



Le dialogue social dans l'administration locale et régionale : aperçu général



avec le soutien financier de la Commission européenne

Avril 2009

TABLE DES MATIÈRES

1) Introduction	1
2) Définition du dialogue social	3
3) Dialogue social au niveau européen	4
4) Contexte du dialogue social dans les États membres	7
Structure de l'administration locale et régionale	8
Fonctions de l'administration locale et régionale	10
Statut du personnel de l'administration locale et régionale	14
Financement de l'administration locale et régionale	18
5) Négociation collective dans l'administration locale et régionale	22
Y a-t-il une négociation collective ?	22
Fixation unilatérale par l'État	23
Schéma de négociation différent des autres salariés	24
Approbation législative	25
Non-nécessité de mesures législatives	26
Niveau de négociation	28
Conventions pour l'ensemble du secteur public	28
Conventions pour l'ensemble de l'administration locale et régionale	30
Négociations locales	31
Des limites floues	34
Pression du national	34
Flexibilité à l'échelon local	35
6) Dialogue social élargi	37
Définitions	37
Dans quel cadre le dialogue social élargi se situe-t-il ?	38
Matières couvertes par le dialogue social élargi	43
Lien avec le dialogue social européen	44

Le dialogue social dans l'administration locale et régionale : aperçu général¹

1) Introduction

Cet aperçu présente le fonctionnement des diverses formes de dialogue social aux différents échelons de l'administration locale et régionale des États membres de l'Union européenne, ainsi qu'à l'échelon européen. Il a été rédigé pour le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), les deux organes qui représentent respectivement les employeurs et les employés dans le dialogue social sectoriel au niveau européen.

L'administration locale et régionale est un secteur très important en Europe. Dans les différents pays de l'Union européenne, elle assure un large éventail de services qui comprend, selon les pays, les soins de santé, les transports publics, l'enseignement, la police, la lutte contre l'incendie et la distribution de l'eau. Dans pratiquement tous les pays, elle fournit également des services qui jouent un rôle essentiel dans la vie quotidienne des citoyens, depuis l'aide sociale jusqu'à la collecte des déchets, en passant par l'aménagement urbain et l'entretien des parcs. Les dépenses totales de l'administration locale et régionale représentent 15,5 % du PIB des 27 États membres de l'UE et 33,9 % de l'ensemble des dépenses publiques.² Le secteur emploie quelque 17 millions de personnes en Europe.

L'administration locale et régionale constitue en outre un élément important du tissu démocratique de l'Europe. Les

¹ Ce document a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, la Commission n'est pas responsable de son contenu ou de l'usage qui pourrait en être fait.

² *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, Dexia, décembre 2008 (chiffres de 2007)

représentants élus prennent des décisions touchant directement ceux qu'ils représentent. Mais, bien que le secteur possède une légitimité démocratique propre, son fonctionnement s'inscrit dans un cadre national et subit l'influence du contexte économique général. L'administration locale et régionale va devoir se livrer au difficile exercice de concilier la montée de la demande publique, les citoyens exigeant des services toujours plus nombreux et de meilleure qualité, et de fortes contraintes financières qui risquent de s'alourdir sous l'effet de la crise économique actuelle. Ces tensions ont une incidence directe sur ceux qui fournissent les services : les salariés.

Le dialogue social, à savoir les discussions et négociations entre les employeurs et les syndicats qui représentent les salariés, peut permettre de trouver des solutions à ces difficultés. Il peut contribuer à garantir une offre de services publics efficaces, peu coûteux et de qualité, qui aille de pair avec de bonnes pratiques d'emploi. Cet aperçu vise à clarifier et à synthétiser la situation actuelle du dialogue social dans le secteur. Il se fonde sur des études conjointes du CCRE et de la FSESP (publiées sur les sites Internet de la FSESP et du CCRE).³ Les observations et contributions des participants à l'atelier FSESP/CCRE qui s'est déroulé à Bratislava le 11 décembre 2008 et à la réunion plénière FSESP/CCRE du lendemain ont également permis de l'enrichir et l'améliorer.

³ *Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the "new" Member States and candidate countries*, rapport réalisé par ECOTEC Research and Consulting Limited pour le compte de la FSESP et du CCRE, décembre 2005 ; *Syndicats, négociation collective et dialogue social dans l'administration locale et régionale des États membres de l'EU, de l'EEE et des pays candidats*, rapport du Labour Research Department réalisé pour la FSESP, décembre 2008

2) *Définition du dialogue social*

La déclaration conjointement signée par le CCRE et la FSESP en 2006 propose une définition du dialogue social qui rend compte d'une portée très vaste. Ce document stipule que « le dialogue social se déroule à divers niveaux et existe sous plusieurs formes, notamment :

- la consultation des employés sur des questions importantes touchant à l'organisation du travail ;
- la négociation des conditions d'emploi et la mise en œuvre des conventions collectives ;
- la coopération par diverses procédures de participation. »⁴

La déclaration commune précise également que le dialogue social est « essentiellement une matière autonome pour les partenaires sociaux [employeurs et syndicats] ». Autrement dit, il n'est pas placé sous le contrôle de l'État.

⁴ Déclaration commune du CCRE et de la FSESP sur le développement du dialogue social dans l'administration locale et régionale (adoptée à la réunion plénière du Comité de dialogue social dans l'administration locale et régionale du 29 novembre 2006)

3) *Dialogue social au niveau européen*

Le dialogue social dans l'administration locale et régionale a, sous sa forme actuelle, été instauré au niveau européen en 2004. Les deux parties concernées sont la FSESP, représentant les salariés, et le CCRE, représentant les employeurs. Des représentants des deux organisations se réunissent régulièrement au sein d'un comité de dialogue social sectoriel. Un groupe de pilotage (présidents, vice-présidents et secrétariats) coordonne les activités qui prennent la forme de groupes de travail et d'une réunion plénière annuelle. Ces réunions s'inscrivent dans le cadre général du dialogue social sectoriel instauré par la Commission européenne en 1998 et dont il existe actuellement 36 comités. La Commission exige que les organisations concernées répondent à certains critères de représentativité et de capacité de leurs propres organisations membres pour pouvoir participer au dialogue social sectoriel au niveau européen.

Le comité de dialogue sectoriel joue un rôle de forum de consultation et d'élaboration de recommandations communes. Celles-ci peuvent être formulées en réaction à une politique de l'Union européenne (au livre vert sur le droit du travail, par exemple) ou présenter des politiques que les affiliés de la FSESP et du CCRE actifs à l'échelon national sont invités à discuter et à mettre en œuvre (la déclaration commune sur le télétravail, par exemple). Il appartient aux affiliés nationaux de déterminer la suite à donner à ces déclarations communes : dans certains cas, elles seront abordées dans le cadre de leurs procédures de négociation collective, dans d'autres sous une autre forme de dialogue social ou de consultation.

La FSESP et le CCRE ont échangé des points de vue et examiné une série de questions d'intérêt commun, telles que la violence au travail, l'évolution démographique, les

différentes formes d'offre de services, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie. Ils ont publié plusieurs déclarations communes depuis le début de l'année 2004, notamment sur les matières suivantes :

- Télétravail (2004)
- Politique de l'emploi de l'Union européenne (2005)
- Développement du dialogue social dans l'administration locale et régionale – le document cité plus haut (2006)
- Réponse au livre vert de la Commission sur la modernisation du droit du travail (2007)
- Inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail (2008)
- Message commun sur la crise financière et économique (2009)

De plus, en 2007, la FSESP et le CCRE ont publié des principes directeurs communs sur l'élaboration de plans d'action pour l'égalité entre les sexes dans l'administration locale et régionale. Ces plans sont destinés « à appuyer les initiatives prises à l'échelon régional et local dans le domaine de l'égalité et à encourager une approche commune, à long terme et durable de l'égalité par les membres de la FSESP et du CCRE ». Ils comprennent un aide-mémoire de l'égalité qui, comme le soulignait récemment un nouveau rapport de la Commission européenne, « aide les partenaires sociaux à évaluer les résultats obtenus en matière d'égalité au fil du temps »⁵.

