

L'aménagement des territoires en Europe

congrès national 1999

communication

Décentralisation ou fédéralisme ?

Didier BUREAU

Depuis plusieurs années, des groupes de travail du SNITPECT - FO ont mis en évidence le rôle essentiel joué par la communauté européenne en matière d'aménagement des territoires. L'Europe est, de plus en plus, le moteur de ces politiques.

L'impact de la politique décidée au niveau européen et ses déclinaisons au niveau national a bien été appréhendé. En revanche, la situation et les politiques menées en matière d'aménagement des territoires dans les autres pays européens restent mal connues.

Pour défendre nos métiers et les projets structurels auxquels nous croyons, nous ne pouvons pas ignorer les organisations et orientations politiques des pays européens engagés dans un projet économique commun dont l'expression est de plus en plus politique. Comment sont donc organisés les différents pays de la communauté ? Le projet que nous défendons au niveau national peut-il avoir un écho dans les autres pays ? Nos revendications sont-elles transposables ailleurs, ou peut-on réellement parler de spécificité française ?

La présente communication n'a pas d'autre prétention que de donner une vision simplifiée de la situation de quelques pays européens afin de mieux appréhender le débat organisé lors de notre prochain congrès. Certes, il aurait été préférable d'être exhaustif, mais donner le catalogue détaillé des structures et des

compétences en vigueur dans chaque pays aurait été fastidieux pour le lecteur.

Et puis, il faut avouer au lecteur que les écrits sur l'organisation politique et administrative en charge de l'aménagement du territoire s'avèrent très difficiles à trouver. Comme si tout était fait pour que le citoyen ignore les spécificités de chaque pays, les avantages et les inconvénients des différents modèles...

C'est pourquoi il nous a semblé plus intéressant de mettre en évidence d'une façon aussi synthétique que possible les points de contact et de divergence entre certains pays de la communauté européenne.

La plupart des pays voisins, partant souvent de bases communes, ont évolué de façon différente. Dans la plupart des cas, un pouvoir local est structuré à partir des principes d'organisation d'un état central plus ou moins puissant et les collectivités territoriales constituent diverses expressions de la puissance publique.

Certains pays recourent à un système de gouvernement très centralisé (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas), d'autres (Belgique, Allemagne, Espagne) à un système fédéral. Leurs structures politiques et administratives territoriales adoptent des systèmes à deux ou trois échelons, le plus petit dénominateur commun étant la commune (hormis la Grande-Bretagne où le niveau inférieur s'identifie plus à un canton français).

Les pays à système politique centralisé

En Grande-Bretagne, le pouvoir local est considéré comme l'agent d'exécution des politiques du pouvoir central. Les pouvoirs locaux britanniques ne sont pas nés d'un transfert de l'Etat. Ils ont été utilisés par le Parlement comme relais locaux de sa politique.

Il existe deux niveaux d'autorités locales : les comtés (39) et les districts (366). Quelques collectivités ont en plus été créées suivant un modèle récent issu de la réforme engagée en 1992. Elles sont subordonnées au bon vouloir du pouvoir suprême : le Parlement de Westminster, qui reste "souverain". Il n'y a pas de reconnaissance d'un pouvoir local distinct du pouvoir de l'Etat. Pas de compétence générale, mais des compétences d'attribution qui varient au gré des votes parlementaires et donc des projets de loi gouvernementaux.

Le système est à la fois très centralisé et très décentralisé. Le gouvernement et particulièrement le ministère de l'environnement responsable de l'urbanisme et des collectivités locales définit un cadre général d'aménagement du territoire et d'urbanisme plus qu'il ne définit de règles. Mais il assure un contrôle strict des décisions prises au niveau local. Les comtés et les districts élaborent des plans généraux et exécutent les politiques locales.

Même si le Royaume Uni se classe comme la France ou l'Italie parmi les Etats unitaires, il est composé de quatre nations (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord). La réglementation dans certains domaines comme l'enseignement et la fiscalité locale ne s'applique pas uniformément sur tout le territoire britannique. Il y a des réglementations, des directives ministérielles, des orientations régionales et des structures politico-administratives propres à chaque nation.

Il n'y a pas non plus d'aménagement du territoire britannique. Certes, des directives nationales ou des schémas prospectifs pour un domaine très spécialisé, comme le schéma routier, existent. Mais chaque région (comté) dispose d'une autonomie d'élaboration de ses politiques. Par essence, les transports et l'aménagement obligent chaque acteur local à confronter ses décisions et sa stratégie à celles de ses voisins. Chaque région propose sa stratégie, issue d'une réflexion locale et régionale. Le ministre

approuve le plan de structure du Comté qui s'impose ensuite aux plans locaux dans les districts.

