



GLOSSAIRE : administration générale

Europe et fonction publique

A- Impact du droit communautaire sur la fonction publique

Par les directives du Conseil et du Parlement européens et par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), **le droit communautaire affecte profondément la fonction publique française. L'étendue des matières concernées est très vaste :**

- champ des emplois accessibles aux ressortissants communautaires, (ainsi sont exclus les emplois qui participent à l'exercice de la puissance publique comme les inspecteurs du travail et les policiers);
- équivalences de diplômes ;
- procédures de recrutement ;
- règles de renouvellement des contrats dont bénéficient les agents non titulaires ;
- situation des agents travaillant dans une structure reprise en régie par un service public ;
- modalité de représentation des personnels, etc.

L'application du droit communautaire à la fonction publique est déjà une réalité avant 2005.

La loi du 26 juillet 1991 a introduit un article autorisant l'accès des ressortissants communautaires aux corps ne participant pas à l'exercice de la puissance publique. Ainsi, sur cette base, plus de 80% des emplois (incluant tout le secteur de l'enseignement) sont aujourd'hui ouverts, proportion encore accrue par l'ouverture d'environ 150 corps supplémentaires.

La loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique réforme le régime de 1991 **en prenant acte du raisonnement par emploi, et non par corps, que la CJCE utilise depuis 1980.**

Plusieurs décrets ont complété ce dispositif en instaurant un système d'assimilation des diplômes requis pour se présenter aux concours et en organisant la prise en compte des services accomplis dans un autre Etat de l'Union.



Parallèlement, un décret du 2 mai 2002, étendu aux deux autres fonctions publiques, définit les conditions d'accès des fonctionnaires d'un autre Etat de l'Union européenne à la fonction publique française par voie de détachement : il crée en sens inverse un nouveau cas de détachement des fonctionnaires français vers l'administration d'un autre Etat membre.

De façon très concrète, le décret n°2004-313 du 29 mars 2004 ouvre aux ressortissants communautaires la possibilité de se présenter aux concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration.

Il a également été mis en place une commission chargée, pour les trois fonctions publiques, d'apprécier les services accomplis dans un autre Etat membre que la France pour qu'ils soient pris en compte dans le classement dans un corps ou cadre d'emplois.

La transposition du droit communautaire à la fonction publique : la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005

Cette loi comporte plusieurs volets :

- en ce qui concerne les **conditions requises pour concourir, il étend aux hommes les dérogations aux limites d'âge et conditions de diplôme** réservées actuellement aux femmes, en actualisant ces régimes,
- s'agissant du champ des **emplois ouverts**, au lieu d'une présomption de fermeture et d'un raisonnement corps par corps, il est proposé une ouverture de principe, comme dans la plupart des autres Etats membres, et **un examen emploi par emploi pour déterminer la participation ou non à la puissance publique**. En termes de gestion des ressources humaines, cette réforme peut conduire à étendre la rédaction de fiches de postes, à formaliser des missions, qui concourent aussi à la définition d'objectifs et à l'évaluation des résultats,
- pour les conditions d'accès à la fonction publique, la loi du 26 juillet 2005 généralise l'accès par voie de détachement à tous les corps et cadres d'emplois, à l'exception des professions réglementées,
- un **important volet de la loi transpose la directive 99/70 du 28 juin 1999 tendant à encadrer le renouvellement de contrats à durée déterminée**. Afin de préserver le principe d'accès à la fonction publique par concours et de répondre à des situations de précarité, il est prévu que le renouvellement d'un contrat à durée déterminée au-delà de six années entraînera sa transformation en contrat à durée indéterminée,
- une disposition spécifique a également été introduite afin de maintenir les droits des agents de droit privé employés par une structure reprise par l'administration dans le cadre d'un transfert, afin de tenir compte d'un arrêt de la CJCE du 26 septembre 2000, Mayeur,
- en ce qui concerne la protection contre les discriminations et le harcèlement, la loi achève la transposition de trois directives en consolidant et en harmonisant les dispositions présentes. A titre d'exemple, les agents non titulaires seront désormais couverts dans tous les cas de figure,
- enfin, répondant aux exigences d'une directive communautaire, **la loi réaffirme les garanties de réintégration à l'issue d'un congé de maternité**.



