

Europe : le dialogue social dans les fonctions publiques

Tiré du rapport de la Commission « Industrial Relations in Europ » 2013

1. Typologie des systèmes et données comparées.

Quand la Commission parle de secteur public il s'agit des autorités publiques qui remplissent des missions d'intérêt général. Cela inclut non seulement les administrations publiques, mais aussi les établissements des secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports publics, services postaux, télécommunications, santé et travail social, éducation et défense.

De quoi parle-t-on ?

Ainsi entendu, le secteur public représente au plan d'ensemble 30% de la population active européenne et 64 millions de salariés, dont :

- 33% pour la santé et le travail social;
- 24% pour les administrations et la défense ;
- 23% pour l'éducation ;
- 9,6% pour les transports publics, les postes et télécommunications.

On estime par ailleurs à 500.000 le nombre des entreprises qui travaillent pour le secteur public.

Poids respectif et caractéristiques sociologiques de l'emploi public dans les pays membres

La part de l'emploi public dans l'emploi total varie de 13,6% en Roumanie à 32,6% au Danemark. La moyenne européenne est de 25,8% (UE 15) et 24,4% (UE 27). Trois grands blocs de pays peuvent être distingués :

- Ceux qui sont au-dessus de la moyenne européenne (25 à 33%) : Danemark, Suède, Belgique, Luxembourg, France, Royaume Uni, Pays Bas, Finlande, Allemagne, Irlande.
- Ceux qui sont proches de la moyenne (20 à 25 %) : Lituanie, Hongrie, Autriche, Estonie, Lettonie, Grèce, Slovaquie, Espagne, Portugal, Italie.
- Ceux qui sont bien en dessous (< 20%) : Pologne, Slovaquie, Tchèque, Chypre, Bulgarie, Roumanie.

On notera avec intérêt qu'hormis l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie, les pays de la zone euro ont tous un emploi public important ; il en est de même du Royaume Uni en dépit de ses options économiques très libérales.

Avec toutes les simplifications qu'implique une comparaison d'ensemble des secteurs publics de 27 pays (pour ne pas sombrer dans le pointillisme), et sous réserve donc d'exceptions

qu'une approche plus détaillée conduirait à faire, la structure de l'emploi public en Europe se distingue de celle du secteur privé de la façon suivante :

- La proportion de femmes y est beaucoup plus forte (60% contre 50% dans l'économie globale) ;
- Par voie de conséquence le travail à temps partiel y est plus répandu ;
- On y trouve aussi une proportion supérieure d'emplois temporaires (sous toutes les formes) ;
- Enfin l'âge moyen y est plus élevé.

La typologie des systèmes

Les systèmes de dialogue social diffèrent fortement. Le rapport de la Commission en distingue cinq.

- a) Les pays à « corporatisme organisé » (pays d'Europe du Nord) qui se caractérisent par un haut niveau de syndicalisation et un haut niveau de couverture conventionnelle. La négociation y est forte et sectorisée ;
- b) Les pays à « partenariat social » qui ont un haut niveau de couverture conventionnelle, une forte centralisation de la négociation et une densité moyenne de syndicalisation (Autriche, Belgique, Allemagne, Luxembourg, Pays Bas, Slovénie) ;
- c) Les pays à « centralisme étatique » comme la France, la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal (trait commun aux pays d'Europe du sud), à faible engagement des partenaires sociaux face à l'Etat ;
- d) Le groupe des « libéraux » (Chypre, Irlande, Malte, Royaume Uni) avec peu d'interférences avec l'Etat, un haut niveau de couverture conventionnelle et surtout une décentralisation poussée de la négociation collective ;
- e) Un groupe « mixte » de pays d'Europe centrale et orientale, dans lequel la densité des acteurs, comme la couverture conventionnelle et l'interférence avec les pouvoirs publics sont faibles (Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie)

En termes de niveau d'exercice du dialogue social, la Commission relève trois groupes de pays : centralistes, décentralisés et mixtes

Niveau prédominant de régulation	Pour tous agents	Pour des groupes différenciés
Central	Autriche, Tchéquie, France, Malte, Portugal	Bulgarie, Grèce, Estonie, Luxembourg, Pologne, Slovénie
Mixte	Allemagne, Belgique, Chypre, Danemark	Finlande, Hongrie, Italie, Espagne, Roumanie, Slovaquie
Décentralisé		Lettonie, Pays Bas, Suède, Royaume Uni, Lituanie

