératif de flexibilité.....	36
1. L'essor du New Public Management et l'impératif de modernisation des pratiques de gestion publique locale.....	36
2. Crise financière de 2008 et rigueur budgétaire, accélérateurs des mouvements de modernisation des administrations publiques locales.....	38

II. LES TRANSFORMATIONS SOUS-JACENTES DE L'EMPLOI PUBLIC LOCAL SOUS L'IMPÉRATIF DE FLEXIBILISATION.....	41
A. Une multiplication des procédures de recrutement dans les fonctions publiques locales, première réponse à l'impératif de flexibilité.....	42
1. Des procédures de recrutement spécifiques subsistent pour les fonctionnaires, afin de garantir le principe d'égalité des candidats.....	42
2. L'essor de la contractualisation, symptôme de l'impératif de flexibilisation de l'emploi public local.....	43
B. La fragmentation des systèmes de rémunération et le recours croissant au licenciement, seconde réponse à l'impératif de flexibilité.....	45
1. La fragmentation des systèmes de rémunération par l'intégration de la question du mérite dans le calcul des salaires.....	45
2. Le recours croissant au licenciement s'accompagne d'une progression en matière de sécurité de l'emploi.....	47
3. Tentative de théorisation des réformes des systèmes de fonctions publiques locales en Europe : la segmentation généralisée de l'emploi public local (conclusion).....	48
 SECTION 3 : QUEL AVENIR DES FONCTIONS PUBLIQUES LOCALES ? UNE CONVERGENCE VERS UN MODÈLE EUROPÉEN DE "BONNES PRATIQUES" ?.....	51
 I. VERS UN EFFACEMENT DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE AU PROFIT DES SYSTÈMES D'EMPLOI ?.....	51
A. Le statut de fonctionnaire comme justification de la nature spécifique de certaines missions des agents publics locaux.....	51
B. Le statut de fonctionnaire est-il nécessaire ?.....	52
 II. LA CONVERGENCE DES FONCTIONS PUBLIQUES LOCALES VERS UN MODÈLE EUROPÉEN DE BONNES PRATIQUES OU LE DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ..	54
A. Une conception étendue du principe d'égalité.....	55
1. La prise en compte de l'égalité professionnelle (femme-homme).....	55
2. L'exemple de l'égalité des chances ou l'introduction de l'équité dans les fonctions publiques locales.....	57
B. Vers une individualisation croissante des parcours des agents publics locaux.....	58
1. Le développement de la mobilité des agents public locaux.....	58
2. Le développement de la formation des agents publics locaux.....	59
 CONCLUSION.....	62
 ANNEXES.....	64
Annexe 1 : Étude de cas - Grèce : Les réformes suite à la crise des dettes publiques et l'impact sur l'autonomie locale.....	64
Annexe 2 : Tableau de comparaison des fonctions publiques (base de la construction des graphiques).....	65
 BIBLIOGRAPHIE.....	68

INTRODUCTION

“Notre administration [...] est le socle de l'unité de notre Nation, de notre intérêt général que vous défendez, d'un service du public et au public qui, [...] avec des fonctionnaires dont nous devons être fiers, porte des valeurs qui sont le fruit de son histoire, de loyauté, de neutralité, de défense de l'intérêt général et bâtit [...] la force des réponses qui sont les nôtres. Mais cette lucidité à laquelle je nous invite doit aussi nous conduire à voir nos insuffisances, parfois nos ratés, et à essayer de comprendre en quoi il nous faut continuer ce travail de réformes de nos propres organisations, de notre propre action. [...] Il nous faut en effet, et je crois que c'est la tâche de notre génération : bâtir l'action publique qui correspond au siècle qui s'ouvre.”.

**Intervention du Président de la République à l'occasion de la Convention managériale de l'État,
8 avril 2021.**

Les mots du Président de la République, Emmanuel Macron, sont saisissants en ce qu'ils illustrent l'ensemble des enjeux de cette étude. D'une part, le Président nous rappelle que l'administration publique et son action sont fonction de traditions culturelles et administratives nationales : le service public français se doit à ses fonctionnaires, motivés par la poursuite de l'intérêt général, et selon les valeurs de loyauté et de neutralité. D'autre part, il énonce que le système administratif français fait encore face à certaines lacunes, et qu'il est donc nécessaire de poursuivre les réformes de la fonction publique afin de construire une action publique en phase avec les nouvelles valeurs et enjeux du XXIème siècle.