Enfin, le comité a, avec le soutien financier de la Commission, publié plusieurs rapports visant à promouvoir le dialogue social dans le secteur, notamment une étude de l'évolution en Europe centrale et orientale⁶ et un rapport

⁵ *Industrial Relations in Europe 2008*, Commission européenne 2009, chapitre 4

⁶ *Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the "new" Member States and candidate countries*, rapport réalisé par ECOTEC Research and Consulting Limited pour le compte de la FSESP et du CCRE, décembre 2005

présentant des études de cas sur le rôle du dialogue social dans l'évolution de l'offre de services locaux⁷.

Le comité de dialogue social effectue un travail permanent qui, en 2009, portera probablement sur l'intégration des migrants et l'élaboration de politiques de diversité, la définition de principes directeurs sur le rôle du dialogue social dans la restructuration des services sociaux, les aspects sociaux des marchés publics et d'autres questions liées à la situation économique actuelle.

⁷ *La réforme des services publics : Quel rôle pour le dialogue social ?*, étude réalisée par le Working Lives Research Institute à la demande du CCRE et de la FSESP, juillet 2008

4) **Contexte du dialogue social dans les États membres**

Le dialogue social dans l'administration locale et régionale des États membres est, dans l'ensemble, bien implanté et prend diverses formes, notamment celles d'une consultation des représentants du personnel, tant à l'échelon national que sur le lieu de travail, et d'une négociation collective.

Toutefois, les méthodes utilisées et les parties concernées varient considérablement selon les pays. Cela s'explique en partie par les grandes différences qui caractérisent le contexte national dans lequel les syndicats et les employeurs évoluent et où la négociation collective et la consultation se déroulent.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner les différences d'ordre plus général entre les cadres des relations professionnelles en présence dans chaque pays étudié, comme par exemple les taux de syndicalisation ou les différences entre les pays dans lesquels la représentation des travailleurs se fait essentiellement par le truchement de comités d'entreprise et d'organes similaires et ceux où le syndicat local occupe une position dominante.⁸

Le contexte juridique qui encadre le fonctionnement de l'administration locale et régionale est également très variable

⁸ Le dernier rapport de la Commission européenne sur les relations industrielles présente une typologie des relations professionnelles intégrant d'autres recherches et classant les 27 États membres en cinq groupes : le « corporatisme organisé » des pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède), le « partenariat social » de l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovénie, l'approche « axée sur l'État » de la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, l'approche « libérale » de Chypre, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni, et un groupe « mixte » constitué de la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. *Industrial Relations in Europe 2008*, Commission européenne 2009, chapitre 2

selon les États membres. Certes il existe des principes communs qui déterminent le fonctionnement de l'administration publique, y compris des collectivités locales et régionales, en Europe – on distingue en général les quatre suivants : 1) fiabilité et prévisibilité (sécurité juridique), 2) ouverture et transparence, 3) responsabilité et 4) efficacité.⁹ Mais les règles particulières applicables dans chaque pays et leurs implications pour le dialogue social sont très différentes.

Ce rapport ne saurait couvrir une telle variété et diversité. Il est néanmoins intéressant de cerner certaines différences importantes sur le plan de la structuration de l'administration locale et régionale, des fonctions qu'elle remplit, du statut du personnel qu'elle emploie et de son financement.




























Structure de l'administration locale et régionale

Une différence réside dans le nombre de niveaux de pouvoir que comporte l'administration locale et régionale, exception faite des éléments décentralisés de l'administration nationale. Dans la plupart des pays (21 sur 27), l'administration locale et régionale comporte deux ou trois échelons. Seuls cinq petits pays – l'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Slovénie – et la Bulgarie ne comportent qu'un échelon, même si la distinction n'est pas toujours bien nette. En outre, l'organisation de l'administration locale et régionale de la capitale diffère de ce qui est pratiqué dans le reste du pays. Des régions isolées et géographiquement éloignées ont souvent un régime différent. Même lorsque les collectivités locales ont le même statut juridique, la densité de population fait que les choses sont très différentes dans la réalité.

Le tableau ci-après fournit un aperçu général.

⁹ Voir, par exemple, *Principes européens d'administration publique*, documents Sigma : n° 27, novembre 1999

Nombre de niveaux de pouvoir

Un échelon (6)	 Bulgarie	 Estonie	 Lituanie	 Luxembourg	 Malte	 Slovénie
Deux échelons (12)	 Autriche	 Chypre	 République tchèque	 Danemark	 Finlande	 Irlande
	 Lettonie	 Pays-Bas	 Roumanie	 Slovaquie	 Suède	 Royaume-Uni
Trois échelons (9)	 Belgique	 France	 Allemagne	 Grèce	 Hongrie	 Italie
	 Pologne	 Portugal	 Espagne			




























Fonctions de l'administration locale et régionale

Les fonctions que remplit l'administration locale et régionale comptent davantage encore que sa structure et, sur ce plan aussi, on note de profondes différences entre les pays étudiés.

Une distinction fondamentale est celle existant entre les pays dans lesquels l'essentiel de l'enseignement obligatoire et/ou des services de santé sont assurés par l'administration locale et régionale et ceux où ils sont dispensés par un autre canal. Il existe d'autres différences qui ont trait aux fonctions incombant aux collectivités locales. Par exemple, l'approvisionnement en eau et en énergie est une responsabilité importante des collectivités locales dans de nombreux pays, même si ce n'est plus le cas dans quelques autres. Les transports publics relèvent également de la responsabilité des communes dans certains pays, mais pas dans d'autres.

Le tableau ci-après fournit un aperçu général.

Fonctions de l'administration locale et régionale – vue d'ensemble

Enseignement obligatoire et santé (16)	 Autriche	 Belgique	 Bulgarie	 République tchèque	 Danemark	 Estonie
	 Finlande	 Allemagne	 Italie	 Hongrie	 Lettonie	 Lituanie
	 Pologne	 Slovaquie	 Espagne	 Suède		
Enseignement obligatoire, mais pas la santé (5)	 Luxembourg	 Pays-Bas	 Roumanie	 Slovénie	 Royaume-Uni	
Ni enseignement obligatoire, ni santé (6)	 Chypre	 France	 Grèce	 Irlande	 Malte	 Portugal





























L'éventail des matières relevant de l'administration locale et régionale est déterminant pour le volume des dépenses. Comme le montre le tableau 1, les pays dans lesquels l'administration locale et régionale représente la plus grande part des dépenses publiques – le Danemark (63,1 %), l'Espagne (54,6 %), la Suède (46,6 %) et l'Allemagne (44,2 %) – sont également ceux où l'enseignement et les services de santé s'ajoutent aux autres fonctions qui incombent à l'administration locale et régionale.

Naturellement, le champ de responsabilité de l'administration locale et régionale influe également sur le volume des effectifs salariés. Par exemple, si l'administration locale et régionale a en charge l'enseignement et la santé en Espagne, ce n'est pas le cas au Portugal.