Régulation de l'emploi dans le secteur public - classification des pays membres

On notera que le système français de dialogue social dans le secteur public reste un des derniers centralisés et que le rapport de la Commission n'est pas amène à son égard. Il est difficile, dit-elle, de trouver un système aussi également centralisé qui affecte 6 millions d'agents publics. La loi sur la rénovation du dialogue social (5 juillet 2010) devrait avoir un effet sur l'étendue des domaines qui peuvent être ouverts à la négociation. Mais le système de rémunération reste extrêmement centralisé et si des éléments d'individualisation et de rétribution de la performance ont été introduits essentiellement pour les hauts fonctionnaires, ces évolutions ne semblent pas devoir altérer le traditionnel management uniformisé des ressources humaines qui caractérise la bureaucratie française.

C'est dire que la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2010 risque d'être pour longtemps besogneuse. Et ce alors même que la tendance à la différenciation et à la décentralisation semble, selon la Commission, être un trait marquant de l'évolution du dialogue social dans les secteurs publics depuis quelques années.

2. L'évolution du dialogue social dans les secteurs publics européens

Dans tous les pays membres on a observé ces dernières années des évolutions dans le sens :

- De l'eupéanisation des modes de gestion des services publics avec les obligations de mise en concurrence liées au marché unique ;
- De la privatisation (eau en France, rail au Royaume Uni...);
- Du développement des formules de partenariat public/privé.

Par-delà, la Commission relève deux types d'évolutions qui peuvent s'avérer contradictoires :

- a) Celles qui sont des options de long terme et qui tendent à gommer les différences dans le management public et privé. Ainsi, concernant les mécanismes du dialogue social, des tendances communes sont observées partout comme :
 - La décentralisation des négociations ;
 - La prise en compte des résultats, de la performance et du mérite, et la moindre valorisation de l'ancienneté ;
 - la transposition de méthodes de GRH du secteur privé (évaluation des résultats, individualisation...).
 -

- b) Celles qui sont liées à la gestion de la crise financière et à la résorption des dettes publiques et qui mettent durement à l'épreuve les systèmes de dialogue social.

Alors que le rapport 2010 de la Commission sur les relations industrielles en Europe relevait l'exemplarité du dialogue social dans le secteur privé qui s'est mis en capacité de trouver des modes d'ajustement négociés à la crise (chômage partiel, mises en formation) et pour mieux anticiper la reprise, le rapport 2012 souligne la difficulté du dialogue social dans les secteurs publics à assurer de tels ajustements. Il est vrai que l'urgence et la sévérité des mesures à prendre de comblement des dettes ont rendu difficile, voire impossible, la recherche de compromis ou de consensus. Des décisions radicales de réduction des effectifs, de gel des salaires, de réforme sévère des régimes de retraite n'ont pas pu être discutées avec les partenaires sociaux, même si des nuances doivent être faites entre les pays où les impératifs d'ajustements sont les plus élevés (Grèce, Portugal, Espagne...) et ceux où ils peuvent s'inscrire dans un plan au plus long cours, dans le prolongement de politiques de transformation du secteur public déjà engagées et concertées (France, Allemagne, Luxembourg notamment).

Il n'en reste pas moins que pour l'essentiel, faute de consensus possible avec les syndicats, les Etats ont dû imposer leurs décisions par voie unilatérale et centralisée. Le

dialogue social en a souffert et la question qui se pose est celle de savoir si les tendances à la recentralisation et à l'unilatéralisme sont durablement inscrites dans les faits ou si, passée la crise actuelle, les options de décentralisation et de différenciation du dialogue social sur les conditions de travail et les statuts sociaux reprendront le dessus. Pour l'heure le paradigme de l'Etat employeur modèle a pris du plomb dans l'aile et le réalisme budgétaire semble l'emporter sur toute autre considération, y compris celle de la qualité du service public.

S'agissant du système français, le décalage par rapport aux autres systèmes européens plus différenciés et décentralisés risque d'être renforcé, si des solutions concertées de sortie de crise en rupture avec les méthodes antérieures de la RGPP, ne sont pas trouvées. C'est tout l'enjeu de la capacité du dialogue social à faire la preuve qu'il est une voie plus efficace de conduite des réformes que l'unilatéralisme, l'étatisme et la centralisation.