Dès lors, si les systèmes de fonctions publiques des États européens sont le fruit de traditions et cultures administratives nationales, peut-on envisager un “modèle européen de la fonction publique” ? De plus, considérant que les réformes de la fonction publique sont en proie sur l'ensemble du continent européen, observe-t-on un phénomène de convergence des fonctions publiques locales en Europe vers des valeurs et enjeux communs ?

Difficultés et enjeux de la comparaison des fonctions publiques locales en Europe

L'étude comparée des fonctions publiques locales en Europe constitue un défi méthodologique majeur. La difficulté tient en premier lieu au nombre de pays constituant l'Union Européenne : 27 désormais avec la sortie du Royaume-Uni depuis la mise en œuvre du Brexit en 2020. Il n'est donc pas surprenant que la recherche de données fiables et comparables représente un

travail particulièrement chronophage, d'autant plus que la barrière de la langue constitue un frein non-négligeable à la compréhension des systèmes juridiques nationaux. La seconde difficulté tient à la qualité de l'analyse comparative. Eu égard de la diversité des systèmes de fonction publique nationaux, et à leurs rapides mutations institutionnelles, la comparaison ne saurait se résumer à une simple juxtaposition de monographies par pays. Elle ne saurait non plus être un simple discours idéologique niant les différentes cultures et traditions administratives nationales. Dès lors, comme le souligne Jacques Ziller, "*la comparaison des réformes de la fonction publique est peut-être l'exercice le plus souvent tenté et pourtant le plus délicat*"¹, notamment lorsqu'elle concerne le volet territorial. En effet, la décentralisation a pour conséquence principale une augmentation considérable de la complexité des États et de leurs administrations. Malgré ces difficultés, la question de l'avenir des fonctions publiques locales en Europe et de l'émergence d'un éventuel "modèle européen" rend cette comparaison plus qu'utile ; elle en devient nécessaire².

Nécessaire d'une part pour notre meilleure connaissance des notions et concepts qui entourent le notion de *fonction publique*. Qu'est ce qu'un fonctionnaire ? Qu'est-ce qu'un agent public ? Qu'est-ce qu'un statut ? L'acception de ces notions juridiques nous est rendue compréhensible par le droit français. Toutefois, l'analyse comparée des droits nationaux nous permet de l'enrichir par la connaissance des différences avec les acceptions étrangères : un fonctionnaire français n'est pas un fonctionnaire allemand. Nécessaire d'autre part puisque le parangonnage (benchmarking) est une pratique permettant l'apprentissage mutuel et l'incorporation de bonnes pratiques d'un pays à un autre. En effet, cette méthode consiste à trouver, au niveau des autres pays, des fonctions publiques ayant mis en œuvre des pratiques innovantes. Il s'agit alors de s'inspirer de leurs idées, de leurs fonctionnements et de leurs expériences afin que les pratiques en interne s'améliorent. Enfin, la comparaison semble nécessaire – et c'est particulièrement le cas pour la présente étude – car elle permet de déterminer des tendances, et de construire (ou non) des modèles. La comparaison permet de déceler des ressemblances et des différences entre les pays, mais aussi de comprendre les dynamiques qui s'y trouvent, par l'étude des phénomènes de convergence ou de divergence.

Définition des termes : fonctionnaires, agents publics, fonction publique

Afin de cadrer cette étude, il convient ici d'en définir les termes principaux, et notamment les notions de *fonctionnaire* et de *fonction publique*. Il va de soi que l'étude comparée des fonctions publiques en Europe nous impose de comparer avant tout les différents concepts, et d'en retenir une

¹ ZILLER Jacques. « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. n°105-106, 2003, pp. 67-79.

² CNFPT, Les fonctions publiques locales en Europe : Décentralisation et réforme du statut des agents publics en Europe, Mars 2005.

définition globale, tant la diversité des traditions administratives nationales rend les acceptions multiples.