La gestion des fonds européens reste une compétence très centralisée. Il n'existe même pas d'échelons déconcentrés. Les gouvernements régionaux ne s'apparentent donc pas encore à nos préfetures de région.

En matière d'aménagement, on trouve des domaines distincts. Il existe un cloisonnement vertical des administrations d'Etat (cadre de vie, développement économique, infrastructures de transports). Ce cloisonnement se retrouve au niveau des collectivités locales. L'équivalent des SDAU et POS sont de la compétence respective des comtés et des districts.

Le système de planification britannique est de loin le plus flexible de tous les systèmes, car les plans d'aménagement sont non contraignants. Ainsi, lorsque l'autorité responsable de la délivrance du permis de construire doit se prononcer, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire important car les documents de planification ne sont que des documents stratégiques.

Le logement social est une compétence du district, compétence de construction et de gestion du parc. Il existe une obligation légale de loger les plus démunis et de rénover les logements insalubres. Depuis la privatisation de 1985, les districts doivent vendre les logements aux particuliers et aux associations caritatives. Un droit d'acheter pour le locataire a été instauré (encore faut-il qu'il le puisse...). Une loi oblige cependant les collectivités à maintenir une comptabilité spécifique pour la gestion des logements et le maintien des subventions et à ne pas affecter le produit de la vente des logements à d'autres secteurs de la politique locale.

Le domaine des transports reste une compétence nationale pour laquelle le ministre a un pouvoir réglementaire délégué du Parlement. En revanche, les infrastructures sont de la compétence du Comté avec l'approbation du ministre. En vue de la privatisation du rail, on a notamment séparé la gestion des trafics de la gestion des infrastructures. Les grands axes routiers font l'objet d'une subvention d'Etat spéciale planifiée sur cinq ans. Toutes les compagnies aériennes, le British Rail et le British Waterways sont aujourd'hui privatisés.

En Italie, la situation est assez proche de la nôtre. Son organisation administrative dépend encore d'une répartition du

pouvoir entre un Etat centralisé et des régions. Les pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme, incluant aussi la gestion des territoires et l'environnement, sont gérés par une loi fondamentale de l'Etat, de 1977, qui a transféré des pouvoirs aux régions.

Mais, depuis un peu plus de deux ans, l'administration italienne est prise dans un tourbillon de réformes à un rythme soutenu. Cette réforme (qui a pris le nom de son initiateur Franco Bassanini, d'abord ministre de la fonction publique et maintenant vice-président du conseil) consiste à s'engager dans une décentralisation extrêmement poussée et dans la privatisation de la fonction publique. La méthode retenue est assez radicale. La loi du 15 mars 1997 a fixé une liste, relativement réduite, de compétences qui doivent rester à l'Etat (défense, monnaie, protection des biens, élections, etc.) et a posé le principe du transfert aux collectivités locales (régions, provinces et communes) de toutes les autres. La démarche aurait dû être achevée dans le délai d'un an mais il n'a pas été respecté.

L'Etat conserve les fonctions d'orientation, de coordination et celles concernant les grandes interventions d'intérêt national. Le ministère des travaux publics est en charge de l'aménagement du territoire et, par l'intermédiaire d'une agence nationale des routes, des infrastructures routières. Il s'occupe également des voies navigables. Le ministère des transports s'occupe du transport ferroviaire avec l'agence nationale des chemins de fer, devenue société anonyme, et des aéroports. Ce ministère a approuvé en 1986 un plan général des transports, multimodal. Ce plan intègre l'ensemble des moyens de transports et couvre tout le territoire national. Il réunit les compétences qui se trouvaient séparées et éparpillées entre différents ministères et il unifie les ressources utiles pour le développement des infrastructures. Il a débouché sur l'élaboration d'une loi qui précise les moyens de mise en œuvre de ce plan et qui définit les compétences des régions. Il prévoit notamment qu'en cas de défaillance des régions, l'Etat peut se substituer à elles. Aujourd'hui, le système s'est quelque peu libéré et les régions ont établi leur propre plan régional, bénéficiant, par prélèvement direct de certaines taxes (notamment des produits pétroliers), des moyens financiers nécessaires pour intervenir. Le système repose beaucoup sur la concertation et c'est le ministère du budget qui détermine les ressources nécessaires aux

projets. L'aménagement du territoire et le secteur des travaux publics sont en partie décentralisés vers les régions mais les règles de répartition des compétences manquent encore de lisibilité.

En Hollande, les pouvoirs publics sont organisés sur trois niveaux : l'Etat, le niveau intermédiaire constitué de douze provinces et le niveau local, représenté par 646 communes. Chaque niveau a des responsabilités dans l'aménagement du territoire.

