



Conditions de travail dans l'administration publique centrale

Résumé analytique

Introduction

Au cours des dernières décennies, les travailleurs de l'administration publique ont été confrontés à un certain nombre de réformes structurelles de modernisation dans le cadre d'un processus souvent désigné comme la «nouvelle gestion publique». La crise économique et financière a entraîné une forte augmentation de la dette publique, incitant de nombreuses autorités à tenter de réduire les dépenses publiques en procédant au gel et à la réduction des rémunérations et des emplois des fonctionnaires.

L'«administration publique centrale» (APC) n'est pas clairement définie et varie selon chaque pays, chaque paysage historique, culturel et politique. En général, le concept renvoie aux organismes, organes et institutions administratifs fonctionnant au niveau central ou national et dépendant hiérarchiquement de la prise de décision politique (généralement des ministres). Il englobe en outre les organes déconcentrés des niveaux régional et local résultant du transfert de fonctions administratives par la délocalisation d'organismes administratifs centraux dans diverses zones géographiques. Dans les États fédéraux ou fortement régionalisés toutefois, l'APC n'inclut généralement que l'administration fédérale ou publique, de sorte que l'emploi dans l'APC représente une part relativement modeste de l'ensemble de l'emploi des travailleurs de l'État.

Le présent rapport fournit une vue d'ensemble des causes et des raisons principales des changements survenus dans l'APC des États membres de l'UE et de Norvège, de leur incidence sur les conditions de travail du secteur et de la façon dont cette situation devrait évoluer.

Contexte politique

La majeure partie des APC des pays européens (et l'administration publique et le secteur public dans son ensemble) subissent des processus de réforme et de transformation profondes. Si certains de ces changements ont été causés par la crise économique et financière (mesures cycliques), certaines réformes structurelles ont été mises en œuvre au cours des dernières décennies. Ces réformes de modernisation ont été introduites en vue d'appliquer une politique clairement axée sur le citoyen (ou «client») et de renforcer l'efficacité

et la qualité de la fourniture de services. Les réformes ont également souvent entraîné la privatisation et la libéralisation de certains services et la sous-traitance d'autres services. Ces changements dans l'organisation et la prestation des services font également évoluer la notion même de «service public».

Outre ces réformes structurelles, la crise a donné lieu à des stratégies reposant principalement sur des mesures de réduction et d'optimisation des coûts, ayant entraîné une détérioration des conditions de travail. Il y a aussi eu des tentatives d'aligner les pratiques professionnelles sur celles du secteur privé dans certains États membres.

Les mesures suivantes ont, par exemple, été mises en œuvre:

- réduction des niveaux de l'emploi en limitant l'engagement de nouveaux membres du personnel et le remplacement des fonctionnaires et agents de l'État partant à la retraite et en utilisant des agents de l'État et agents temporaires pour pourvoir les postes des fonctionnaires;
- mesures concernant le temps de travail, dont le prolongement de la vie active, la limitation des régimes de retraite anticipée, les réformes restrictives des systèmes de congé ou le renforcement de la flexibilité du temps de travail;
- gels ou réductions des niveaux salariaux, dont les gels et réductions directs dans les domaines connexes liés au revenu, comme les primes, changements concernant les congés de maladie ou les pensions.

Principaux résultats

Ampleur de l'APC en Europe

L'UE27 et la Norvège comptent environ 9,7 millions de travailleurs de l'APC, trois États membres (la France, l'Italie et le Royaume-Uni) employant la majeure partie des travailleurs (respectivement 2,4 millions, 1,9 million et 1,8 million de travailleurs). Ces chiffres doivent être interprétés avec circonspection étant donné que la part du secteur public, et particulièrement celle de l'APC, varie de manière

significative d'un pays à l'autre en termes d'emploi total selon des facteurs nationaux.

Tendance de l'emploi

Dans la plupart des pays, l'emploi de l'APC a connu une remarquable tendance à la baisse au cours des cinq à sept dernières années, particulièrement en raison de la crise économique. Cependant, les tendances doivent être interprétées avec circonspection car les différences nationales sont importantes. Selon les données disponibles, le nombre de travailleurs de l'APC a augmenté dans neuf États membres et diminué dans quatorze États membres depuis 2005.