La notion de *fonctionnaire*, d'une perspective franco-française, se résumerait à englober l'ensemble des agents publics mettant en oeuvre le service public français, tant le statut fait figure de référentiel commun : parmi les 5,67 millions d'agents publics³, plus des deux tiers bénéficient du statut de fonctionnaire. Juridiquement, le fonctionnaire français se distingue par son statut, là où l'agent non-titulaire est régi par un contrat de droit public. Toutefois, appliquer ce référentiel à l'ensemble des autres pays européens est impossible, tant la notion de fonctionnaire fait face à des acceptions différentes sur le continent.

Par exemple, en Allemagne, le modèle de fonctionnariat est fondé sur l'existence d'un rapport de service et de fidélité, placé sous l'empire du droit public. Le fonctionnaire allemand est apparu quand le serviteur du Seigneur est devenu le serviteur de l'État⁴. Selon l'article 33 de la loi fondamentale allemande, "*en règle générale, l'exercice des pouvoirs de puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique*"⁵. Ainsi, les fonctionnaires (*Beamte*) se distinguent des employés (*Angestellte*) et des ouvriers de l'État (*Arbeiter*), soumis à des régimes de droit privé, et ne bénéficiant pas de toutes les clauses d'emploi accordées aux fonctionnaires.

La situation est radicalement différente en Angleterre, où les *civil servants* évoluent au sein de des Départements ministériels ou non-ministériels du gouvernement central, dont les principales prérogatives sont recentrées autour de ce que l'on peut appeler les missions "essentielles" de l'État, à savoir les affaires étrangères, le trésor, le commerce et l'industrie, et la protection sociale. Cette conception minimaliste du fonctionnariat explique ainsi que les agents publics ne se voient pas reconnaître de statuts particuliers, à l'exception de ces civil servants, que l'on peut assimiler aux agents ministériels et auxquels s'appliquent certains droits et certaines obligations légitimées par la nature de leurs fonctions et contenus dans un *Civil Service Code*.

Dès lors, on se rend compte que la notion de fonctionnaire recouvre des acceptions spécifiques selon les traditions nationales, et que sa définition est d'autant plus difficile à cerner du fait qu'elle ne représente pas toujours le même concept : si le fonctionnariat est la norme de référence en France, la conception est plus restrictive en Allemagne, voire minimaliste en Angleterre. Il n'en

³ Statistique du site vie-publique.fr, Quelles sont les différentes catégories d'agents dans l'administration ?

⁴ NOSBONNE Christophe, *Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne*, Thèse soutenue le 12 décembre 2005, p. 84.

⁵ PÊCHEUR Bernard. « La fonction publique entre le « big bang » et le statu quo ? », *Pouvoirs*, vol. 117, no. 2, 2006, pp. 93-105.

demeure pas moins que tous les pays européens, à l'exception de la Suède, emploient des fonctionnaires sous un statut de droit public : ces derniers sont généralement nommés au moyen d'un acte administratif unilatéral alors que les agents publics non-titulaires sont employés sur la base d'un contrat (de droit public ou de droit privé selon les pays).

Ainsi, en s'inspirant de la définition de Jacques Ziller, nous entendrons par *fonctionnaire* les agents publics nommés unilatéralement par l'État sur la base du droit public, qui, assumant des missions particulières de service public (ou prérogatives de puissance publique), bénéficient d'une sécurité de l'emploi supplémentaire et se voient conférer des droits et devoirs spécifiques. De manière évidente, le degré de différenciation entre les fonctionnaires et les agents publics non-titulaires est variable d'un pays à un autre : alors qu'elles sont encore très marquées en France ou en Espagne, les frontières sont plus poreuses aux Pays-Bas, en Suède ou au Royaume-Uni par exemple.

De la difficulté de définir la notion de *fonctionnaire* en découle la diversité des catégories qui permettent de rendre compte de la notion de *fonction publique* en Europe. Ces acceptions sont différentes d'un pays à l'autre, puisqu'elles dépendent de multiples facteurs comme l'organisation de l'État (fédéral, unitaire), la manière dont l'État met en œuvre l'intérêt général, ou encore le niveau de décentralisation.