Si les provinces, en population, sont comparables aux régions françaises ou aux Länder allemands, les communes comptent en revanche 24 000 habitants en moyenne en raison des fusions qui n'ont jamais cessé depuis la seconde guerre mondiale. La population des collectivités locales hollandaises équivalentes aux communes françaises se situe donc au niveau le plus élevé en Europe, derrière la Suède (mise à part la Grande-Bretagne et l'Irlande dont on peut considérer qu'elles ne présentent pas l'équivalent).

Le rôle du niveau central dans l'aménagement du territoire est une fonction de direction et de contrôle. Le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement prépare des rapports qui expriment les grandes lignes et les principes de la politique nationale d'aménagement du territoire. Il conçoit des schémas de structure concernant la circulation et les transports, la gestion de l'eau, la distribution électrique, les voies navigables, la protection de la nature et des paysages, etc. Chaque projet est contrôlé par une commission gouvernementale d'aménagement du territoire et présenté au public pour examen. Chaque citoyen peut faire connaître son opinion sur le projet au ministre responsable.

Certaines lois, récentes, ont renforcé la tendance centralisatrice des politiques d'aménagement. Ainsi, une "loi du tracé" permet au gouvernement d'imposer le tracé d'un TGV, d'une autoroute ou d'autres infrastructures.

Les provinces hollandaises sont à l'origine comparables aux départements français. Organisées comme telles lors de l'occupation des Pays-Bas par Napoléon (cf. encadré), elles étaient dirigées par un "préfet" qui devait devenir plus tard un commissaire nommé par la Reine. Les maires des communes sont également nommés aujourd'hui encore et non élus.

L'influence française...

De 1795 à 1810, la France s'est progressivement agrandie jusqu'à compter 130 départements à la fin de l'Empire (de Hambourg à Rome). Les Pays-Bas et la Belgique ont été départementalisés dès 1795. L'organisation "à la française" a donc duré quinze ans et a perduré dans certains pays après 1815. Le modèle français, qui avait ainsi été imposé au début du siècle dernier par les conquêtes révolutionnaires et napoléoniennes, a laissé son empreinte dans une bonne partie de l'Europe occidentale et singulièrement dans les pays du Bénélux. La Grande-Bretagne, parmi les pays d'Europe occidentale, est certainement la seule à ne pas avoir subi cette influence

Les provinces constituent un niveau de compétence local qui influe directement sur le fonctionnement des communes. Elles élaborent des plans régionaux d'aménagement qui s'imposent aux communes. L'élaboration de ces plans fait l'objet d'une large concertation avec les provinces voisines, les communes, les citoyens et l'administration de l'Etat. Le plan, une fois établi localement, est approuvé par le ministre.

La commune dispose de la compétence pour créer des plans de structure et des plans d'affectation. Les plans de structure consistent à préciser les grandes lignes du développement de la commune. Les plans d'affectation sont l'équivalent de nos POS. Ils sont opposables aux citoyens.

La tendance aujourd'hui en Hollande est d'augmenter encore la taille des communes et de tendre vers 40 000 habitants en moyenne afin de renforcer leur capacité de gestion et d'intervention.

Les pays à système fédéral

En Belgique, les différentes révisions constitutionnelles qui se sont succédé depuis vingt ans ont formé un Etat fédéral sur une base originale, différente des fédérations occidentales et notamment de l'Allemagne. Les trois régions qui la composent (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale), en fait des communautés linguistiques, sont dotées de compétences exclusives. L'Etat fédéral ne détient plus que des compétences résiduelles dans les domaines qui lui sont explicitement octroyés par la charte fondamentale ou par des lois spéciales votées à la majorité des deux tiers du Parlement. D'où, au contraire de la décentralisation à la française, un transfert du pouvoir de tutelle de l'Etat fédéral au profit des régions sur les actes des communes et des collectivités intermédiaires (agglomérations et associations de communes). En matière d'environnement, la loi fédérale est par exemple appliquée différemment dans chaque région. Il faut noter que la Belgique a voté le 23 juillet 1971 la fusion autoritaire de ses communes (en vigueur depuis 1976) dont le nombre a été réduit des trois quarts. Elles disposent aujourd'hui d'une certaine indépendance, notamment en matière de fiscalité.

Depuis la régionalisation et la fédéralisation, l'aménagement, l'agriculture, le logement social, l'environnement et les transports sont de la compétence exclusive des gouvernements régionaux. Deux exceptions toutefois: les transports ferroviaires, qui relèvent de la compétence de la société nationale des chemins de fer belges et les transports aériens internationaux qui relèvent exclusivement de l'administration de l'Etat fédéral.

