

Regard sur la fonction publique espagnole

Franck Moderne

Resumen

La función pública española se caracteriza por dos recientes mutaciones que le son específicas : el advenimiento de una democracia constitucional y la creación de las comunidades autónomas.

Se estudian tres puntos característicos para el observador francés : la concepción misma de la función pública, que oscila entre las nociones de carrera y de empleo, las estructuras territoriales de la función pública, los derechos y deberes del funcionario.

Citer ce document / Cite this document :

Moderne Franck. Regard sur la fonction publique espagnole. In: Revue française d'administration publique, N°38, 1986. Les régimes de fonction publique en France et en Espagne : évolutions récentes. pp. 67-76;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfap.1986.1696>;

https://www.persee.fr/doc/rfap_0152-7401_1986_num_38_1_1696;

Fichier pdf généré le 19/02/2024

REGARD SUR LA FONCTION PUBLIQUE ESPAGNOLE

Franck MODERNE

Professeur à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Il est déjà difficile de porter une appréciation globale sur une organisation aussi complexe qu'une fonction publique étrangère. Elle est nécessairement tributaire d'une histoire spécifique, elle-même liée à une histoire politique singulière; elle reflète certaines structures, tensions ou pressions sociales (rôle des agents publics dans la cité, importance de la fonction publique comme moyen d'ascension sociale ou de brassage géographique, liaison entre bureaucratie administrative et pouvoir politique, disparité ou rapprochement des fonctions publiques nationale et locale, etc.). Mais l'exercice devient périlleux lorsque cette fonction publique est elle-même le siège de profondes et rapides mutations. Tel est le cas de la fonction publique espagnole qui est aujourd'hui confrontée à au moins trois exigences qui font figure de défis. La première est commune à toutes les fonctions publiques européennes : l'« *aggiornamento* » de l'appareil administratif au regard des missions nouvelles de l'État, de l'intrusion de technologies nouvelles et de sciences de la communication qui démultiplient l'action des pouvoirs ou, le cas échéant, peuvent en neutraliser ou en déformer les effets. Les deux autres sont propres à l'Espagne contemporaine, même si l'on peut trouver facilement des points de comparaison dans les pays voisins. Il s'agit d'abord de l'avènement d'une démocratie constitutionnelle dans un pays qui a longuement vécu sous un régime de dictature passablement anesthésiant : il faudra que la fonction publique s'adapte à cette nouvelle situation, ce qui l'obligera à envisager d'une autre manière ses relations avec le pouvoir politique et avec les administrés. Il s'agit ensuite du choix opéré par les constituants espagnols de 1978 en faveur de l'État des autonomies (*Estado de las autonomias*), qui entraîne une redistribution des ressources et des agents entre l'État et les dix-sept communautés autonomes qui entendent se doter d'une politique de la fonction publique.

Comme on le voit, la phase actuelle est déterminante pour la fonction publique espagnole et, pour un observateur extérieur, les risques d'incompréhension ou d'approximation dans l'analyse des mouvements qui agitent en tous sens le monde des fonctionnaires, sont difficilement évitables.

Au surplus, la fonction publique espagnole ne se laisse pas complaisamment observer. Peut-être a-t-elle gardé de sa longue connivence avec le franquisme un certain goût du secret et, en règle générale, une certaine méfiance à l'égard des sociologues ou des chercheurs en science administrative; peut-être la sédimentation des textes et des institutions rend-elle vaine (au moins en l'état actuel des investigations) une connaissance approfondie de ses strates et de ses comportements; peut-être enfin, la sourde hostilité d'une fraction de l'opinion publique et de quelques partis politiques à son égard contribue-t-elle à la fermer davantage aux regards extérieurs. Quoi qu'il en soit, il était encore difficile à une date récente de disposer de statistiques fiables¹ et certaines catégories d'agents publics bénéficiaient même d'une sorte de brouillard protecteur (on songe au personnel des organismes de sécurité sociale qui, en Espagne, obéissent en règle générale à un statut de droit public).