En effet, certains États-membres de l'Union Européenne appliquent une approche unifiée du terme *fonction publique*. En France, “le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif, dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public”⁶. La fonction publique allemande regroupe l'ensemble des personnels ayant en charge des activités de service public, c'est-à-dire les activités qui incombent aux administrations fédérales, aux Länder, aux communes et établissements publics tels que les chemins de fer et la poste. En Roumanie, la fonction publique représente “l'ensemble des fonctions et des responsabilités établies par la loi pour l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités et les institutions publiques”⁷ (Agence Nationale des Fonctionnaires Publics).

D'autres États-membres de l'Union Européenne, *a contrario*, ont une approche plus fragmentée puisque le droit de la fonction publique ne s'applique qu'à une partie spécifique des agents publics. En Irlande, le terme de *fonction publique* désigne le personnel permanent des ministères et de certaines agences de l'État qui conseillent le gouvernement irlandais et travaillent pour lui. Elle est composée de la fonction publique du gouvernement et la fonction publique de l'État. En Pologne, la fonction publique ne représente que les fonctionnaires appartenant à des services bien

⁶ COLIN Solène et GODEFROY Pascal, Évolution des effectifs de la fonction publique en 2021

⁷ Agence Nationale des Fonctionnaires Publics : <https://www.anfp.gov.ro/>

définis, notamment certains groupes de l'armée, le ministère des Affaires étrangères, le service de renseignements ; la sécurité publique et activités de contrôle.

Si Jacques Ziller se refuse à employer la notion de “fonction publique” et préfère parler de “personnel de l’administration” pour pouvoir englober une importante diversité de situations nationales, au motif que “*la notion de fonction publique, contrairement aux apparences, est fort difficile à traduire avec exactitude dans les différents pays européens*”⁸, nous conserverons dans cette étude la terminologie de *fonction publique*, par souci de clarté et de cohérence dans la comparaison.

Si les missions de service public, que l’on peut définir comme l’ensemble des activités jugées d’intérêt général et qui entrent dans le champ du service public, concernent des domaines d’activités et sont soumises à des régimes juridiques différents selon les pays, il s’avère néanmoins qu’elles sont présentes dans chaque pays de l’Union Européenne. Pour s’exercer et remplir leur mission de satisfaction de l’intérêt général, ces missions de service public doivent être confiées à des agents publics, constitutifs des *fonctions publiques* nationales. Dès lors, nous entendrons par *fonction publique* l’ensemble des modes de gestion de l’action publique, tant au niveau des statuts d’emploi que des formes de gestion utilisées. Il est indéniable que les divergences de structures apparaissent dès lors – la fonction publique française est composée essentiellement de fonctionnaires de droit public agissant selon une logique de gestion publique alors que la fonction publique anglaise est principalement constituée d’agents de droit privé évoluant dans des formes de gestion de services proches de la sphère privée. Pour autant, si les moyens divergent, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des acteurs, indépendamment de leur statut, constitue un "groupe", plus ou moins homogène, que l'on distingue de la masse des autres agents, compte tenu de la nature spécifique de leurs missions.

Approche contextuelle et mise en tension du sujet

Enjeux de la comparaison “fixe”

Comme le soulignent Auer, Demmke et Polet, “*la fonction publique, son organisation et ses procédures internes sont l’expression de l’histoire et de la culture administrative de chaque État*”⁹. Les fonctions publiques nationales se sont forgées au cours de leur histoire et de leur développement une identité propre et singulière sur la base de de contextes historiques spécifiques, mais également de

⁸ ZILLER Jacques, 1993, Administrations comparées, Editions Montchrestien, p. 347.

⁹ AUER Astrid et al., *La Fonction publique dans l'Europe des quinze*, Réalités et perspectives, Institut européen d'administration publique, 1996, p. 2.

déterminants doctrinaux qui encadrent et définissent l'activité de service public (ou à défaut, de "l'idée de service public").

La question de l'intérêt général, reconnu unanimement comme finalité du service public, en est le principal élément. En la matière, deux grandes conceptions sont communément admises : l'une française, l'autre anglo-saxonne. La conception française s'est construite autour de l'idéal d'égalité duquel découle un intérêt général perçu comme supérieur à la somme des intérêts particuliers, alors que la conception anglo-saxonne est fondée sur un principe de liberté duquel découle un intérêt général perçu comme la somme des intérêts particuliers. Dès lors, la notion de service public est entendue de manière plus ou moins large : si elle est extensive dans la première conception, et que l'autorité publique assume la responsabilité du service même lorsqu'il est assuré par une personne privée, elle est restrictive dans la seconde et permet de faire coexister des activités d'intérêt général et des modes privés de gestion.