La prise de conscience des enjeux liés à l'application du droit communautaire à la fonction publique est donc croissante. Il reste désormais à en tirer toutes les conséquences au sein des ministères, notamment dans l'évolution de chaque statut particulier.

B- Échanges entre les fonctions publiques des pays de l'UE

La notion même d'espace administratif européen est progressivement devenue une réalité, non seulement par les adaptations directes ou indirectes des fonctions publiques nationales aux dispositions communautaires en vertu du principe que les fonctionnaires sont des travailleurs comme les autres, mais également par le développement d'échanges entre administrations publiques dans le cadre du réseau EPAN (European Public Administration Network), rassemblant ministres et directeurs généraux de la fonction publique.

Les domaines de coopération concernent essentiellement les dossiers consacrés à la gestion des ressources humaines, aux services publics innovants et à l'administration électronique, auxquels il faut ajouter un groupe ad hoc sur la qualité de la réglementation.

Créé à l'origine pour faire face au défi de la libre circulation des travailleurs dans la fonction publique, **le groupe "ressources humaines"** étudie actuellement des sujets tels que la rémunération à la performance, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la GRH ou l'impact des restructurations (rationalisations, externalisations, etc.) sur le fonctionnement des administrations.

Le groupe "services publics innovants" a notamment élaboré une méthode d'autoévaluation pour les administrations publiques, le CAF (Common Assessment Framework ou cadre d'autoévaluation des fonctions publiques). Cette méthode permet de comparer la performance des administrations en Europe dans une démarche d'étalonnage (benchmarking). Des conférences internationales sur la qualité ont été organisées à trois reprises. La dernière édition s'est tenue en septembre 2006 à Tampere, sous la présidence finlandaise.

Le groupe "administration électronique" est un forum d'échange sur les meilleures pratiques des administrations européennes en ce domaine. L'interopérabilité des réseaux informatiques constitue un des axes de travail prioritaires.

Enfin, en matière de **dialogue social**, les enjeux sont importants puisque les administrations publiques ne sont pas, actuellement, représentées dans des négociations au niveau européen, pourtant susceptibles de les concerner directement : ainsi, l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée s'est traduit par une directive applicable à la fonction publique.



C- Coopération multilatérale

La coopération multilatérale dans le domaine de l'administration publique **se développe depuis plusieurs années, notamment sous l'influence de l'élargissement de l'Union européenne**. La France se doit de participer à cet effort : il s'agit d'un des vecteurs de l'influence française en Europe.

Ses atouts portent sur le fond avec :

- une organisation de la fonction publique qui répond aux principales questions que se posent ses partenaires (comment avoir des fonctionnaires compétents, loyaux et intègres),
- un processus de modernisation qui repose sur des échanges de "bonnes pratiques",
- une coopération bilatérale importante, notamment par le biais de l'ENA en matière de formation de fonctionnaires.

Les succès obtenus par la France dans des dossiers de coopération multilatérale (qui sont attribués sur la base d'un processus concurrentiel) résultent pour partie de cette bonne articulation entre la coopération bilatérale et la coopération multilatérale.

Plusieurs "chantiers" de coopération multilatérale ont été ouverts dans la période récente. La plupart sont liés à l'élargissement européen, avec une participation, comme chef de projet à des "**jumelages institutionnels**" du **programme européen Phare** avec la Pologne (2000), la République tchèque (2001), la Roumanie (2 projets, 2002 et 2004), la Lituanie (2003), ou comme partenaire associé au CNFPT en Slovaquie (2003).

Il s'agit, dans un domaine qui n'est pas couvert par "l'acquis communautaire" **du fait du principe de subsidiarité**, d'apporter une assistance au renforcement institutionnel, nécessaire à la fois pour atteindre les "critères de Copenhague" fixés pour l'adhésion, et être en mesure d'appliquer les règles européennes. Une participation à des jumelages du programme CARDS est effective depuis 2005 avec la conduite d'un jumelage avec la Serbie sur l'organisation du travail gouvernemental.

Dans le cadre d'un important projet TACIS avec la Fédération de Russie mené par l'ENA, la DGAFP apporte une expertise de court et moyen terme sur la modernisation de la fonction publique.

Avec la Chine, l'ENA intervient dans un consortium dirigé par l'Institut européen d'administration publique de Maastricht au profit de l'ENA de Chine, dont elle assure plus du tiers du programme.