On note la même différence entre les effectifs de l'administration locale et régionale en France et en Suède. Par exemple, en France, les services hospitaliers sont assurés par une administration distincte et les enseignants sont employés par l'État central, tandis qu'en Suède, la santé et l'enseignement relèvent des communes et des comtés.

Le tableau 1 indique les dépenses de l'administration locale et régionale en pourcentage du total des dépenses publiques, ainsi que le volume des effectifs salariés. Toutefois, le chiffre de l'emploi n'est pas disponible pour certains pays, notamment des États d'Europe centrale et orientale. Pour d'autres, le chiffre fourni est une estimation tirée des statistiques de l'ONU et ne provient pas de sources nationales.

Tableau 1 : Dépenses et effectifs de l'administration locale et régionale

Pays		Dépenses publiques locales et régionales en pourcentage du total des dépenses publiques (2007)	Effectifs de l'administration locale et régionale
Autriche		33,1 %	332.300
Belgique		42,4 %	340.600
Bulgarie		17,4 %	211.200
Chypre		4,6 %	5.200
République tchèque		26,2 %	343.200
Danemark		63,1 %	669.000
Estonie		27,7 %	n.d.
Finlande		40,7 %	428.000
France		21,4 %	1.613.200
Allemagne		44,2 %	3.355.000
Grèce		6,0 %	90.000
Hongrie		23,5 %	620.700
Irlande		20,0 %	35.000
Italie		31,2 %	680.400
Lettonie		29,9 %	n.d.
Lituanie		23,8 %	n.d.
Luxembourg		13,3 %	4.100
Malte		1,4 %	300
Pays-Bas		33,8 %	184.000
Pologne		31,8 %	1.731.700
Portugal		13,3 %	126.700
Roumanie		26,3 %	353.000
Slovaquie		17,6 %	n.d.
Slovénie		19,9 %	n.d.
Espagne		54,6 %	1.862.600
Suède		46,6 %	1.051.200
Royaume-Uni		29,0 %	2.904.000
Total		33,9 %	16.941.400

Sources : Dépenses : *L'Europe locale et régionale en 2007 : chiffres clés*, Dexia et le CCRE, 2008, entre autres sources nationales

Le fait que, suivant le pays, les autorités locales et régionales emploient différentes catégories de personnel a aussi un impact sur la nature des relations professionnelles. Le personnel de santé en contact avec le public a à la fois des contraintes et des possibilités de pression différentes de celles du personnel chargé de l'élimination des déchets ou de l'urbanisme.

Statut du personnel de l'administration locale et régionale

Un autre élément déterminant s'agissant du contexte dans lequel les syndicats de la fonction publique locale et régionale évoluent, négocient et participent au dialogue social est le statut des travailleurs du secteur. Sont-ils des salariés comme les autres ou ont-ils un statut particulier qui tient compte du fait qu'ils exercent des pouvoirs au nom de l'État et s'inscrit dans le cadre d'une conception d'un service public essentiellement régi par une législation particulière ?

Le titre conféré à ce statut particulier diffère d'un pays à l'autre. Ce sont des « Beamte » en Allemagne et en Autriche, des « funcionarios » en Espagne et des « fonctionnaires titulaires » en France. Bien que leurs conditions d'emploi varient aussi d'un pays à l'autre, ils combinent la plupart du temps une plus grande protection, moins de liberté et davantage d'obligations de servir l'intérêt de l'État. À titre d'exemple si, d'un côté, il peut être très difficile de licencier ces agents publics jouissant d'un statut particulier et d'une carrière à vie, de l'autre, des règles précises encadrent leur recrutement et leur promotion, ils peuvent être mutés dans le pays au gré de leur employeur et ils sont soumis à une procédure disciplinaire différente de celle des salariés du privé.¹⁰

¹⁰ Pour une étude comparative de ce que l'on appelle parfois le système de « carrière », où les salariés relèvent d'un statut particulier, sont généralement

Le statut du personnel de l'administration locale et régionale est important du point de vue des relations professionnelles car il peut, dans une certaine mesure, faire dépendre leurs salaires et conditions d'emploi de la négociation collective plutôt que d'une décision unilatérale du gouvernement par la voie législative et, dans des cas plus extrêmes, il peut autoriser ou interdire le recours à l'action collective.

En fait, dans 16 des 27 pays étudiés, une partie au moins du personnel de l'administration locale et régionale a un statut particulier, sensiblement différent de celui des salariés du privé. Ce n'est toutefois pas le cas dans 11 pays : Chypre, République tchèque, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas, dans ces pays, de différences entre les deux catégories. Il y en a aux Pays-Bas par exemple, mais beaucoup moins prononcées que dans le passé.




Or, si un tel statut existe pour une partie du personnel dans 16 pays, la proportion de ceux qui y sont soumis est extrêmement variable. En France, par exemple, près de quatre agents de l'administration locale et régionale sur cinq (79 %) en bénéficient, tandis qu'en Estonie ils ne sont qu'une petite minorité.

recrutés en début de carrière et dont l'avancement s'effectue selon le principe de l'ancienneté, et du système d'« emploi », où les salariés n'ont pas de statut particulier, sont recrutés pour un emploi spécifique et peuvent évoluer en postulant à d'autres postes, voir *Les Fonctions Publiques Locales en Europe*, sous la direction de Patrice Azan, CNPT, mars 2005. Selon cette étude, un système à dominante « carrière » se retrouve dans les pays suivants : Belgique, Bulgarie, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie et Espagne. En revanche, le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni pratiquent un système à dominante « emploi ». Cette classification n'a pas été appliquée à l'ensemble des 27 États membres de l'Union européenne et le rapport insiste sur la coexistence des deux systèmes dans la plupart des pays.

La proportion des agents relevant d'un statut particulier varie aussi suivant l'échelon administratif : en règle générale, les agents des régions ou districts ont plus de chance d'avoir un statut particulier que ceux des communes. En Allemagne, par exemple, 61 % du personnel des régions ont un statut particulier (il s'agit principalement d'enseignants, de policiers ou d'agents de l'appareil judiciaire), contre seulement 14 % des agents communaux. De même, en Espagne, seuls 11 % des travailleurs employés par les régions sont des salariés de droit commun, une proportion qui passe à 51 % à l'échelon provincial et à 61 % à l'échelon municipal.

Par ailleurs, le nombre d'agents statutaires affiche une nette tendance à la baisse dans de nombreux pays, au moins dans les « anciens » États membres, qui continuent de faire cette distinction. Au Danemark, par exemple, quelque 10 % du personnel de l'administration locale et régionale sont soumis à un statut particulier, celui de « tjenestemand ». Mais, la proportion de ces agents s'est fortement réduite suite à une politique délibérée de limiter le statut particulier aux « hommes et femmes en uniforme », comme les sapeurs-pompiers, le personnel pénitentiaire et la police, ainsi qu'aux très hauts fonctionnaires.