Aussi bien les quelques lignes qui suivent n'ont-elles d'autres objectifs que de présenter, pour le lecteur français, ce qui a paru plus caractéristique, aux yeux d'un observateur français, dans la fonction publique espagnole. Nous le ferons avec toutes les précautions et réserves qui s'imposent, sans être certain d'avoir correctement interprété les évolutions qui se dessinent ni d'avoir mis l'accent sur les véritables questions. Mais la problématique de la fonction publique espagnole donne lieu, en Espagne même, à des considérations contradictoires et à des divergences dans l'approche des difficultés...².

Quels sont les points-clés qui peuvent être mis en exergue? Certains portent sur la conception même de la fonction publique, d'autres sur ses structures territoriales d'autres enfin sur la situation du fonctionnaire espagnol. Par rapport à la fonction publique française, les ressemblances et les différences sont significatives, encore que l'on puisse s'interroger sur la portée réelle de certaines règles.

A. UNE MÊME CONCEPTION DE LA FONCTION PUBLIQUE?

A certains égards, on peut en douter. La conception espagnole de la fonction publique oscille entre la notion de « carrière » et la notion de « poste de travail » ou d'« emploi » venue du monde anglo-saxon.

1. V. sur les données actuelles du problème, M. Baena del Alcazar, Estructura de la función pública y burocracia en España, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984; du même auteur, Curso de Ciencia de la administración, Madrid, Tienos, 1985, p. 455 et s. V. aussi, bien qu'un peu plus anciens, J. Morey, La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1977; Alvarez Alvarez, El origen geográfico de los funcionarios españoles, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1980; Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil des Estado, Dirección General de la Función Pública, Madrid, 1974; Estudios sobre la burocracia española, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974; « Datos sobre empleo en el sector público español », Documentación Administrativa, n° 166, 1975, p. 77 et s.; n° 167, 1975, p. 52 et s.; n° 168, 1975, p. 171 et s. F. Garrido Falla, Reformas de la función pública, Tecnos, Madrid, 1985. En langue française, v. F. Moderne, « La politique du choix des fonctionnaires en Espagne », Annuaire européen de science administrative, PUM-CNRS 1981, p. 154 et s.

2. V. M. Beltran, Los funcionarios ante la reforma de la administración, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.

La définition du fonctionnaire, retenu par la loi du 7 février 1964³ est à elle seule révélatrice de cette ambiguïté : « les fonctionnaires de l'administration publique sont les personnes incorporées à cette dernière en vertu d'une relation de services professionnels rémunérés, soumise à un régime de droit administratif »⁴. Si l'idée de « relation de services professionnels rémunérés » rapproche de la conception anglo-saxonne en ce qu'elle ne se réfère pas à l'existence des grades hiérarchisés susceptibles d'encadrer une carrière⁵, elle n'exclut pas totalement la conception continentale de la « carrière ». Au demeurant, les fonctionnaires dits de « carrière » constituent, selon l'article 3 de la loi de 1964, l'une des grandes catégories de fonctionnaires (en réalité celle des « véritables fonctionnaires professionnels »)⁶ et ils sont présentés comme des agents régulièrement nommés, qui exercent un service permanent dans le cadre des organigrammes (*plantillas*) de leurs administrations respectives et sont divisés en « corps », généraux ou spéciaux.

La coexistence des notions d'« emploi » et de « corps » de fonctionnaires n'est-elle pas source de difficultés? Comme on le sait (les rapports y ont fait incidemment allusion), dans une fonction publique reposant sur la « carrière », les fonctionnaires, placés dans une situation statutaire, sont recrutés dans tel ou tel corps (en principe par voie de concours) où se déroule leur carrière, étant admis que le grade est distinct de l'emploi occupé. Dans les systèmes inspirés par le concept d'« emploi », la constitution de « corps » de fonctionnaires n'a guère de place et il y a confusion entre le grade et l'emploi, les emplois étant pourvus par des agents recrutés en règle générale par voie contractuelle.