Caractéristiques de la main-d'œuvre

Dans de nombreux pays, les fonctionnaires (dont la relation de travail est régie par le droit public) représentent la majeure partie des travailleurs de l'APC (généralement plus de 60 % du total), nombre bien supérieur au nombre d'agents de l'État (obéissant au droit privé). Cependant, on constate également une tendance à réduire le nombre de fonctionnaires dans la plupart des pays. Selon les données disponibles, la représentation des femmes dans l'APC est relativement bien équilibrée dans la quasi-totalité des pays.

Comparaison des conditions de travail

En général, les travailleurs du secteur public jouissent de meilleures conditions de travail que les autres groupes de travailleurs. Dans la plupart des États membres, travailler dans l'administration publique est considéré comme plus sûr et attrayant que travailler dans les entreprises du secteur privé. Les travailleurs du secteur public sont en effet plus susceptibles de bénéficier des avantages suivants:

- heures de travail régulières (avec une flexibilité leur permettant d'adapter leur temps de travail à leurs besoins personnels);
- très hauts niveaux de représentation des salariés;
- plus de possibilités de suivre une formation en cours d'emploi ou payée par l'employeur;
- exposition moins importante aux risques physiques;
- rémunération plus élevée;
- plus grande satisfaction professionnelle.

Dans certains pays toutefois, les travailleurs de l'APC semblent avoir des charges de travail plus importantes, des rémunérations plus faibles et être davantage exposés à la violence, aux agressions et particulièrement à des changements organisationnels. L'APC semble également présenter des taux d'absentéisme élevés pour raisons de santé.

Répercussions des réformes sur les conditions de travail

Dans le secteur public, les réformes cycliques liées à la crise économique et aux objectifs de réduction du déficit public ont aggravé les conditions de travail dans leur ensemble. Il existe, dans la plupart des États membres, de multiples exemples d'augmentation du temps et de la charge de travail, d'élévation des niveaux de stress y associés,

d'évolution salariale négative et de réduction des activités de formation et de développement des compétences.

Perspectives d'avenir

Les perspectives sont peu réjouissantes. Partant du principe que les politiques de consolidation fiscale se poursuivront, plusieurs autorités publiques nationales ont présenté des plans concernant les travailleurs de l'État en général et les travailleurs de l'APC en particulier. Dans les années à venir, ces plans continueront vraisemblablement à influencer négativement sur le nombre de travailleurs de l'État et leurs conditions de travail.

Recommandations politiques

Cette situation a suscité des débats houleux sur le statut des travailleurs et les conditions de travail dans l'APC et l'administration publique dans son ensemble. Dans plusieurs pays, ces débats ont porté sur la question de savoir si la réglementation spécifique aux travailleurs de l'APC était équitable et nécessaire et sur le soi-disant statut «privilégié» des travailleurs de l'État par rapport aux travailleurs du secteur privé. De nombreux employés de l'APC se sont sentis de plus en plus sous pression en raison de ces débats, particulièrement à l'heure où leurs conditions de travail se détériorent.

La détérioration des conditions de travail dans l'APC de nombreux pays européens a également contribué à accroître les divergences entre les partenaires sociaux. Bien que les organisations syndicales conviennent généralement qu'il est nécessaire de réduire les dépenses pour faire face à la crise, elles critiquent souvent le fait que la fonction publique soit devenue la cible principale pour remplir cet objectif. Elles soutiennent également que le grand nombre de suppressions d'emplois empêche d'assurer le bon fonctionnement de toutes les fonctions de l'administration publique en raison du taux élevé de rotation et de la faible motivation du personnel et des sous-effectifs.

Étant donné le contexte économique difficile et les divergences d'opinions, la communication entre les organisations syndicales et les gouvernements semble de plus en plus compliquée dans la plupart des pays. Cette situation menace le dialogue social – certains gouvernements prenant à nouveau des décisions unilatérales. Les gouvernements européens auront la tâche difficile de concilier leurs objectifs d'améliorer les comptes publics et de renforcer l'efficacité et la durabilité de l'administration publique avec la nécessité de préserver des services assurés par des travailleurs bénéficiant de conditions de travail équitables.

Informations complémentaires

Le rapport *Working conditions in central public administration* (conditions de travail dans l'administration publique centrale) est disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Pour obtenir de plus amples informations, veuillez contacter Isabella Biletta, directrice de recherche, à l'adresse: ibi@eurofound.europa.eu