Statut du personnel de l'administration locale et régionale

Certains salariés ont un statut particulier (16)	 Autriche	 Belgique	 Bulgarie	 Danemark	 Estonie	 Finlande
	 France	 Allemagne	 Grèce	 Hongrie	 Lituanie	 Luxembourg
	 Portugal	 Roumanie	 Slovénie	 Espagne		
Aucun salarié n'a de statut particulier (11)	 Chypre	 République tchèque	 Irlande	 Italie	 Lettonie	 Malte
	 Pays-Bas	 Pologne	 Slovaquie	 Suède	 Royaume-Uni	

Financement de l'administration locale et régionale





















Autre aspect essentiel du contexte dans lequel l'administration locale et régionale évolue, les questions financières et budgétaires ont un impact sur le dialogue social dans les domaines de la consultation élargie et de la négociation collective. Par exemple, le contexte de négociation, en particulier, peut s'avérer très différent selon que les dépenses des collectivités locales et régionales s'accroissent ou se contractent. Les chiffres de l'étude réalisée conjointement par Dexia et le CCRE en 2008¹¹ montrent que, en 2007, les dépenses des collectivités locales et régionales ont augmenté de 2,0 % dans l'ensemble de l'Union européenne et de 4,3 % dans les nouveaux États membres. Cependant, il est peu probable que la croissance se poursuive à ce rythme à l'avenir.








La marge de négociation dont les pouvoirs locaux et régionaux disposent peut également varier selon leur autonomie ou dépendance financière vis-à-vis du gouvernement central. L'étude Dexia/CCRE indique les dépenses et les prélèvements obligatoires des collectivités locales et régionales en pourcentage du PIB en 2007. Ces chiffres montrent que les recettes locales représentaient, en moyenne, environ 45 % des dépenses locales et régionales. La plupart des pays étaient assez proches de cette moyenne, les recettes fiscales locales représentant entre 60 et 30 % des dépenses locales et régionales dans 17 des 27 États membres. Cependant, les recettes locales représentaient une part plus importante dans trois pays, à savoir la Roumanie

¹¹ Note de conjoncture 2007 « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », Dexia, décembre 2008

(76 %), la Suède (66 %) et l'Allemagne (64 %), mais plus faible dans six autres : Chypre (25 %), Royaume-Uni (15 %), Irlande (13 %), Grèce (12 %), Pays-Bas (11 %) et Bulgarie (11 %). Selon l'étude Dexia/CCRE, les prélèvements locaux sont inexistantes à Malte, mais les dépenses locales y sont aussi extrêmement réduites.

Tableau 2 : Dépenses et prélèvements locaux et régionaux en pourcentage du PIB (2007)

Pays		Dépenses publiques locales et régionales en pourcentage du PIB	Prélèvements obligatoires locaux et régionaux en pourcentage du PIB	Part des dépenses des collectivités locales et régionales financées par les prélèvements obligatoires locaux
Autriche		16,0 %	8,2 %	51 %
Belgique		20,5 %	6,1 %	30 %
Bulgarie		7,2 %	0,8 %	11 %
Chypre		2,0 %	0,5 %	25 %
République tchèque		11,2 %	5,1 %	46 %
Danemark		32,0 %	17,1 %	53 %
Estonie		9,8 %	4,1 %	42 %
Finlande		19,2 %	9,2 %	48 %
France		11,2 %	4,8 %	43 %
Allemagne		19,4 %	12,5 %	64 %
Grèce		2,6 %	0,3 %	12 %
Hongrie		11,7 %	4,4 %	38 %
Irlande		7,1 %	0,9 %	13 %
Italie		15,0 %	6,5 %	43 %
Lettonie		11,3 %	5,2 %	46 %
Lituanie		8,4 %	2,9 %	35 %
Luxembourg		5,0 %	1,6 %	32 %
Malte		0,6 %	-	-
Pays-Bas		15,3 %	1,7 %	11 %
Pologne		13,4 %	4,2 %	31 %

Portugal		6,1 %	2,3 %	38 %
Roumanie		9,8 %	7,5 %	77 %
Slovaquie		6,1 %	3,4 %	56 %
Slovénie		8,4 %	3,0 %	36 %
Espagne		21,2 %	11,3 %	53 %
Suède		24,5 %	16,1 %	66 %
Royaume- Uni		12,9 %	1,9 %	15 %
Total UE 27		15,5 %	7,0 %	45 %

Source : *L'Europe locale et régionale en 2007 : chiffres clés*, Dexia et le CCRE, 2008

5) *Négociation collective dans l'administration locale et régionale*

Y a-t-il une négociation collective ?

De prime abord, s'agissant du fonctionnement de la négociation collective dans l'administration locale et régionale, la première chose à déterminer est s'il y a négociation collective ou non. En fait, dans les 27 pays étudiés, les salaires et les conditions d'emploi font l'objet de négociations même si, dans certains d'entre eux, celles-ci ne visent qu'une partie des travailleurs et, dans d'autres, le processus n'est pas officiellement qualifié de négociation collective.

Une différence fondamentale est celle constatée entre les 11 pays où tous les salariés ont en réalité le même statut que ceux du secteur privé et les 16 autres dans lesquels une partie du personnel de l'administration locale et régionale relève d'un statut particulier.

Comme on pouvait s'y attendre, des procédures normales de négociation collective se déroulent dans les 11 pays où le personnel de l'administration locale et régionale n'a pas de statut particulier. Il s'agit de Chypre, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède. Cela ne signifie pas que les salaires et conditions de tous les salariés de ces pays fassent l'objet d'une négociation. En Lettonie et en Pologne, par exemple, où la négociation se situe principalement à l'échelon local, il n'y a négociation que lorsque le syndicat est suffisamment puissant pour contraindre l'employeur à négocier. Il n'en demeure pas moins qu'aucun obstacle juridique n'est mis à cette négociation collective dans l'administration locale et

régionale, quel que soit le personnel. (Cela ne concerne pas les agents de l'administration centrale détachés au niveau local, susceptibles d'avoir un statut particulier. Tel est le cas en Slovaquie, par exemple, où des travailleurs de droit commun et d'autres à statut particulier travaillent côte à côte dans des antennes locales de l'administration centrale, mais pas dans l'administration locale et régionale.)

Dans la plupart des 16 autres pays, où une partie du personnel de l'administration locale et régionale a un statut particulier, une forme de négociation collective est prévue pour les deux catégories de personnel. Toutefois, dans certains pays, la négociation est inexistante pour le personnel à statut particulier ou existe bien mais sous un statut juridique différent ou selon d'autres procédures.

Fixation unilatérale par l'État

Dans trois pays (Allemagne, Bulgarie et Lituanie), les salaires et les conditions d'emploi des agents statutaires ne font pas l'objet de négociations et sont fixés unilatéralement par l'État. En Allemagne, par exemple, chaque région (*Bundesland*) fixe les conditions d'emploi des *Beamte* (terme allemand désignant les agents statutaires) à son service par voie réglementaire plutôt que par la négociation. Ces conditions sont en général calquées sur celles des autres salariés dont les salaires et conditions sont fixés par le biais de la négociation collective. Il arrive cependant que les régions fassent usage de leur droit de déterminer les conditions d'emploi des *Beamte*. En Bavière, par exemple, le temps de travail hebdomadaire des *Beamte* a été porté unilatéralement de 40 à 42 heures par semaine en septembre 2004.

Toutefois, il convient de souligner pour ces pays que, bien que les salaires et conditions du personnel relevant d'un statut particulier soient fixés par voie réglementaire ou

législative, ceux des autres salariés font l'objet d'une négociation collective.