Il n'est pourtant guère contestable que la fonction publique espagnole est organisée pour l'essentiel autour du système des « corps ». Les « corps généraux » (*cueros generales*) s'y sont renforcés, d'abord en 1964, puis avec la dernière réforme en date du 2 août 1984⁷, laquelle autorise le gouvernement à modifier, supprimer ou unifier les corps existants. On y trouve notamment le « corps supérieur d'administration civile » (*cuero superior de administración civil*) exigeant un titre universitaire⁸, le « corps administratif » (*cuero administrativo*) accessible aux titulaires du baccalauréat, le « corps auxiliaire » (*cuero auxiliar*) pour lequel un titre d'enseignement moyen élémentaire suffit, le « corps subalterne » (*cuero subalterno*) qui ne réclame qu'un certificat d'enseignement primaire, et le « corps de gestion » (*cuero de gestión*), de création récente mais reposant, comme le « corps supérieur d'administration civile », sur un titre universitaire⁹.

Cette classification suit donc de près les niveaux d'éducation. Elle est aujourd'hui consolidée par la loi du 2 août 1984 (art. 25) qui distingue 5 groupes de corps (ou d'échelles — *escalas* — mais ce terme peut être considéré comme synonyme) à partir des titres correspondants.

3. Cette loi, dite « ley articulada de funcionarios civiles del Estado », a été édictée conformément à la loi n° 109-1963 du 20 juillet 1963, dite « ley de bases de los funcionarios civiles del Estado » : elle reprend et coordonne les textes antérieurs, sous l'égide du pouvoir exécutif habilité à cette fin par le législateur (v. décr. n° 315-1964 du 7 févr. 1964, BOE 15 févr.). Elle est encore aujourd'hui partiellement en vigueur.

4. « Los Funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo » (art. 1).

5. V. art. 1 loi française n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (JO 12 janv. p. 271; Rect. JO 17 janv. p. 326) : « personnes... nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des états publics de l'État ».

6. V. M. Baena del Alcazar, Curso de Ciencia de la Administración, Tecnos, Madrid, 1985, p. 445.

7. Ley n° 30-1984 de 2 de agosto, de medidas para la reforma de función pública (BOE 3 août).

8. Il s'agit de l'ancien corps technique de l'administration civile (« cuerpo técnico de administración civil »), qui reçut en 1984 sa nouvelle dénomination.

9. V. art. 23, loi du 7 février 1964; disposition additionnelle n° 2 de la loi du 2 août 1984.

Quant aux corps dits « spéciaux » (*cuerpo especiales*), ils s'étaient multipliés de manière anarchique, au gré des circonstances, créant une situation particulièrement confuse dans les administrations centrales ou dans les établissements publics (*organismes autónomos*) de l'État et dissimulant des disparités de rémunérations et de situations de plus en plus contestées. Il existe environ 250 corps de ce type au niveau central, sans que la notion de « corps » ait reçu une définition légale (on peut dire grossièrement que font partie d'un même corps les fonctionnaires qui accèdent à leurs emplois selon des épreuves analogues, exercent des tâches analogues et sont soumis à des dispositions législatives ou réglementaires analogues). Chaque ministère a eu sa politique de corps, sans tenir compte des structures existantes et nombreux ont été les corps artificiellement créés à l'intention d'un nombre réduit d'agents¹⁰.

On ne s'étonnera pas dans ces conditions que l'une des préoccupations constantes des gouvernements ait été la réduction du nombre des corps, la remise en ordre des structures irrationnelles des corps « spéciaux » (qui sont en fait des corps relevant d'un ministère déterminé, les corps « généraux » ayant en revanche vocation interministérielle) et une classification plus acceptable au regard des principes généraux de l'accès et de la carrière. La pratique des corps en voie de disparition (*cuerpos a extinguir*) n'a été souvent qu'un pis-aller aux effets douteux, bien qu'elle affecte en théorie un nombre assez élevé de corps spéciaux. Il faudra des mesures plus courageuses, donc plus contraignantes, pour procéder à une restructuration authentique de l'administration civile de l'État. Il n'est pas évident que la loi de 1984 soit de nature à porter remède à un état de choses maintes fois dénoncé; mais elle a amorcé le mouvement (par exemple, en matière d'enseignement ou à propos de divers établissements publics nationaux, de la sécurité sociale, etc.).