Ainsi, il découle de ces logiques internes des modes de gestion de la chose publique très diversifiées. *"Au-delà du caractère plus ou moins décentralisé des États, se joue une répartition différenciée des champs et des niveaux de compétences, des statuts de l'emploi public et des frontières entre les sphères publiques et privées"*¹⁰. Cela implique alors de caractériser les deux grands modèles de fonctions publiques : les systèmes de carrière et d'emploi. Si le système de carrière est traditionnellement considéré comme fermé en raison de l'absence de lien avec la sphère privée, le système d'emploi est lui considéré comme ouvert.

Tableau 1 : Les principales caractéristiques statutaires des deux systèmes

	Système de carrière	Système d'emploi
Conditions d'accès	Recrutement uniquement aux emplois d'accès à une carrière	Recrutement également aux emplois en cours de carrière
	Diplômes et/ou formation spécifique pour une carrière spécifique	Aptitudes particulières pour un poste déterminé
	Formation et/ou période d'essai en début de carrière	Pas de période de formation et/ou stage en début de carrière

¹⁰ NOSBONNE Christophe, "Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ?", *La nouvelle revue du travail*, 2013

Évolution de carrière	Système de promotion fixe	Pas de système de promotion
Emploi	Emploi à vie	Contrat
Rémunération	Régime statutaire	Convention collective / salaire individuel
Retraite	Régime statutaire	Convention collective
Droit du travail	Légalisation régissant la participation des syndicats et à la prise de décision en matière de condition de travail	Conditions de travail déterminées par une négociation entre autorités et syndicats puis fixées dans la convention collective

“Le système de carrière est généralement reconnu comme allant de pair avec l'affirmation de la spécificité du service de l'État”¹¹. En pratique, ce système développe le recrutement du fonctionnaire dans une carrière spécifique, pendant laquelle il sera promu et sa rémunération augmentera en fonction des réglementations statutaires. Dans ce système fortement hiérarchisé, le fonctionnaire obtient un emploi permanent après avoir suivi une période de formation, et ses conditions de travail ainsi que sa pension de retraite sont statutairement définies.

Le système d'emploi fonctionne par le biais d'un recrutement d'agents publics en vue d'occuper un emploi déterminé ; il ne prévoit pas l'octroi d'un emploi permanent, ni la promotion au sein d'un système statutaire d'évolution de carrière. Le modèle de fonction publique est ici fractionné en une multitude d'emplois et les conditions de travail, de rémunération et de pension de retraite sont essentiellement basées sur des conventions collectives. L'analyse du poste de travail, des tâches à accomplir et des responsabilités de l'agent détermine le niveau de formation et de rémunération. Le système est donc plus flexible : *“L'emploi dans le système d'emploi est comparable dans une large mesure à l'emploi dans le secteur privé”¹²*.

Il convient toutefois de préciser que compte tenu de la pluralité de statuts et des trajectoires nationales, il est impossible d'enfermer les États-membres de l'Union Européenne dans l'une ou l'autre

¹¹ NOSBONNE Christophe, *Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne*, Thèse soutenue le 12 décembre 2005, p. 301.

¹² AUER Astrid et al. *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Institut européen d'administration publique, 1996, p. 3.

des deux catégories. En faisant référence à un “système de carrière” ou à un “système de l’emploi”, nous évoquerons un “système à dominante de carrière” ou à un “système à dominante de l’emploi”.

Premier enjeu de l’étude : Les systèmes de fonction publique des États-membres de l’Union Européenne étant le fruit de contextes nationaux et de cultures administratives distinctes, peut-on parler d’un “modèle européen” de la fonction publique ? L’approche comparative à réaliser ici est fixe : il s’agit de faire une photographie des pays membres de l’Union Européenne et de déterminer si oui, ou non, un modèle de fonction publique à dominante de carrière ou d’emploi se détache.

