



## ALLEMAGNE

### • DONNEES GENERALES

#### - données géographiques, économiques et démographiques

Superficie : 357 000 km<sup>2</sup>  
Nombre de Länder : 16  
Entrée dans l'UE : 1957  
PIB : 2 307 Mds euros  
Population : 82,44 M hab.  
Nombre d'agents publics : 4,9 M



#### - organisation administrative et politique

L'Allemagne est un **Etat de type fédéral** (l'Etat fédéral se nomme le *Bund* et les Etats fédérés les *Länder*).

**La répartition des compétences** entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés relève du principe de **subsidiarité**.

La Loi Fondamentale (*Grundgesetz*, constitution) énumère précisément les compétences législatives exclusives, concurrentes ainsi que les cas où des lois cadres peuvent être votées. L'essentiel du pouvoir législatif relève de la **Fédération** (défense, affaires étrangères, nationalité...), bien que les **Länder** soient compétents dans des domaines importants tels que l'éducation, la culture, ou la police. Dans les domaines concurrents (droit civil, droit pénal, droit d'association notamment), les Länder ne peuvent légiférer que si la fédération n'utilise pas son pouvoir et qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place une législation uniforme. Enfin, la Fédération peut édicter des dispositions cadre que les Länder doivent préciser, mais qui permettent d'assurer une certaine homogénéité sur l'ensemble du territoire.

### • LA FONCTION PUBLIQUE

#### -statut et catégories d'agents

La Loi fondamentale pose le principe de l'**unité des statuts des fonctionnaires**, qu'ils soient au service de la fédération, des Länder ou des collectivités territoriales.

La *loi sur la fonction publique*, dans sa version du **31 mars 1999** défini le statut des fonctionnaires fédéraux.

La **fédération** est compétente pour **définir le statut de ses fonctionnaires**, mais aussi pour **édicter des dispositions cadre** concernant le statut de tous les fonctionnaire allemands. Ces dispositions permettent d'assurer une certaine homogénéité entre les différents statuts.

L'administration allemande comprend trois catégories de personnel :

- **Les fonctionnaires**, soumis au système de la carrière et qui occupent en général les domaines de l'administration traditionnelle (direction, police, enseignement...)
- **Les employés et ouvriers** : soumis au système de l'emploi et à des contrats de droit de travail privé, mais dont le statut offre de fait la même sécurité.

- Une minorité de fonctionnaires travaillent au niveau fédéral, l'essentiel des tâches de proximité relevant des Länder.
- Les fonctionnaires au sens propre sont en minorité par rapport aux agents publics. L'évolution historique montre que les conditions statutaires et de travail sont devenues pratiquement identiques à ceci près que les fonctionnaires demeurent l'élite et gardent une suprématie symbolique par rapport aux agents publics.
- Quantitativement les agents de l'Etat prédominent avec une proportion de 47 %, pendant que les fonctionnaires constituent 38 % du total et les ouvriers 15 %. Le nombre des agents de l'Etat est passé de 40 % en 1989 à 47 % en 2000 ce qui s'explique par l'importance grandissante des fonctions de service dans l'administration de proximité.

#### - droits et obligations

La loi Fondamentale impose aux fonctionnaires le « respect des principes de la fonction publique de métier ». Cela implique notamment une **obligation de service** (l'administration peut imposer des heures supplémentaires), et une obligation de **fidélité à la constitution**. Le fonctionnaire à un devoir **d'obéissance hiérarchique**, sauf si l'action administrative qu'on lui demande d'exécuter est illégale (auquel cas, il doit en informer sa hiérarchie afin de dégager sa responsabilité) ou de nature à porter atteinte à la dignité humaine.

Les fonctionnaires ont le **droit d'exercer une activité politique**, mais ont une obligation de **neutralité pendant leur service**. L'employeur a un devoir d'assistance envers les agents et leurs familles. **Le droit de grève n'est pas reconnu pour les fonctionnaires mais l'est pour les employés et ouvriers.**

#### - dialogue social

Les fonctionnaires ne disposent pas du droit de participer à des négociations collectives. Cependant, les 2 principales **fédérations de syndicats**, la *deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) et la *deutscher Beamtenbund* (DBB) sont **associées** par le Ministère de l'Intérieur (BMI) à la **préparation des dispositions juridiques concernant les fonctionnaires**, tels que les conditions des travail, l'égalité des chances, la formation et la réforme du secteur public.

Le taux de syndicalisation des fonctionnaires est d'environ 40 à 55%. Les fédérations peuvent intervenir dès le stade de la préparation des lois, décrets et règlements et émettre des avis ou des propositions. Si ces dernières ne sont pas reprises par l'exécutif, elles sont ajoutées en annexe à l'exposé des motifs, afin que le législateur en prenne connaissance.

#### - recrutement et formation

La fonction publique Allemande n'est **pas soumise au système du concours centralisé**. Les recrutements sont organisés par chaque autorité de façon autonome.

Les hauts fonctionnaires déposent leur candidatures sur la base d'un projet, c'est-à-dire de ce qu'ils proposent d'apporter à l'administration en termes de savoir-faire, d'expérience ou de stratégie pour l'administration. Des innovations ont également été introduites au niveau des Länder permettant de recruter les cadres supérieurs sur des bases temporaires avant de les titulariser.