Schéma de négociation différent des autres salariés

Dans quatre autres pays, les salaires et conditions des agents à statut particulier ne sont pas négociés sur le même schéma que pour les autres salariés, quoique les différences varient sensiblement, la possibilité d'une négociation collective réelle pour ces groupes de travailleurs étant nettement plus élevée en Autriche ou au Luxembourg qu'en France ou en Grèce. Le cas de chacun de ces pays est détaillé ci-après :

- En Autriche, les agents statutaires ne sont pas à proprement parler concernés par la négociation collective mais, dans la pratique, la fixation des barèmes est précédée d'une négociation salariale annuelle. Le résultat est le même pour les deux catégories de salariés.
- En France, les conditions d'emploi de la grande majorité du personnel (les agents relevant du statut de fonctionnaire titulaire) sont fixées par voie législative et réglementaire. D'un point de vue strictement juridique, il n'y a donc pas de négociation collective. En revanche, une loi promulguée en 1983 dispose que « les organisations syndicales ont qualité pour conduire avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ». Tout le processus a été critiqué par les syndicats entre autres, surtout l'absence de calendrier des négociations ou augmentations, celui-ci étant souvent lié à des considérations politiques. Toutefois, un accord signé par certains syndicats au

début de l'année 2008 arrête un calendrier général des négociations salariales pour les trois prochaines années.

- En Grèce, les salaires et conditions des agents ayant statut de fonctionnaire sont fixés de façon centralisée et, bien qu'en principe, une négociation collective soit prévue et les syndicats habilités à avancer des propositions salariales, dans la pratique, les barèmes sont fixés unilatéralement par le gouvernement.
- Au Luxembourg, les salaires et conditions des agents statutaires et du personnel non manuel de l'administration locale sont négociés pour toutes les communes, mais ces négociations sont entérinées par un texte de loi. Pour les travailleurs manuels, des négociations directes s'engagent avec chaque commune.

Approbation législative

Par ailleurs, dans quatre pays (Hongrie, Portugal, Roumanie et Espagne), les salaires et conditions de tous les salariés du secteur public doivent faire l'objet d'une approbation législative après négociation. Toutefois, le Portugal se distingue nettement des trois autres pays par le fait que, ces dernières années, le gouvernement a systématiquement imposé des compromis que les syndicats rejettent. La situation dans chacun de ces pays se présente comme suit :

- En Hongrie, les conventions collectives du secteur public ne sont pas juridiquement contraignantes, à moins d'avoir été entérinées par voie législative.
- Au Portugal, les salaires et conditions du personnel de l'administration locale et régionale font actuellement l'objet de négociations, mais le gouvernement se réserve la décision finale et a fréquemment imposé ses propres conditions.
- En Roumanie, au terme des négociations, le gouvernement applique les hausses de salaires des fonctionnaires statutaires par le biais d'une ordonnance.




























- En Espagne, les augmentations générales des salaires des agents publics sont négociées avant d'être inscrites au budget annuel par voie législative. La loi relative aux salaires du secteur public précise que, bien que les accords doivent normalement être honorés, l'État se réserve le droit de les suspendre ou modifier dans le cas où des « changements importants de la situation économique » poseraient une menace grave pour l'intérêt public.

Non-nécessité de mesures législatives

Il reste donc cinq pays où une partie des agents de l'administration locale et régionale ont un statut particulier, mais sont couverts par la négociation collective dont l'application ne passe pas par des mesures législatives. Il s'agit de la Belgique, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande et de la Slovaquie.

La distinction entre ces diverses catégories n'est pas claire et nette et, dans la pratique, l'équilibre entre les décisions gouvernementales et la négociation collective varie considérablement au sein même des groupes. Par exemple, en France, en Grèce et au Portugal, le gouvernement semble jouer un rôle plus important dans la décision finale qu'ailleurs.

Étendue de la négociation collective

Les salariés statutaires ne sont pas concernés par la négociation collective* (3)	 Bulgarie	 Allemagne	 Lituanie		
Les salaires et conditions du personnel statuaire ne sont pas négociés sur le même schéma que pour les autres salariés (4)	 Autriche	 France	 Grèce	 Luxembourg (employés)	
La fixation des salaires et conditions du personnel statuaire passe par une approbation législative (4)	 Hongrie	 Portugal	 Roumanie	 Espagne	
Les salaires et conditions du personnel statuaire sont négociés – Pas de mesures législatives (5)	 Belgique	 Danemark	 Estonie	 Finlande	 Slovénie
Aucun salarié n'a de statut particulier – Négociations normales (11)	 Chypre	 République tchèque	 Irlande	 Italie	 Lettonie
	 Malte	 Pays-Bas	 Pologne	 Slovaquie	 Suède
	 Royaume-Uni				
* Il importe de souligner que les autres salariés sont couverts par la négociation collective.					

Niveau de négociation

Un autre élément important à prendre en considération est le niveau auquel se situent les négociations. Sur base de ce critère, on peut répartir les pays étudiés en trois grandes catégories, même si la délimitation entre celles-ci n'est pas toujours bien nette. Dans la première, on trouve les pays où la négociation porte sur l'ensemble du secteur public, y compris l'administration locale. En deuxième lieu viennent les pays dans lesquels interviennent des négociations distinctes pour les agents de l'administration locale et régionale, mais où tous les salariés du secteur, ou la plupart, sont régis par une seule convention. Enfin, la troisième catégorie est celle des pays où il n'existe pas de convention nationale pour les agents de l'administration locale et régionale et où chaque commune ou région conclut sa propre convention.

Conventions pour l'ensemble du secteur public

Dans dix pays (11 si l'on compte l'Allemagne – voir ci-dessous), les salaires et les conditions d'emploi du personnel de l'administration locale et régionale sont fixés dans le cadre d'une convention générale pour le secteur public. Il s'agit des pays suivants :

- L'Autriche où, sauf une interruption entre 2000 et 2003, les négociations visent les agents des échelons national, régional et local. Les représentants des employeurs municipaux assistent à toutes les négociations.
- Chypre où les salaires et conditions de tous les agents du secteur public sont fixés à l'occasion de négociations nationales auxquelles participent les représentants du personnel régional et communal.

- La République tchèque où le gouvernement et les syndicats négocient au niveau national pour l'ensemble du secteur public.
- La France où coexistent trois catégories distinctes de fonctionnaires, ceux des ministères, des services hospitaliers et de l'administration locale et régionale ; mais les hausses salariales de ces 5,2 millions de travailleurs sont fixées par une même décision ministérielle.
- La Hongrie où des négociations annuelles fixent les salaires et conditions de l'ensemble du personnel du secteur public.
- L'Irlande où, dans la pratique, les salaires de l'ensemble du secteur public sont fixés depuis 20 ans par une série de conventions nationales bien que les négociations soient officiellement l'affaire du Government Management Services Board.
- Le Portugal où les hausses s'appliquent à l'ensemble du secteur public.
- La Roumanie où des négociations nationales définissent les salaires à la fois dans l'administration locale et régionale, bien que les pouvoirs locaux puissent accorder des compléments salariaux.
- La Slovaquie où une convention unique s'applique aux agents de l'administration locale et régionale sans statut particulier.
- L'Espagne où une loi de 2006 a institué un nouveau haut comité de négociation pour l'ensemble de l'administration publique.

La situation de l'Allemagne est comparable, bien qu'elle ne corresponde pas précisément à ce schéma, parce qu'il n'existe plus de négociations uniques pour les agents de l'administration centrale, régionale et locale. En 2004, les employeurs de l'échelon régional se sont retirés de la négociation d'un remaniement de fond de l'accord. En conséquence, il y a maintenant deux négociations, une pour

les agents de l'administration centrale et locale et une autre pour les agents de l'administration régionale.