Enjeux de la comparaison “dynamique”

Une comparaison “fixe” des systèmes de fonction publique nationaux ne saurait être exhaustive. En effet, les modèles nationaux ne sont en rien intangibles et évoluent au gré des réformes qui sont la résultante de bouleversements des contextes nationaux et européens. Pour preuve, si le Royaume-Uni fut le premier pays à mettre en place un système de carrière reposant sur un fonctionnariat aux traits de l’idéal-type wébérien, il fut également le premier à le remettre en cause et à basculer sur un système de l’emploi.

En effet, au cours des dernières années, la question de savoir si les systèmes de fonctions publiques en Europe ont évolué vers une homogénéité croissante des structures et des pratiques est devenu un sujet de réflexion central, pour plusieurs raisons. D’une part, la demande croissante d’autonomie régionale implique une recomposition de l’action publique et un phénomène d’augmentation croissante des compétences des collectivités territoriales. D’autre part, le développement d’une véritable culture de gestion managériale (*New Public Management*), articulée autour du concept de flexibilité, et relayée par la doctrine juridique communautaire, impose aux systèmes de fonctions publiques d’engager des réformes de modernisation de leurs systèmes de fonction publique.

Second enjeu de l’étude : Ainsi, face à ces nouveaux enjeux et à ces nouveaux paradigmes de l’action publique au sein d’un “nouvel espace administratif européen”, il convient de déterminer si les pays européens engagent des réformes de leurs systèmes de fonction publiques convergente, et si un “modèle européen de pratiques de gestion des ressources humaines” se dégage. Il est évident que de la même manière, dans cette comparaison “dynamique”, la structuration et l’organisation de l’administration locale affectent la forme et le contenu de leurs réformes administratives.

Problématisation

La fonction publique est une branche du système politico-administratif de chaque État-membre de l'Union Européenne qui a subi l'influence de la tradition et de l'histoire nationale. Toutefois, elle n'en reste pas moins un espace en évolution en raison des bouleversements économiques, juridiques et sociétaux, tant nationaux et européens. Si l'on s'en tient à un examen détaillé des régimes nationaux de fonction publique, tout est *a priori* différent, de la définition même des fonctionnaires jusqu'à leur situation dans la société, en passant par leurs statuts et leurs carrières. Dès lors, peut-on affirmer l'existence d'un modèle européen de la fonction publique, tant sur la structure des systèmes de fonction publique que sur leurs pratiques ?

L'analyse des fonctions publiques locales en Europe nous permet de réaliser trois constats. D'une part, la comparaison "fixe" des fonctions publiques en Europe ne nous permet pas de dégager un modèle européen de fonction publique, à dominante d'emploi ou de carrière, tant ces derniers sont le fruit de déterminismes nationaux (I). Toutefois, la comparaison "dynamique" des réformes au sein des administrations locales, sous l'influence de la doctrine communautaire et des principes du *New Public Management*, nous permet d'observer un phénomène de convergence, à l'échelle locale, vers un système d'emploi et des pratiques empruntées au secteur privé (II). Toutefois, cette convergence n'est, selon nous, pas à interpréter comme la fin du statut de fonctionnaire et de la carrière, mais davantage comme partie intégrante d'une convergence plus globale des fonctions publiques locales vers un modèle européen de "bonnes pratiques", où les impératifs de flexibilité se concilient avec les nouvelles valeurs du service public (III).

CONCLUSION

Ce travail de recherche nous a permis d'analyser par une approche comparative les fonctions publiques locales en Europe. Par un travail de monographies et d'analyse des réformes à l'œuvre au sein des fonctions publiques locales, nous avons pu dégager plusieurs tendances au sein de l'Union Européenne qu'il convient ici de rappeler.