Il n'y a donc plus d'aménagement du territoire belge, mais un aménagement régional bruxellois, flamand et wallon. Les régions sont en fait devenues l'ancien Etat unitaire belge démembré. La loi organique d'aménagement du territoire et d'urbanisme du 29 mars 1962 a été adaptée par chaque région. Les administrations centrales ont été entièrement transférées aux régions qui ont accueilli les personnels avec leurs statuts et leurs compétences. Il n'y a pas de plan national mais quarante-huit plans de secteur, correspondant aux arrondissements qui sont des divisions des régions. Ainsi, en

Wallonie, par exemple, le Plan régional d'aménagement du territoire a été réalisé en 1995. Il s'apparente à un SDAU dans son aspect stratégique, et reste seulement incitatif.

En matière de logement social, il existait une société nationale de logements qui s'est scindée en trois sociétés régionales du logement, s'occupant du financement et de la construction. En Wallonie, il reste une société unique qui s'occupe de la quasi-totalité du parc des logements sociaux wallons ! En Flandre, la structure régionale ne fait que chapeauter cinq organismes de niveau provincial. Quelle différence avec la myriade d'organismes sur notre territoire...

En matière de transport, la compétence appartient encore aux régions (sauf sur le réseau ferroviaire). L'Etat se cantonne à une réglementation du trafic et à un classement du réseau (exemple : les liaisons internationales transfrontalières ou inter-régionales où le trafic doit être fluide afin de faciliter les échanges commerciaux)

Les financements européens sont de la compétence des trois régions et sont directement entre leurs mains.

L'Etat espagnol, en vertu de sa constitution et des lois adoptées ultérieurement, connaît une répartition territoriale en dix-sept régions qui sont des communautés autonomes (plus deux villes). En matière d'aménagement du territoire et de transports, l'Etat a la possibilité de légiférer, planifier et aménager un système commun et unique pour toute l'Espagne mais les communautés autonomes ont également la compétence pour légiférer. Dans tous les cas où le domaine n'excède pas la limite géographique de la communauté, celle-ci est entièrement compétente pour définir sa politique, décider, réglementer et gérer. Lorsque le domaine est interrégional, les communautés reçoivent délégation de l'Etat pour le gérer en fonction de schémas directeurs définis par l'Etat. L'Etat assure également l'inspection et la coordination entre les différentes communautés autonomes. Ainsi, la conférence nationale des transports, présidée par le ministre d'Etat des travaux publics, des transports et de l'environnement, réunit les ministres régionaux des transports des différentes communautés autonomes.

Les lois régionales ont réglementé avec beaucoup de détails les instruments de planification et de programmation visant à aménager le territoire correspondant.

Les régions sont donc en principe compétentes en matière d'aménagement du territoire. Mais elles doivent respecter les compétences étatiques relatives à la politique économique, à la localisation de certaines infrastructures et services et même à l'aménagement de la totalité du territoire national. On peut citer par exemple la dernière législation sectorielle de l'Etat sur l'eau qui prime toujours sur l'aménagement du territoire des régions. Les grandes infrastructures qui touchent un domaine plus vaste que celui de la communauté autonome relèvent aussi de la compétence étatique. Un plan directeur des infrastructures, plan stratégique sur quinze ans, a été adopté par le Parlement espagnol en 1995. Il constitue le cadre de planification à long terme de toutes les infrastructures. Il prévoit également les choix des modes de transport à travers une vision globale intermodale. Il favorise la route en tant que moyen essentiel de distribution des déplacements et fait également la promotion du transport ferroviaire à grande vitesse. Concernant les ports et aéroports, il prévoit de les transformer en entités publiques à gestion autonome et un renforcement de leurs investissements. Il promeut le développement d'un ensemble de stratégies de financement d'infrastructures par des modes autres que le budget de l'Etat et notamment l'accès au financement privé. Des accords sont passés entre l'Etat et les communautés pour que les décisions concernant la planification et la gestion des infrastructures soient prises dans une perspective interrégionale.

L'aménagement du territoire se conçoit comme une politique publique horizontale qui doit conditionner les politiques sectorielles avec le but de corriger les déséquilibres territoriaux et qui permette de rendre compatible les intérêts du développement économique et l'amélioration de la qualité de vie.

Il existe à l'échelon territorial trois types d'instruments d'aménagement. Des directives qui concernent l'ensemble de la communauté autonome et qui constituent le cadre de référence des autres documents. Les plans territoriaux partiels qui recouvrent des zones composant la communauté et qui portent sur une vision globale de l'aménagement des territoires. Enfin, les plans territoriaux sectoriels qui impliquent sur le territoire les différents domaines ou administrations sectoriels

en fonction de chaque compétence. On trouve par exemple dans ce type de document le plan général des routes qui recouvre, pour la communauté, toutes les infrastructures routières.