Conventions pour l'ensemble de l'administration locale et régionale

Le deuxième groupe, tout aussi important, se compose de 11 pays où les principaux accords applicables au personnel de l'administration locale et régionale sont négociés au niveau national mais sans rentrer dans une convention générale pour le secteur public. C'est là un tableau général du système en place, mais il existe des différences marquées entre les pays de ce groupe. Ceux qui négocient de la sorte sont :

- La Belgique où les questions afférentes à l'administration locale et régionale relèvent d'un comité distinct dit « Comité C », dans le cadre d'une structure de négociation étroitement définie. Chacune des trois régions composant la Belgique a son propre comité et les questions relatives aux droits des salariés en matière de sécurité sociale, comme la pension ou l'absence pour maladie, sont traitées par un comité couvrant l'ensemble de la fonction publique belge, le « Comité A ».
- Le Danemark où le syndicat négocie avec l'association des employeurs de l'administration locale KL.
- La Finlande où cinq grandes conventions nationales régissent le statut des différents groupes de l'administration locale et régionale. La plus importante est la convention collective générale KVTES qui couvre près de 70 % de l'ensemble des salariés.
- La Grèce où les syndicats représentant les agents de l'administration locale et régionale négocient avec le gouvernement central (ministère des Finances et ministère de l'Intérieur). L'association de l'administration locale KEDKE a qualité d'observateur dans les négociations entre les deux parties.

- L'Italie où les syndicats négocient avec l'office national ARAN pour chacun des départements du secteur public, dont l'administration locale et régionale.
- Le Luxembourg où les négociations nationales visent l'ensemble des agents statutaires et des travailleurs non manuels, tandis que les salaires et conditions des travailleurs manuels sont négociés dans chaque commune.
- Malte où se négocie une convention nationale pour le secteur.
- Les Pays-Bas où les syndicats et l'association des pouvoirs locaux VNG négocient une convention nationale pour les employés municipaux.
- La Slovénie où la négociation se fait par secteur.
- La Suède où on compte plusieurs conventions collectives centralisées pour les agents de l'administration locale et régionale bien que, du côté patronal, les comtés et les communes négocient ensemble dans le SKL.
- Le Royaume-Uni où la négociation est centralisée s'agissant de la plupart des autorités locales, bien qu'elles puissent dénoncer les accords, ce que certaines ont fait. La négociation est organisée différemment en Écosse.




























Négociations locales

Le dernier groupe est celui des pays où les salaires et conditions sont négociés au niveau local avec chaque autorité locale ou régionale séparément. Il s'agit d'un groupe de cinq pays (six si l'on compte le Luxembourg, voir ci-dessous), et il est à remarquer qu'il s'agit pour la plupart de pays d'Europe centrale et orientale :

- Bulgarie, bien qu'il n'y ait pas de négociations pour les agents statutaires ;
- Estonie ;
- Lettonie ;

- Lituanie, bien qu'il n'y ait pas de négociations pour les agents statutaires ;
- Luxembourg, mais seulement pour les travailleurs manuels ; il y a des négociations nationales pour tout les agents statutaires et les employés ;
- Pologne.

Niveau de négociation

Négociations pour l'ensemble du secteur public (11)	 Autriche	 Chypre	 République tchèque	 France	 Allemagne*
	 Hongrie	 Irlande	 Portugal	 Roumanie	 Slovaquie
	 Espagne				
Négociations pour l'ensemble de l'administration locale et régionale (11)	 Belgique	 Danemark	 Finlande	 Grèce	 Italie
	 Luxembourg	 Malte	 Pays-Bas	 Slovénie	 Suède
	 Royaume-Uni				
Négociations locales avec chacune des autorités (5)	 Bulgarie	 Estonie	 Lettonie	 Lituanie	 Pologne
* Exclut les régions (<i>Länder</i>)					

Des limites floues

Cette classification des conventions a son utilité pour l'analyse des mécanismes de la négociation collective dans les pays étudiés. Toutefois, les délimitations entre les catégories sont en réalité souvent plus floues que ce que le chapitre précédent pourrait donner à croire. Tout d'abord, l'échelon national exerce des pressions, même dans les pays où la négociation collective semble organisée exclusivement au niveau sectoriel ou local. En outre, même dans les systèmes centralisés, il subsiste une marge de flexibilité à l'échelon local.

Pression du national

En Belgique et en Finlande, par exemple, on négocie séparément pour les salariés de l'administration locale et régionale et il n'existe pas de convention générale couvrant tout le secteur public. Toutefois, ces négociations s'inscrivent, ou s'inscrivaient il y a peu encore, dans un cadre national existant.

En Belgique, c'est un accord-cadre national renouvelé tous les deux ans pour le secteur privé qui délimite strictement les hausses salariales. En Finlande, une convention nationale conclue entre les confédérations syndicales et les associations d'employeurs recommandait un cadre de hausses salariales, pour une période de deux ans ou plus en général, aux négociateurs de l'échelon local. Toutefois, suite aux pressions exercées par les employeurs, l'accord-cadre n'a pas été reconduit en septembre 2007.

Dans d'autres pays, le fait que le gouvernement finance en grande partie l'administration locale et régionale laisse supposer qu'il peut influencer l'issue des négociations.

C'est, par exemple, effectivement le cas en Grèce où le gouvernement négocie avec les syndicats. Il en va de même en Italie où, avant l'ouverture des négociations dans l'administration locale, le gouvernement et les principales confédérations syndicales négocient d'abord l'ampleur des hausses salariales dans l'ensemble du secteur public et, lorsque les négociations dans l'administration locale sont conclues et les accords signés par l'office national ARAN, elles doivent encore être ratifiées par le gouvernement. Au Royaume-Uni, le gouvernement exerce de fortes pressions sur les négociateurs de l'échelon local, de même qu'en Pologne où, bien que chaque autorité locale mène ses propres négociations, le gouvernement national arrête une orientation financière générale.

Quoi qu'il en soit, alors que dans beaucoup de pays prétendument décentralisés des pressions s'exercent depuis l'échelon national, dans d'autres apparemment plus centralisés, une certaine souplesse subsiste à l'échelon local, comme nous allons le voir ci-après.

Flexibilité à l'échelon local

À l'échelon local, la flexibilité peut prendre principalement trois formes dans des systèmes apparemment décentralisés.

La première possibilité est que les pouvoirs locaux peuvent décider unilatéralement de rehausser les niveaux salariaux du personnel qu'ils emploient. En Espagne, par exemple, les communes et les régions peuvent convenir de barèmes salariaux plus élevés que ceux arrêtés à l'échelon national. Dans le passé, cette prérogative a été remise en question. Cependant, cette pratique est répandue, tant à l'échelon communal que régional. En Roumanie aussi, les autorités locales ont la possibilité de revaloriser les salaires. Au Royaume-Uni, les pouvoirs locaux ne sont pas tenus de se

conformer à la convention nationale sectorielle et 46 collectivités locales, soit environ 10 % du total, ont leurs propres conventions.

Dans le deuxième cas, les conventions nationales sont des conventions-cadres qui fixent la valeur totale de l'augmentation à payer mais ne se prononcent pas sur la question de la répartition de cette augmentation entre les négociations locales. C'est tout à fait la démarche des pays nordiques et des conventions de ce type ont été signées au Danemark, en Finlande et en Suède.

La troisième possibilité est celle où les conventions nationales laissent aux autorités locales une marge de manœuvre pour adapter certains éléments des salaires et/ou des conditions. Il s'agit probablement de la forme de flexibilité locale la plus répandue et on la retrouve en Allemagne, en Belgique, en France (où, malgré un système extrêmement centralisé, les pouvoirs locaux disposent d'une certaine latitude pour adapter les modalités salariales en matière de primes et autres bonifications, mais dans des limites déterminées au niveau national), en Hongrie, en Italie, au Royaume-Uni et en République tchèque.