Dans le processus de réforme qui affecte la fonction publique espagnole, les relations entre les notions de « corps » et d'« emploi » (ou « poste de travail ») semblent encore floues. Des liens assez étroits (au moins en théorie) s'étaient constitués dans le cadre de la législation de 1963-1964 : la classification des emplois devait se substituer à la division en « catégories », mais chaque poste de travail était réservé à un corps ou à un groupe de corps (en particulier les emplois de direction) — ce qui fut à l'origine de luttes internes parfois vives. Progressivement, toutefois, cette classification s'avéra inutile au regard des réorganisations effectuées au sein des ministères, sans grande considération pour leurs propres organigrammes théoriques.

Aussi bien la loi du 2 août 1984 crut-elle possible de rompre la liaison entre l'emploi et le corps, tout en maintenant le système de la description des emplois. L'objectif recherché est une classification des emplois correspondant à un emploi spécifique qui donne lieu, au terme d'une certaine période, à l'octroi d'un grade déterminé, la carrière de l'agent s'effectuant par passage d'un grade à un autre.

La fonction publique espagnole paraît ainsi vouloir se rapprocher davantage du système de la carrière sans rompre totalement avec le système de l'emploi.

Mais les divergences entre les deux conceptions adoptées de part et d'autre des Pyrénées restent importantes.

D'abord, la fonction publique espagnole n'a pas entrepris une réforme en profondeur aussi vaste que celle des lois françaises de 1983-1984. La Constitution de 1978 assignait à la loi le soin de définir le statut de la fonction publique, l'accès aux emplois publics, le droit syndical des fonctionnaires, les incompatibilités entre emplois

10. V. Oliva-Gutierrez Reñon, « Los cuerpos de funcionarios », Doc. adm. n° 124, 1968, p. 38 et s.

publics ou entre emplois publics et privés et les garanties d'impartialité quant à l'exercice des fonctions (art. 103-3)¹¹.

Le législateur espagnol a préféré procéder par touches successives : la loi du 2 août 1984 n'a pas l'ambition ni la prétention de régler tous les problèmes concernant la fonction publique. Son titre même indique qu'elle entend édicter diverses mesures en vue d'une réforme de la fonction publique. Elle constitue en même temps une « loi de bases » au sens de l'article 149.1, 18° de la Constitution dans le contexte de la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes. Une loi postérieure du 26 décembre 1984 ajouta d'ailleurs un volet supplémentaire, portant sur le difficile problème des incompatibilités¹². D'autres dispositions législatives durent intervenir, en matière de droit syndical ou de droit de grève des agents publics notamment, ou pour éviter les disparités trop flagrantes entre les diverses catégories de fonctionnaires (fonctionnaires d'État, fonctionnaires des communautés autonomes, fonctionnaires locaux). Le chantier est ouvert mais il faudra l'achever...

Ensuite, il faut tenir compte des problèmes particuliers posés par les forces de sécurité (et en particulier par la police nationale, *Policia Nacional*). La Constitution (art. 104) leur assigne la mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés des citoyens et d'assurer la sécurité publique. Elles sont séparées à ce titre des forces armées affectées à la défense du territoire et une loi organique devait définir plus précisément les fonctions, les statuts et les modalités essentielles de l'intervention des « forces et corps de sécurité ». Si la polémique est allée bon train quant à la démilitarisation de la police nationale (elle est encore placée sous commandement militaire et ses cadres supérieurs viennent surtout de l'armée de terre) et à sa réunification avec le corps supérieur de police, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, aucune loi n'avait pu être votée à la fin de l'année 1985 et le projet qui faisait de la police nationale une « institution armée à caractère civil »¹³ suscitait plus d'inquiétude que d'enthousiasme. Les ambiguïtés devront être levées, les forces dites de sécurité ayant un rôle particulier à jouer dans une démocratie encore jeune, qui n'a guère eu le temps de faire son apprentissage.