La constitution d'entreprises publiques avec des objectifs de développement régional est un mécanisme d'intervention qu'utilisent l'Etat et les régions. Depuis 1972, l'Etat a créé sept sociétés de développement pour intervenir en différentes régions. Il s'agit de sociétés de droit privé constituées avec l'autorisation du conseil des ministres et avec des participations de la Région, des administrations locales et des institutions financières. Leurs modalités d'action consistent en une assistance aux entreprises privées et à diverses activités de financement (système comparable à celui de nos établissements publics mais avec quel niveau de contrôle ?).

L'Allemagne est un Etat fédéral. Elle est composée de 16 länder et ce sont eux qui forment le bund, c'est-à-dire l'Etat fédéral. Les länder ont autorité sur les *kreis* (arrondissement) et les communes. Ils ne sont donc en rien comparables aux régions françaises. La constitution distribue les compétences et précise que ce sont les länder qui disposent du pouvoir législatif en matière d'aménagement du territoire.

L'Etat fédéral ne dispose que de compétences exclusives en matière de monnaie, de fiscalité et de nationalité. En matière de ressources fiscales, l'Etat impose un transfert de ressources perçues par les Länder riches vers les länder pauvres. Quelques domaines d'infrastructures relèvent également de sa compétence : le transport aérien, fluvial et maritime, les postes et télécommunications. Mais même dans ces domaines, la mise en œuvre relève des länder. Les pouvoirs du gouvernement fédéral sont loin d'être négligeables mais le souci de préserver le caractère fédéral du pays a toujours prévenu tout excès de la part de l'Etat.

Les länder disposent de ministères et d'administrations. Suivant les länder, l'aménagement du territoire peut se trouver dans le ministère du transport, parfois dans le ministère de l'intérieur ou même dans celui de l'agriculture. Les routes nationales sont planifiées par les länder suivant des procédures de concertation et

de vote en liaison avec l'Etat fédéral. La construction et l'entretien sont confiés aux länder. Il existe toutefois une loi fédérale d'aménagement du territoire promulguée avec l'accord des länder. C'est une loi générale qui a pour objectif l'établissement d'un Etat libre et social garantissant le libre épanouissement de la personnalité au sein de la communauté, la protection et la gestion des ressources naturelles, la conservation à long terme d'espaces libres et des conditions de vie équivalentes pour les habitants de l'ensemble des territoires.

L'objectif de l'aménagement du territoire est que chaque citoyen, à égalité de chances, ait accès à toutes les installations publiques et privées, y compris les lieux de travail. Toutes les politiques sectorielles intègrent les concepts de l'aménagement du territoire. Il existe des conférences d'aménagement du territoire entre les différents länder, l'Etat fédéral ne pouvant y assister qu'en tant qu'observateur. Des schémas directeurs sont établis par l'Etat en étroite coopération avec les länder. Le gouvernement fédéral s'accorde avec les länder sur un plan fédéral qui est un plan-cadre de dix ans pour les investissements (le dernier date de 1992).

L'Allemagne a également réalisé sa réforme des communes afin d'en limiter le nombre et d'en étendre leur territoire. Certains districts (équivalent à des regroupements de communes) recensent plusieurs centaines de milliers d'habitants et se chargent aujourd'hui des tâches qui relevaient auparavant de la responsabilité de l'Etat.

L'Europe des Etats ou l'Europe des régions ?

Ce tour d'horizon des pays européens nous montre des situations différentes caractérisées globalement par une forte tendance à la régionalisation des politiques, à la décentralisation voire au fédéralisme. La France, encore marquée par un Etat central fort et la multitude de pouvoirs décisionnels locaux, se distingue, malgré les processus de décentralisation et de clarification des compétences engagées depuis une quinzaine d'années. Le modèle français n'est cependant pas l'exception politique et structurelle à laquelle beaucoup essaient de nous faire croire. Vouloir maintenir un Etat garant de l'égalité des citoyens dans les politiques d'aménagement des territoires apparaît au contraire comme un objectif essentiel. L'Europe qui se construit autour de nous ressemble plus à une Europe des régions qu'à une Europe des nations. Entre l'Europe de plus en plus présente et des régions en quête d'autonomie, l'Etat, tel que nous le connaissons, trouvera-t-il encore sa place ? Les équilibres de développement seront-ils préservés ? Nos structures communales sont-elles viables ? Autant de questions qui trouveront peut-être leurs réponses sous la pression des évolutions politiques de nos partenaires de la construction européenne.