6) *Dialogue social élargi*

Définitions

La négociation collective est, bien entendu, une forme de dialogue social, mais le présent chapitre s'intéresse aux discussions entre syndicats et employeurs de l'administration locale et régionale qui vont au-delà de la négociation sur les salaires et conditions proprement dite et portent sur des questions d'ordre plus général. Celles-ci peuvent toucher directement au lieu de travail, comme l'organisation du temps de travail ou la santé et la sécurité, mais aussi en être plus éloignées, comme la réforme de l'administration locale, les défis que sont la migration et l'évolution de la pyramide des âges, ou la nécessité d'accroître la diversité.

Il faut en outre souligner que le dialogue dont il est question ici concerne en particulier le personnel de l'administration locale et régionale ou, dans certains cas, l'ensemble du secteur public. Les institutions nationales de dialogue social ne sont pas prises en considération. On en trouve en Slovaquie par exemple. Elles n'ont cependant pas d'équivalent dans l'administration locale et régionale.

La Pologne s'est dotée d'une structure régionale de dialogue social : les WKDS. Ces commissions régionales se composent de représentants de l'administration nationale, des collectivités régionales, des associations d'employeurs et des syndicats. Elles traitent néanmoins un éventail de matières régionales, ne se limitant pas aux questions concernant l'administration régionale.

Dans quel cadre le dialogue social élargi se situe-t-il ?

On peut évidemment distinguer les pays selon le cadre dans lequel se situe le dialogue social élargi. Dans certains pays, ces discussions s'inscrivent dans le cadre d'un forum clairement défini, éventuellement fixé par la législation, alors qu'ailleurs, elles se déroulent au sein de groupes de travail constitués pour la circonstance ou en marge de la négociation. Un facteur important, quoique pas décisif, en la matière est l'étendue d'une législation particulière régissant l'ensemble de l'emploi dans les services publics.

La France, dont les services publics sont strictement régis par la législation, offre un exemple caractéristique du dialogue social élargi structuré de façon formelle dans un cadre législatif strict. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) doit remettre son avis sur les propositions de loi susceptibles d'avoir un impact sur les fonctionnaires de l'administration locale. Au cours de son mandat 2002-2009, le CSFPT a, au total, examiné 239 textes de loi. Parmi les autres exemples de structure formelle dans des pays où des aspects importants de l'emploi public sont régis par la législation, citons notamment le Conseil municipal de coopération tripartite en Bulgarie et le Conseil national de conciliation des intérêts des fonctionnaires de l'administration locale en Hongrie. Par ailleurs, le Local Authority National Partnership Advisory Group, constitué en 1999 en Irlande, intervient dans un contexte de législation sur l'emploi public nettement plus générale.

Dans certains pays, le terme même de dialogue social n'est pas en usage. C'est, par exemple, le cas au Danemark où il existe des structures formelles de discussion entre syndicats et employeurs sur les mêmes matières que celles abordées par les comités de dialogue social dans d'autres pays.

Toutefois, au Danemark, on considère que celles-ci s'inscrivent dans les relations suivies des deux parties.

Les pays se distinguent aussi par le niveau auquel se situent les discussions. Dans certains pays, les institutions de dialogue social élargi sont compétentes pour l'ensemble du secteur public. C'est, par exemple, le cas à Chypre où est organisée une commission paritaire du personnel représentant tout le secteur, au Luxembourg, avec sa Chambre des fonctionnaires (statutaires) et employés publics (non manuels), et en Espagne, avec le Forum de dialogue social dans l'administration publique (Foro para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas) mis en place en septembre 2004 pour l'ensemble du secteur public.

Ailleurs, comme en Belgique par exemple, on trouve une structure de dialogue social élargi qui part de l'échelon national et vaut pour l'ensemble de la fonction publique, pour s'étendre à l'administration locale puis aux diverses régions et communes. En France, outre le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, on trouve les CTP, des comités locaux compétents pour ce qui touche à l'organisation du travail dans chaque collectivité locale employant au moins 50 personnes (les collectivités aux effectifs inférieurs à ce chiffre sont rattachées à une plus grande collectivité), ainsi que les CAP, des commissions compétentes au niveau départemental pour les questions d'évolution de carrière. Il s'agit de commissions paritaires dans lesquelles siègent des représentants du personnel élus. Les sièges sont attribués aux syndicats en fonction des résultats obtenus aux élections bien que, au niveau national, la composition des commissions garantisse également des sièges aux organisations syndicales représentatives à l'échelon national. Ces organes ne représentent que les fonctionnaires statutaires ; les « non titulaires » ne sont pas concernés. En Irlande, le Local Authority National Partnership Advisory Group a mis sur pied un réseau de modérateurs locaux dont

le rôle consiste à « aider la direction et les syndicats de chaque collectivité locale à développer un partenariat et à améliorer leur collaboration ». ¹²

En Allemagne, des organes locaux, les « Personalräte », représentent les intérêts des salariés à l'échelon local et doivent être consultés sur une série de matières ; mais il n'existe pas de structure nationale. En Autriche, les représentants du personnel élus (*Personalvertretung*) jouissent de droits d'information et de consultation étendus. En Roumanie, des commissions paritaires (*comisiilor paritare*) doivent être instituées par voie législative dans chaque collectivité et institution. Au Royaume-Uni, de nombreux conseils locaux ont des « Consultative Committees » dans lesquels les syndicats et la haute direction se retrouvent à intervalle régulier, bien qu'aucune disposition juridique ne les y oblige.

Les réponses à une enquête de la FSESP¹³ et d'autres informations disponibles indiquent la présence d'une structure formelle nationale de dialogue social élargi ou d'une législation exigeant la consultation des syndicats au niveau national sur un large éventail de matières dans les 17 pays suivants : Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, République tchèque et Suède.

Dans les autres pays, la situation est moins claire. Le dialogue social qui a lieu en dehors de structures formelles est, par définition, plus difficilement reconnaissable. Néanmoins, certains faits ne laissent aucun doute quant à

¹² *Partnership Activities 2006 & 2007*, Local Authority National Partnership Advisory Group, 2008

¹³ Voir *Syndicats, négociation collective et dialogue social dans l'administration locale et régionale des États membres de l'EU, de l'EEE et des pays candidats*, rapport rédigé par le Labour Research Department pour la FSESP, décembre 2008

son existence. Par exemple, les syndicats britanniques considèrent que les discussions qu'ils ont avec les employeurs de l'administration locale sur de nombreuses matières constituent un dialogue social informel sur un éventail élargi de questions. En Autriche, de l'avis des syndicats, il existe une « démarche de partenariat social » dans l'administration locale et régionale. En Estonie, des syndicats et les deux associations représentant les communes, ELL et EMOVL, ont publié des déclarations communes et organisé des séminaires conjoints. Dans la plupart des pays, on note des discussions entre employeurs et syndicats de l'administration locale qui vont au-delà des questions de conditions d'emploi.

On peut aussi se poser la question de savoir si un dialogue social existe dans les faits ou seulement sur le papier. Le syndicat portugais de l'administration locale STAL a, à plusieurs reprises, accusé le secrétaire d'État à l'administration locale de refuser d'engager le dialogue sur la grande réorganisation de la structure de l'emploi dans la fonction publique en cours dans le pays. Or la législation portugaise accorde aux syndicats des droits de consultation (*participação*) sur certaines matières, notamment la formation, l'amélioration des services publics et le règlement interne de chaque service.