D'une part, la comparaison "fixe" des fonctions publiques locales en Europe ne nous a pas permis de dégager un modèle européen de fonction publique, à dominante d'emploi ou de carrière. En effet, les différentes approches comparatives, selon le critère géographique, ou les traditions d'administration publique ne nous permettent pas de dégager une tendance globale. En effet, l'Union Européenne démontre une variété des systèmes de fonction publique, puisque ces derniers sont le fruit de contextes historiques, de cultures administratives, et de conceptions de l'intérêt général spécifiques. Néanmoins, il apparaît certaines tendances que l'on peut qualifier de "régionalisées" : les pays d'Europe continentale et du Sud disposent principalement de systèmes à dominante de carrière, alors que les pays Scandinaves et Anglo-Saxon disposent principalement de systèmes à dominante d'emploi. Les pays d'Europe centrale et de l'Est, après des revirements multiples de réformes, présentent des systèmes dits "hybrides". L'étude comparée de trois pays, à savoir la France, la Suède et la Hongrie a permis de mettre en exergue cette diversité des systèmes de fonction publique en Europe et de rappeler les principales différences entre les systèmes en comparant un à un différentes caractéristiques telles que le statut des fonctionnaires, le recrutement, la promotion et d'avancement, les droits et obligations, les systèmes de retraites ou encore le dialogue social. Cette analyse a permis de comprendre que la distinction entre fonctionnaires statutaires et non-titulaires était davantage tenue dans les systèmes de carrière que dans les systèmes d'emploi.

Dans un second temps, la comparaison "dynamique" des fonctions publiques locales au travers de leurs réformes nous a permis d'observer une tendance convergente des fonctions publiques locales vers un modèle de l'emploi. En effet, sous l'influence de la doctrine communautaire tendant à harmoniser les systèmes de fonction publique par l'émergence d'un "nouvel espace européen administratif", et sous les impératifs de flexibilité posé par les principes du *New Public Management*, les modalités de gestion des services publics locaux se sont rapprochées des pratiques du secteur privé afin de gagner en efficacité et en performance. Cette transformation des pratiques de gestion a des répercussions évidentes sur les systèmes de gestion des ressources humaines. D'une part, les fonctions publiques locales ont vu leurs procédures de recrutements diversifiées, avec l'essor de la contractualisation et le recours à des travailleurs plus précaires, complémentairement à l'emploi statutaire restreint aux activités dites "essentiels" incluant l'exercice de prérogatives de puissance publique. D'autre part, s'observent au sein des fonctions publiques locales la fragmentation des

systèmes de rémunération avec l'introduction de la notion de performance des agents publics, et le recours croissant au licenciement, afin de s'adapter aux impératifs de flexibilité et de bonne gestion publique. Il en ressort un modèle "cœur/périphérie" permettant une véritable flexibilité dans l'emploi des agents publics locaux : le (peu de) fonctionnaires statutaires locaux est entouré d'agents contractuels à durée indéterminée, devenus la norme de référence en matière d'emploi public local, et d'agents contractuels plus précaires servant de variable d'ajustement.

Toutefois, face à ce constat de convergence des fonctions publiques locales vers le système de l'emploi, et l'emprunt de pratiques de gestion des ressources humaines au secteur privé, il semble peu pertinent de parler d'un déclin de la carrière et du statut de fonctionnaire en Europe. En effet, il n'existe pas à proprement parler d'un "meilleur système". Cette convergence est selon nous à comprendre comme une partie intégrante d'un mouvement de convergence plus globale des fonctions publiques locales vers un modèle européen de "bonnes pratiques". Les réformes de la fonction publique locale démontrent certes une prise en compte des impératifs de flexibilité posés par le *New Public Management* mais évoluent également vers une meilleure prise en compte des nouvelles valeurs du service public et des attentes sociétales du XXI^{ème} siècle, comme le démontrent l'extension du principe d'égalité, incluant désormais la question de l'égalité professionnelle et l'égalité des chances, ou encore les réformes en matière de mobilité et de formation afin de répondre à un besoin d'individualisation des parcours des agents publics locaux.

Ainsi, à la question "*Les fonctions publiques locales en Europe : peut-on parler d'un modèle européen*", la réponse sera différente selon le modèle envisagé. Un modèle spécifique à dominante de carrière ou d'emploi n'est pas observable en Europe ; et ne le sera probablement pas tant les fonctions publiques locales sont le fruit de déterminismes nationaux. Toutefois, face à cette diversité des modèles, le caractère transnational de la doctrine communautaire influencée par les principes du *New Public Management* se conjugue au caractère transnational des attentes sociétales, et fait donc converger les fonctions publiques locales vers un "modèle européen" de pratiques en matière de gestion des ressources humaines.