La fonction publique en Europe

Il n'existe pas en Europe de modèle unique de fonction publique. On peut toutefois considérer qu'il y a deux grandes tendances, nées d'évolutions politiques et sociologiques différentes suivant les états, qui se distinguent selon la source de droit à laquelle elles se réfèrent. Dans un certain nombre de pays, la fonction publique est régie par des règles propres qui constituent un droit administratif spécifique. Le cas exemplaire à cet égard est bien sûr la France auquel on peut rattacher les pays d'Europe du Sud : Espagne, Italie, Portugal, Grèce mais aussi la Belgique et le Luxembourg qui ont subi l'influence de l'organisation napoléon-

nienne. Le fonctionnaire dispose d'un statut qui régit l'évolution de sa carrière.

Dans les autres pays, la fonction publique est plutôt régie par les règles du code du travail national, et se trouve proche du droit privé.

Toutefois, dans la plupart des pays européens, il y a eu croisement des deux systèmes. Tous, à des degrés divers, ont, dans leur mode de fonctionnement, à la fois la notion de contrat et la notion de statut.

En Allemagne, la fonction publique telle qu'on la conçoit en France, constitue une catégorie limitée parmi les agents publics allemands. Les agents publics se divisent en trois catégories distinctes. Les fonctionnaires, qui constituent une forme d'élite administrative, les employés, dont font partie les agents chargés des tâches administratives, et les ouvriers généralement affectés à l'entretien de la voirie et des espaces verts. Employés et ouvriers relèvent d'une convention collective propre qui ne diffère guère de celle de leurs collègues du privé. Ils sont toutefois garantis d'un emploi à vie au delà de quinze années de travail. Les fonctionnaires allemands disposent d'un statut qui vise à assurer la continuité du service public. Ils ne bénéficient pas du droit de grève. Les tâches relevant de la puissance publique sont donc assumées par des fonctionnaires titulaires qui, de par leur statut, sont même tenus de remplacer leurs collègues employés, en cas de conflit social. Les agents titulaires du statut de fonctionnaire représentent 35 % des agents dans l'administration fédérale et 60 % dans l'administration des länders.

Cette situation génère une grande rigidité des corps et des administrations. Il n'y a pas de passerelle entre le statut de fonctionnaire et celui d'employé. Les agents des deux collèges suivent des formations distinctes (Ecole d'administration pour les fonctionnaires, université pour les employés). Il n'existe pratiquement pas non plus de passerelles entre administration fédérale et administrations des länders ou des communes. Le recrutement du fonctionnaire est à vie, soumis à des conditions de diplômes et de formations mais pas de concours. Il entraîne devoirs et obligations tant pour l'individu que pour l'autorité (traitement, pension). Les fonctionnaires sont rémunérés suivant des grilles salariales très complexes incluant un système de primes. Le traitement brut des fonctionnaires se situe

généralement en dessous du salaire des employés. Le traitement net s'avère en revanche supérieur car les fonctionnaires ne cotisent pas aux assurances chômage. Les employés et les ouvriers disposent de moyens de pressions dans les négociations salariales (la grève...) et obtiennent généralement des augmentations supérieures à celle des fonctionnaires. Il est même arrivé que l'Etat accorde une augmentation aux employés en oubliant les fonctionnaires.

Aux Pays-Bas, les agents publics de la majeure partie des administrations ne sont pas considérés comme fonctionnaires au sens strict. La fonction publique néerlandaise ne connaît pas les concours de recrutement, les corps d'administration, les carrières. Le recrutement est assuré par voie d'avis interne ou d'annonces publiques. Il est ainsi difficile de faire carrière et de s'extraire du poste occupé pour lequel on a été spécifiquement recruté. La mobilité interne est très réduite et tout chef de service peut demander le licenciement d'un agent qu'il juge inapte. Le droit de grève n'est en outre reconnu à aucun agent public.

Au Royaume Uni, les fonctionnaires ne disposent, en principe, d'aucun droit. Un code moral n'ayant aucune force légale et reposant sur un accord tacite a été établi en collaboration avec les associations de personnels. Toutefois, les fonctionnaires britanniques sont nommés à vie. Ils accèdent aux emplois publics sans concours, sur des modes de sélection identiques au secteur privé. Ils n'ont aucune formation dispensée en cours de carrière. La promotion se déroule sur la base d'entretiens, en fonction de postes disponibles et dépend de la planification des ressources humaines organisée au niveau ministériel (Civil Service). Au niveau local, les agents publics sont sous contrats individuels de droit privé et la législation générale du travail leur est applicable comme tous les salariés.