Enfin on mentionnera le poids moindre des « grands corps » et de l'*Instituto Nacional de Administración Pública* de Madrid, par rapport aux « grands corps » de l'administration française et à l'École nationale d'administration. L'INAP a succédé à l'ancien centre de formation et de perfectionnement des fonctionnaires¹⁴; il est rattaché aujourd'hui à la Présidence du gouvernement (dont les services ont été restructurés, en dernier lieu, par le décret du 27 mars 1985)¹⁵. Mais il n'a pas le même rôle que l'ENA¹⁶ et ne contribue pas de la même manière à la constitution d'une caste de hauts fonctionnaires polyvalents solidement installés dans toutes les places-fortes de l'État.

11. V. par ex. M. Baena del Alcazar, « La función pública en la Constitución y las leyes orgánicas », in *Administración y Constitución*, Mélanges en l'honneur du professeur Mesa-Moles, Madrid, 1981, p. 53 et s.

12. Ley n° 53/1984 du 26 décembre 1984, modifiant une loi antérieure n° 20/1982 du 9 juin 1982.

13. « Instituto armado de caracter civil », expression difficilement traduisible...

14. V. Décr. n° 22. 1977 du 30 mars 1977.

15. Décr. n° 415. 1985 du 27 mars 1985 (v. aussi décr. n° 1268-1983 du 11 mai 1983 et arrêté du 5 mars 1984.)

16. V. notre étude, « La politique de choix des fonctionnaires en Espagne », in *Annuaire européen de science administrative*, 1979, CNRS, p. 149 et s.

B. LES DÉFIS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. L'Espagne se trouve aujourd'hui confrontée à la mise en place d'une réforme de grande ampleur, l'avènement des communautés autonomes, à côté de laquelle la décentralisation amorcée en France depuis 1982 revêt une allure plutôt modeste¹⁷.

Le processus de régionalisation s'est traduit notamment par de vastes transferts de compétences, de services, de biens et d'agents qui ont considérablement compliqué le système administratif espagnol.

Comme il était prévisible, l'un des effets immédiats de la réforme fut la création de nouvelles administrations dont les besoins en personnel iraient croissants, malgré l'idée initiale que les transferts se feraient à somme nulle, l'État « cédant » aux communautés autonomes les agents correspondant aux compétences transférées.

En réalité, les choses ne furent pas aussi simples. D'abord parce que les transferts se heurtèrent à des résistances des personnels concernés, dans l'ignorance du devenir de leurs carrières administratives, de leur situation exacte au sein de la communauté d'affectation, de leurs perspectives de mobilité, sans oublier pour les communautés dotées de langues vernaculaires, l'éventualité de la connaissance de la langue locale. C'est surtout au niveau des cadres supérieurs que des blocages apparurent.

Aussi bien — mais ce ne fut pas la seule raison — la plupart des communautés autonomes avaient-elles choisi la voie du recrutement direct, par contrat, d'agents investis de missions de responsabilité ou chargés d'occuper des postes techniques. Un tel recrutement ne pouvait qu'aboutir à la constitution d'une masse de personnel dont la revendication première serait celle de la titularisation dans les emplois stables.

La confusion des textes et les atermoiements du législateur étatique compliquèrent encore la situation. Au regard de la Constitution (art. 149-1-18°), il appartient à l'État de déterminer « les bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire des fonctionnaires relevant de ces administrations ». Il en résulte, comme l'a admis le tribunal constitutionnel dans sa décision du 5 août 1983 relative à la *ley orgánica de armonización del proceso autonómico* (la célèbre LOAPA), que les communautés autonomes ne peuvent prétendre élaborer elles-mêmes le « statut » de leurs propres fonctions publiques.

Or les statuts des communautés autonomes s'étaient parfois attribués, en termes plus ou moins équivoques, un tel pouvoir, non seulement en ce qui concerne la politique du personnel (qu'elles liaient au pouvoir d'auto-organisation) mais aussi pour déterminer les droits et devoirs de leurs agents.

La loi du 2 août 1984 a consacré quelques dispositions à ce problème, sans que l'on puisse considérer qu'elle en règle tous les aspects (elle admet elle-même que d'autres lois de « base » devront être édictées, — ce qui peut freiner les initiatives des communautés autonomes dont les compétences sont limitées au « développement » des principes posés par les lois « de base »)¹⁸. Il semble que le législateur national¹⁹ s'efforce de transposer au niveau des communautés autonomes le canevas mis au point à l'échelon central et notamment le système des « corps » de fonctionnaires.