Tous ces faits révèlent que, même si des discussions élargies entre employeurs et syndicats ne sont pas rares, il reste encore du chemin à parcourir pour parvenir, dans tous les pays, à un dialogue social efficace sur le vaste éventail des questions d'intérêt commun aux deux parties.

Structures et/ou législation en faveur d'un dialogue social élargi

Pays possédant des structures formelles de social dialogue élargi au niveau de l'ensemble du secteur public et/ou de l'administration locale et régionale, ou une législation en la matière (17)					
	Belgique	Bulgarie	Chypre	République tchèque	Danemark
					
	Finlande	France	Grèce	Hongrie	Irlande
					
Italie	Lettonie	Lituanie	Luxembourg	Portugal	
					
Espagne	Suède				

Matières couvertes par le dialogue social élargi

Quoi qu'il en soit, à plus d'un égard, la teneur est tout aussi importante que la forme ou le niveau auquel ce dialogue social élargi a lieu. Sur ce point, il est clair que, bien souvent, les grands thèmes de ce dialogue sont en rapport direct avec le milieu de travail : l'organisation du travail, la santé et la sécurité et l'amélioration de la productivité. En Belgique, par exemple, les matières suivantes doivent obligatoirement faire l'objet d'une consultation : « les décisions concrètes sur le cadre organique, la durée du travail et l'organisation du travail ; tous les problèmes de sécurité et de santé ; les propositions visant à améliorer les relations humaines ou à augmenter la productivité. »

Dans les réponses à l'enquête de la FSESP et les termes de référence des institutions de dialogue social, l'organisation du travail et le temps de travail sont expressément cités à Chypre, en France, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède, tandis que la santé et la sécurité le sont en Finlande, en France, en Lettonie, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Suède. (La violence des tiers constitue une grande préoccupation dans ces deux derniers pays.)

Une autre préoccupation majeure a trait aux propositions de modification des barèmes salariaux ou de la structure des carrières – même si, dans ces cas comme dans beaucoup d'autres domaines similaires, le dialogue social et la consultation se transforment en négociation. De telles propositions ont été au centre des discussions ces dernières années en Allemagne et au Royaume-Uni et le sont encore en France, au Portugal et en Suède, tout comme le niveau général de rémunération dans l'administration locale et régionale qui est également à l'ordre du jour. En Espagne et en France, le statut du personnel de l'administration locale et

régionale et l'ampleur du travail atypique sont en discussion entre les employeurs et les syndicats.

La consultation porte également sur la formation et l'apprentissage tout au long de la vie dans de nombreux pays, dont Chypre, le Danemark, la Finlande (où la formation des travailleurs âgés est aussi à l'ordre du jour), la France, l'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

Les deux parties s'intéressent aussi vivement aux changements apportés à la prestation des services. La restructuration, l'externalisation et la privatisation sont des thèmes qu'aborde le dialogue social en Bulgarie, en Irlande et en Italie, tandis que la réforme de l'administration locale est discutée en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en France, en Grèce et au Royaume-Uni.

On note en outre des discussions d'ordre plus général sur les relations entre les syndicats et l'administration locale et régionale en sa qualité d'employeur, notamment sur les mécanismes de règlement des conflits du travail en Bulgarie, Finlande, Grèce et en République tchèque, ainsi qu'un examen des droits syndicaux en France.

Parmi les autres matières abordées dans ce dialogue social élargi figurent l'égalité et la diversité au Royaume-Uni, l'égalité des sexes en France, l'impact de la migration et le vieillissement de la population active en Suède, les questions d'environnement au Royaume-Uni, le harcèlement en Italie, et la réforme des secteurs de la garde des enfants et des soins aux personnes âgées en Estonie.

Lien avec le dialogue social européen

Il ne fait aucun doute qu'il existe des liens entre ce dialogue social élargi qui se situe au niveau national et le dialogue

social européen qui se déroule au sein du comité de dialogue sectoriel dans l'administration locale et régionale.

Tout d'abord, les thèmes abordés aux niveaux européen et national convergent. L'égalité des sexes, l'évolution démographique, l'apprentissage tout au long de la vie, la formation, la violence des tiers au travail, la restructuration de l'administration locale, les politiques de l'emploi dans l'administration locale et les formes d'offre de services font partie de l'agenda aussi bien national qu'europpéen. Une étude réalisée conjointement par le CCRE et la FSESP en 2004 a en outre mis en évidence l'ampleur de cette convergence dans la pratique. Elle a constaté que de nombreuses initiatives prises en matière d'emploi dans l'administration nationale correspondaient aux points inscrits au programme de travail commun du CCRE et de la FSESP. Les organes danois, finlandais, grecs, irlandais, lituaniens, suédois et britanniques en ont tous fait état.¹⁴

En outre, les syndicats et les employeurs évoluant au niveau national se servent du dialogue sectoriel pour peser sur les politiques européennes. Comme l'association des employeurs de l'administration locale suédoise SKL l'a noté en 2007, il « offre des occasions exceptionnelles d'influer sur les questions relevant du marché du travail dans l'Union européenne ».

Enfin, il existe un troisième lien. Dans un certain nombre de cas, des organisations nationales ont repris à leur compte des questions soulevées au niveau européen. Ainsi, la mise en œuvre d'accords-cadres européens a fait l'objet de discussions au Danemark où, par exemple, le dialogue social sectoriel a abouti à une déclaration commune sur l'accord-cadre sur le télétravail. En Estonie, les employeurs et les syndicats ont publié des déclarations communes sur

¹⁴ *Involvement of the social partners in the local and regional government sector in the European Employment Strategy (EES) and National Action Plans on employment, Summary of responses to EPSU / CEMR-EP joint questionnaire, octobre 2004*

l'évolution au niveau européen. En Suède, l'association des employeurs de l'administration locale a approuvé la déclaration du CCRE sur l'égalité des sexes en 2006 et l'existence de lignes directrices communes FSESP-CCRE en la matière va probablement dynamiser l'action nationale dans le domaine.

Il est évident qu'il reste du pain sur la planche, mais ces exemples montrent que les thèmes et les propositions discutées à l'échelon européen se retrouvent à l'ordre du jour dans les différents pays. Un cercle vertueux s'est mis en marche.



La FSESP est la Fédération syndicale européenne des services publics.

C'est la plus grande fédération de la CES, avec huit millions de travailleurs des services publics membres de plus de 200 organisations syndicales. La FSESP représente les travailleurs des services sociaux et de santé, de l'administration locale et régionale, de l'énergie, de l'eau et des déchets. Pour plus d'information sur la FSESP et nos activités : <http://www.epsu.org>

Le **Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)** constitue la plus grande organisation de collectivités locales et régionales en Europe ; il compte au nombre de ses membres plus de 50 associations nationales de villes et régions de 38 pays, représentant plus de 100.000 villes et régions. Sa plate-forme des employeurs constitue la partie patronale du comité de dialogue social européen dans l'administration locale et régionale.

<http://www.ccre.org>

FEDERATION SYNDICALE EUROPEENNE DES SERVICES
PUBLICS (FSESP)
45 RUE ROYALE – 1000 BRUXELLES (B)
Tél. +32 2 250 10 80 – Fax + 32 2 250 10 99
E-MAIL : epsu@epsu.org
<http://www.epsu.org>

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE
(CCRE - BUREAU DE BRUXELLES)
SQUARE DE MEEÛS 1 - 1000 BRUXELLES (B)
TÉL. +32 2 500 05 36 - FAX +32 2 511 09 49
E-MAIL : cemr@ccre.org
<http://www.ccre.org>