En Espagne, la fonction publique se fonde sur le système de la carrière et la notion de corps. Ceux-ci sont regroupés en cinq catégories (de A à E) correspondant à cinq niveaux de diplôme, chaque fonctionnaire possédant un grade et bénéficiant de possibilités d'avancement et de promotion. Plus de 50 % des agents publics sont des contractuels à durée déterminée ou indéterminée, régis par le

droit privé, mais bénéficiant d'un statut particulier, proche de celui des fonctionnaires. L'Etat espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement mais les communautés autonomes peuvent à leur guise les compléter et les adapter, à condition de respecter le cadre juridique imposé. Le concours est la règle générale. Il en existe trois types : sur titres, sur épreuves, ou mixte.

En Belgique, il n'existe pas de statut unique des personnels. Les gouvernements des communautés et des régions disposent de leurs propres administrations et de leurs propres agents dont ils sont libres de déterminer les statuts et les rémunérations. Ils sont néanmoins tous tenus de respecter un corps de règles minimales, relatives aux conditions de recrutement, d'avancement et de rémunération, élaboré par le gouvernement fédéral. Il existe quatre niveaux de classement (de I à IV). La promotion des agents repose sur l'ancienneté, la notation, mais aussi, de plus en plus souvent, sur l'évaluation de leurs performances. A côté des fonctionnaires, les structures publiques peuvent employer des agents contractuels à durée déterminée, pour une durée maximale de deux ans. Pour l'accès aux emplois statutaires des ministères fédéraux, des communautés et des régions, le concours est la règle obligatoire. Dans les communes, les modes de recrutement sont plus souples. Tous les recrutements (excepté pour les agents à haut potentiel technique ou administratif, ou lors de la création de nouveaux organismes publics) sont organisés par le secrétariat permanent de recrutement (SPR) qui est une institution fédérale. Même les contractuels doivent réussir des tests organisés par le SPR.

En Italie, depuis la privatisation de la fonction publique engagée dans le cadre de la réforme Bassanini (cf. page 54), la quasi-totalité des agents des administrations italiennes est soumise au droit privé. Les exceptions concernent la police, l'armée, la magistrature, les diplomates et le corps préfectoral. Cependant, le principe du recrutement par concours inscrit dans la constitution italienne a été maintenu, même si des possibilités de recrutement par contrat à durée déterminée ont été ouvertes. Les règles applicables aux agents sont fixées, au plan national, par des "contrats collectifs nationaux de travail" (l'équivalent de nos conventions col-

lectives) négociés entre les organisations syndicales et l'agence pour la représentation aux négociations des administrations publiques (ARAN). Les cadres sont jugés sur leurs résultats. Leurs salaires en dépendent. Ils occupent leurs postes sur des durées déterminées et ils peuvent être tout simplement révoqués en cas de non atteinte des objectifs !

*
* *

Ce rapide tour d'horizon de la situation des agents publics européens nous montre à quel point la nôtre pourrait être considérée comme enviable. Nous pouvons en effet nous interroger sur les difficultés que doivent rencontrer nos homo-

logues dans l'exercice de leurs professions lorsque, ne bénéficiant d'aucune garantie statutaire, ils doivent assurer leur fonction régaliennne sous la pression d'un environnement parfois hostile. Notre statut implique des droits et des devoirs. Loin d'être un privilège, il est indispensable à la nécessaire liberté d'action et de décision de l'acteur public. La condition de nos homologues européens doit être un élément de motivation supplémentaire pour défendre nos propres statuts. Il faut à tout prix préserver un modèle qui a largement fait ses preuves et le faire connaître à travers toute l'Europe pour aider nos camarades européens à mieux se défendre. Le modèle français n'est certainement pas une spécificité mais il pourrait devenir une référence.

Quelques chiffres (nombre d'agents publics, par pays et par type de collectivité)

(ces chiffres sont à interpréter avec beaucoup de précaution dans la mesure où tous les services publics (comme La poste, les transports, etc.) ne sont pas forcément comptabilisés)

	Etat	Régions	Départ. et Communes	TOTAL	% / Population
Belgique	130 000	350 000	240 000	720 000	7,2
Espagne	900 000	570 000	370 000	1 840 000	4,6
Italie	3 500 000 (*)	150 000	600 000	4 250 000	7 (*)
Pays-Bas	500 000	250 000		750 000	5
Allemagne	650 000	2 600 000	2 000 000	5 250 000	6,6
Gr.-Bret.	1 100 000 (1)	2 900 000 (2)		4 000 000	6,7
France	2 080 000	8 200	1 370 000	3 460 000	5,8