Il reste que les communautés autonomes ne disposent pas aujourd'hui d'un personnel de cadres supérieurs de qualité et que cette déficience pèse sur le « bon usage » de l'autonomie.

17. V. en langue française, F. Moderne et P. Bon, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica, Paris, 1981.

18. Il existe toutefois une « loi portant mesures urgentes pour la fonction publique en Catalogne » qui s'efforce de tracer les contours d'une fonction publique régionale.

19. Dont on peut se demander s'il n'a pas eu une conception particulièrement large de la loi « de base »...

Du côté des collectivités locales inférieures (provinces et communes) dont l'autonomie est également proclamée par la Constitution, la situation est quelque peu différente. Par exemple, le personnel des communautés uni-provinciales s'est intégré dans le système régional sans trop de difficulté (au moins en apparence); dans les provinces des communautés pluriprovinciales, la crainte d'une concurrence accrue du personnel des communautés autonomes est assez vive et altère le fonctionnement des services. Au niveau des communes, la loi du 2 avril 1985²⁰ a séparé les fonctions essentielles et les fonctions subalternes. L'État conserve un droit de regard sur la formation et la sélection des agents investis des fonctions essentielles (secrétaires, trésoriers, receveurs-percepteurs, etc.) et laisse aux communes concernées une plus grande liberté pour pourvoir aux emplois subalternes.

2. La démarche, du côté français, est différente tant dans son contexte législatif ou réglementaire que dans la manière même de poser les questions.

D'abord les problèmes de « transfert » du personnel d'État y ont revêtu une connotation particulière. Il y a eu certes des répartitions difficiles de services et donc d'agents²¹, mais la technique de la « mise à la disposition » a permis, le cas échéant, à l'État de maintenir son autorité sur le fonctionnement global des services ou tout au moins d'en surveiller de près l'utilisation.

Par ailleurs, le mécanisme des transferts de compétences n'a pas été conçu de la même manière dans les deux pays. En Espagne, les communautés autonomes sont des entités politiques²² qui ont vocation à recevoir, conformément à la Constitution, des pans entiers de responsabilités et qui disposent même parfois de compétences exclusives. Les régions, en France, restent des collectivités locales et leur promotion se situe dans l'ordre administratif. Il leur faut composer avec les départements, partie prenante à l'opération, et compter avec l'État qui ne les perd pas de vue. Dans un tel contexte, le problème du personnel reste un problème technique, étant entendu que la région n'a pas vocation à devenir le siège d'un personnel fonctionnaire important.

Enfin, si le problème de l'unité des fonctions publiques régionales soulève en Espagne de sérieuses difficultés, le droit français a préféré poser d'entrée de jeu le principe de l'unité de la fonction publique territoriale. Un corps commun de règles s'applique au surplus indistinctement à tous les fonctionnaires, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités locales. Quant aux notions de base de la fonction publique territoriale, elles sont clairement inspirées des concepts déjà mis en œuvre et longuement expérimentés au niveau de l'État (appartenance à un corps, séparation du grade et de l'emploi, droit à la carrière, garanties statutaires). Le point le plus délicat, eu égard au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, a été la gestion de la fonction publique territoriale. Le partage opéré entre l'État et les collectivités intéressées ne règle pas sans doute toutes les difficultés mais il s'efforce de tenir compte des principales forces en présence (personnel des collectivités locales, élus locaux, organisations syndicales représentatives, État, etc.)²³.

20. Ley nº 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del regimen local (BOE 3 avr., p. 8945); v. F. Sosa Wagner, « Le nouveau régime local en Espagne », RFDA. 1986, p. 64 et s.

21. V. par ex. J.F. Auby, « Les transferts de services : l'exemple des directions départementales des affaires sanitaires et sociales », *in* Les nouvelles compétences locales, Economica, 1985, p. 150 et s.; J.F. Auby, « Le transfert des directions départementales de l'équipement et les principes de décentralisation », RFDA. 1985, p. 48 et s.