## - rémunération et avancement

Une loi fédérale fixe le traitement de base de façon uniforme pour tous les fonctionnaires (fédéraux, fédérés, magistrats...). Des **compléments** peuvent s'y ajouter en fonction des négociations entre les employeurs et les représentants des salariés.

L'**avancement dépend du mérite** (par le système de la notation), de l'**ancienneté et des limites des emplois budgétaires**.

## - dispositions particulières pour la haute fonction publique

Le *spoil system*, tel qu'il est pratiqué aux Etats-Unis existe aussi en Allemagne. Les **échelons les plus élevés de l'administration** (directeurs de service, secrétaires généraux de ministères...), situés à la charnière du politique, sont occupés par des **hauts fonctionnaires qualifiés de « politiques »** (*politische Beamte*). Ces fonctionnaires proviennent en général de l'administration, mais sont choisis sur des critères politiques. Ils sont mis à disposition du gouvernement, afin de permettre aux ministres de mettre en œuvre leur politique.

### • LES REFORMES EN COURS

Une convention collective signée le 13 septembre 2005 entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des Länder et les syndicats de la fonction publique propose de rénover complètement divers éléments de la fonction publique.

Cette convention collective entrée en vigueur le 1er octobre 2005 propose un programme de réforme sur les points suivants :

- mise en place de **dispositions législatives uniformes pour l'ensemble des agents publics**
- **développement de la flexibilité dans les horaires** de travail
- mise en place d'une **rémunération basée sur la performance et l'expérience** des agents
- création de **dispositions spécifiques pour certains agents** (hôpitaux, aéroports...)

### • FOCUS : système de rémunération au mérite.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, *loi sur la rémunération des fonctionnaires* introduit un système de rémunération lié à la performance dans la fonction publique Allemande.

Cette loi se base sur l'idée que la promotion ne doit pas être le seul moyen de pouvoir encourager les agents publics. Un ensemble de dispositifs destinés à rémunérer les agents en fonction de leurs performances et de la charge de travail qui leur incombe est donc mis en place.

1. **La réforme du statut** (délégation, déplacement, emploi temporaire/ à temps réduit, poste de direction à titre d'essai / à temps limité).

La possibilité a été créée de changer les fonctionnaires de poste voire de lieu d'affectation même sans leur accord. Désormais les fonctionnaires peuvent être mutés pour une durée allant jusqu'à 5 ans même s'ils ne sont pas consentants. A travers cette loi une flexibilité a été également introduite permettant le recours au travail temporaire. De plus cette loi a permis de pourvoir des « postes de Direction à temps limité » (« Führungsfunktionen auf Zeit ») ou « à titre d'essai » (« Führungsfunktionen auf Probe »). Ces fonctionnaires peuvent être nommés sur essai (de 2 ans) et en cas de mauvais rendement, ils peuvent être licenciés. D'autre part, la possibilité d'occuper des postes de Directeurs de manière

temporaire a été créée (deux périodes de carrière de moins de 10 ans sont prévues). Cette réglementation en fait valable seulement au niveau des Länder et non pour les fonctionnaires de la Fédération. A la fin des deux périodes, le fonctionnaire doit être nommé à vie. La finalité est de pouvoir « sanctionner » les agents qui ont des mauvais rendements.

2. **L'introduction d'incitations au rendement** dans le système de la rémunération.

Le principe de l'ancienneté (c.a.d. la rémunération automatique en fonction de la durée du service) a été réformé. La prestation individuelle d'un employé détermine (à côté de la durée du service) le rythme auquel il passe d'un niveau de rémunération à un autre. Toutes les formes de rémunération au mérite ou à la performance d'un employé concerné ne peuvent excéder 10% des rémunérations des employés et 7% de la masse salariale d'une catégorie salariale concernée. Il s'agit :

- **Des échelons de performance** (*performance steps*) Ils permettent de rémunérer les agents au niveau de l'échelon salarial supérieur au leur en attendant qu'ils atteignent l'échelon salarial suivant. Afin d'éviter que l'utilisation de ce dispositif ne devienne automatique, au maximum 15% du personnel d'un service peut en bénéficier. Ce dispositif est par ailleurs destiné à récompenser une performance exceptionnelle et ne peut avoir un effet rétroactif de plus de 3 mois.
- **Des bonus pour résultats** exceptionnels (*performance bonus*) : autorisent l'agent à percevoir une rémunération supplémentaire, pour une courte période. Le montant de ces bonus est déterminé par les résultats des fonctionnaires.
- **Des primes liées à la performance** (*performance allowance*) qui sont destinées à rémunérer de bons résultats obtenus sur période allant de 3 mois à 1 an. Elles permettent aux fonctionnaires de toucher jusqu'à 7% de salaire supplémentaire.
- **Des primes destinées à compenser une charge de travail exceptionnelle** : permettent de dédommager les agents qui assument des responsabilités supplémentaires pour des périodes plus ou moins longues (de 7 mois à 5 ans).

Ces dispositions sont semblables au « fast stream » (voie rapide) britannique puisqu'elles permettent de ne pas seulement promouvoir les agents à l'ancienneté mais également sur la base de leurs résultats et de leurs compétences.