(*) Y compris le personnel hospitalier

(1) Non compris le personnel hospitalier de 1 200 000 agents

(2) Dont 1 450 000 enseignants

← Les chiffres en France (source Ministères de l'Economie et des Finances), en milliers d'agents :

Total FP Etat	dont Equipt.	dont Ed. Nat.	dont Défense	Total FP territoriale	dont Régions	dont Départ.	dont Comm. (*)
2 080	99	1 100	410	1 460	8,2	170	1 200

(*) Communes et organismes communaux et intercommunaux

← Les autres grands employeurs français d'agents publics :

- Fonction publique hospitalière : 850 000 agents
- Poste : 311 000 agents
- France Telecom : 160 000 agents
- EDF : 117 000 agents
- SNCF : 176 000 agents

Pour tenter d'avoir une vision synthétique de l'organisation politique et administrative dans quelques pays d'Europe...

	France	Allemagne	Belgique	Espagne	Pays-Bas	Royaume Uni
Pop., en millions d'Hab.	60	80	10	40	15	60
Régime	République.	République fédérale.	Monarchie parlementaire. Etat fédéral.	Monarchie parlementaire.	Monarchie parlementaire.	Monarchie parlementaire.
Organisation politique	22 régions, compétences fixées par les lois.	16 länder, compétents dans tous les domaines ne relevant pas du niveau fédéral.	3 régions, dotées de compétences législatives.	18 communautés autonomes disposant de pouvoirs importants.	12 provinces, administrées par un "commissaire de la Reine" nommé par l'Etat.	65 comtés, administrés par un conseil élu et exécutif.
	Départements.	Arrondissements.	Provinces (5 en Flandre, 5 en Wallonie)	Provinces (52).	Régions urbaines (structure nouvelle mise en place pour faciliter les coopérations intercommunales).	Districts (480).
	Communes (36000).	Gemeinde (commune).	Communes (589)	Communes (8150).	Communes (646).	Il existe des collectivités, autorités autonomes qui remplissent certaines fonctions sur des territoires autres que ceux des districts.
Organisation Administrative chargée de l'Administration du Territoire	Echelle nationale : Ministères de l'Equipement et de l'Environnement et de l'Amt. du Territ. Pouvoir législatif, contrôle de légalité, planification, maîtrise d'ouvrage.	Bund : Ministère fédéral de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'urbanisme Pouvoir législatif dans quelques domaines, Elaboration avec les Länder de schémas d'aménagement.	Etat fédéral : Quelques compétences très limitées, en matière de transport (Navigation aérienne et transports ferrés) et droit au logement.	Etat : A la possibilité de légiférer, planifier et aménager un système commun et unique pour toute l'Espagne Schémas directeurs, Inspection et coordination entre les communautés autonomes.	Etat : Définition des orientations nationales, planification, contrôle administratif	Etat : Pouvoir législatif et réglementaire, définition des politiques nationales, contrôle des échelons locaux
	Echelle régionale : Services de la région, DRE, SGAR, préfectures Rôle incitateur, contrats de plan, participation a des investissements structurants.	Land : Administration du land jouant un rôle du même type que la préfecture (il y a très peu d'administrations déconcentrées du Bund), dotée d'un office d'aménagement et ministère chargé de l'aménagement de l'espace. Pouvoir législatif et réglementaire, élaboration de plan de développement.	Régions : Compétences législatives, réglementaires et exécutives, Réalisation des infrastructures, protection de l'environnement, financement du logement, transport, tutelle sur les provinces et les communes.	Les Communautés autonomes : Dans tous les cas où le domaine n'excède pas la limite géographique de la Communauté, celle-ci est entièrement compétente pour définir sa politique, décider, réglementer et gérer. Lorsque le domaine est interrégional, les Communautés reçoivent délégation de l'Etat.	Provinces : Exécution des politiques nationales, plans provinciaux, compétences en matière de transports, d'environnement, de politique sociale. Quelques établissements publics.	Comté : Responsable de l'exécution de l'aménagement du territoire, de la planification, des transports, etc. Schémas directeurs.
	Echelle départementale : Maîtrise d'ouvrage, financement.	Landkreis (arrondissement) : niveau administratif déconcentré de base du Land.	Compétences directes limitées.			District : Responsable du logement, des permis de construire, des POS.
	Echelle communale : Syndicats, Communes, District, Communautés.	Communauté urbaine, établissement de coopération intercommunale et communes.	Exécution des politiques régionales, maîtrise d'ouvrage locales, permis de construire.	Communes : Gestion locale, plans d'affectation des sols, développement local.	Exécution des politiques nationales et provinciales, plans communaux..	