22. Ainsi que l'a admis le tribunal constitutionnel de Madrid (v. notre étude, « Le tribunal constitutionnel espagnol et les autonomies régionales : la construction de l'État des autonomies », *in* La justice constitutionnelle en Espagne, Economica, 1984, p. 163 et s.).

23. V. J. Bourdon, « Le statut général des fonctionnaires et collectivités territoriales », AJDA. 1984, p. 199; J. Bourdon, « La loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale », RFDA. 1984, p. 131, etc.

C. LES DROITS ET DEVOIRS DU FONCTIONNAIRE

Voilà encore un chapitre délicat du droit de la fonction publique et un élément important du comportement quotidien du fonctionnaire en Espagne comme en France.

Les points de ressemblances sont-ils ici plus nombreux et plus significatifs que les différences constatées dans l'un et l'autre système? Des nuances doivent être introduites, même si les principes de base sont comparables.

Sur le plan de l'exercice des fonctions, le fonctionnaire espagnol est confronté, davantage que son collègue français, à la dégradation quasi constante de sa rémunération officielle. La faiblesse des traitements qui ne suivent que de loin l'augmentation du coût de la vie, est à l'origine de nombreux dysfonctionnements de la machine bureaucratique — et notamment de l'invention de mille et un stratagèmes pour tourner les textes. Comme en France, le traitement de base n'est qu'un élément de la rémunération réelle de l'agent²⁴. Il faut y ajouter des compléments divers, primes, suppléments périodiques, etc. Ce qui n'empêche pas le fonctionnaire espagnol de se trouver dans une situation relativement défavorable par rapport à celle des salariés du secteur privé, situation compensée en période de crise, il est vrai, par la stabilité de l'emploi. La loi portant réforme partielle de la fonction publique, du 2 août 1984, n'a pas apporté sur ce point les modifications attendues. Il est vrai que l'édifice est tellement fragile que les opérations chirurgicales sont *a priori* écartées.

L'une des conséquences induites de ce phénomène est la recherche, par les agents publics, d'un second emploi dans le secteur public ou dans le secteur privé. La *pluriempleo*, et notamment le cumul d'emplois publics, paraît plus répandu outre-Pyrénées qu'en France. Le parti socialiste, au pouvoir à Madrid depuis les élections d'octobre 1982, a fait adopter à la fin de l'année 1984 une loi relative aux incompatibilités²⁵ (elle a pris le relais d'une précédente loi votée en 1982, mais jugée trop peu rigoureuse), dont la mise en œuvre se heurte à de sérieuses résistances du côté des intéressés.

On ne sait d'ailleurs pas à combien d'agents s'applique le nouveau texte (qui ne tolère que peu d'exceptions et concerne également le personnel des entreprises publiques et celui des établissements privés recevant des fonds publics). Un pourcentage de 10 % est parfois avancé. Mais comme cette remise en ordre n'est pas accompagnée d'une revalorisation des traitements, il faudra vraisemblablement du temps pour que l'inspection générale des services (*Inspección general de servicios*) débuse tous les abus...

Quelques mots enfin sur certains droits des fonctionnaires, parmi les plus controversés : le droit syndical et le droit de grève.

Pendant longtemps, le droit syndical fut refusé aux agents publics²⁶. Il leur est aujourd'hui expressément reconnu par la Constitution (art. 28-1). C'est une loi organique du 2 août 1984²⁷ qui a enfin organisé le droit syndical et fixé le régime applicable aux interventions des organisations syndicales. Il y est précisé (art. 1-2) que le droit syndical est attribué aux « travailleurs » liés par une relation à caractère administratif ou statutaire aux administrations publiques, à l'exception des militaires, des magistrats du siège ou du parquet et des membres de certains corps de sécurité à caractère militaire (par exemple, la célèbre *Guardia Civil*).

24. Le système a été réformé en 1977, mais les errements antérieurs n'ont pas disparu (v. A. Garrido Falla, « La nueva reforma de la legislación sobre funcionarios públicos », REDA. 1977, n° 13, p. 201 et s.)

25. Ley n° 53-1984 de 26 de diciembre de incompatibilidades.

26. V. R. Parada, *Sindicatos y asociaciones de funcionarios*, Madrid, 1968; J. Vida Soria y T. Sala Franco, « Informe acerca de los derechos de libertad sindical et de representación de los funcionarios públicos », Doc. adm. 1985, n° 204, p. 7 et s.

27. Ley n° 11-1985 de 2 de agosto, BOE 7-8 agosto 1985.

Il est vrai que le syndicalisme ne paraît pas encore très vivace dans la fonction publique (sauf aux échelons les plus modestes), mais ceci est sans doute la conséquence de cela. En toute hypothèse, la participation des organisations syndicales aux négociations de type salarial ou professionnel y reste faible, pour ne pas dire parfois inexistante. Les « corps » sont toujours considérés comme les interlocuteurs valables des pouvoirs publics, en fonction de leurs intérêts et de leur « poids » respectifs...

La situation en France est différente, non seulement parce que la tradition syndicale y est plus ancienne et plus fortement enracinée, mais aussi parce que le législateur a renforcé le pouvoir de négociation des organisations syndicales. Ainsi la loi du 13 juillet 1983, premier volet de la refonte du statut de la fonction publique, a étendu les compétences des syndicats aux négociations relatives à l'évolution des rémunérations et même aux conditions et à l'organisation du travail (au risque d'affaiblir les « comités techniques paritaires »)²⁸.

Quant au droit de grève, il n'était pas davantage reconnu dans la fonction publique espagnole sous le régime franquiste. Mais la Constitution de 1978, sans mentionner les fonctionnaires *ès qualités*, l'admet pour tous les travailleurs; et la loi du 2 août 1984 le confirme indirectement en posant le principe du non-paiement des journées de grève. Encore faudrait-il que la réglementation adéquate soit édictée pour organiser ce droit et lui conférer sa véritable portée au regard des exigences minimales du service public.

Il est vrai que, sur tous ces points, la situation française ne peut guère servir de modèle...

Au terme de cette brève étude, on peut avancer que les grands problèmes de la fonction publique se posent à peu près dans les mêmes termes en France et en Espagne : même manière générale d'aborder ce thème (malgré des ambiguïtés trop longtemps entretenues), même analyse de la situation du fonctionnaire, de ses droits et de ses devoirs dans un régime démocratique, mêmes tentatives de procéder à une redistribution rationnelle des agents et des services en fonction de l'affaiblissement corrélatif du centralisme étatique.

Mais les différences sont loin d'être négligeables. Aux yeux de l'observateur étranger, la fonction publique espagnole porte encore le poids d'un passé récent, reste affaiblie par des divisions anachroniques et une fragmentation excessive en corps principalement occupés à la défense de leurs privilèges, démoralisée par des rémunérations médiocres et menacée par le développement incontrôlé des bureaucraties régionales. Certes la fonction publique française n'est pas exempte de tous ces maux, mais elle paraît globalement mieux armée pour maintenir son influence : le poids des fonctionnaires (et notamment de la haute fonction publique) dans les instances de décision s'avère souvent décisif et la décentralisation n'a pas sérieusement entamé les positions des « grands corps » de l'État. Autrement dit, ses capacités de résistance et d'adaptation y semblent plus solidement éprouvées.

Mais les deux systèmes doivent faire face à d'autres défis du monde contemporain : l'efficacité gestionnaire, la pénétration inéluctable des nouvelles technologies, le rejet d'une certaine forme d'interventionnisme étatique dont les fonctionnaires sont les instruments naturels, la réaction des usagers ou de leurs associations devant des comportements administratifs jugés d'un autre temps, etc. Sauront-ils les relever?

28. V. A. Baldous, « La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires », RFDA. 1984, n° 0, p. 111 et s.; S. Salon et J.Ch. Savignac, « Le statut général des fonctionnaires de l'État », AJDA. 1984, p. 191 et s.

Resumen

La función pública española se caracteriza por dos recientes mutaciones que le son específicas: el advenimiento de una democracia constitucional y la creación de las comunidades autónomas.

Se estudian tres puntos característicos para el observador francés: la concepción misma de la función pública, que oscila entre las nociones de carrera y de empleo, las estructuras territoriales de la función pública, los derechos y deberes del funcionario.