



Etude CNFPT - EUROPA

Les fonctions publiques locales en Europe

- Espagne -

Christophe BONNOTTE - José Manuel RUANO

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, multipartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – Système politique et administratif

Les informations relatives au système politique et administratif des Etats entrant dans le champ de l'étude sont tirées des pages du site de la **Direction des Relations Economiques Extérieures** du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :

www.dree.org

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)

L'Espagne s'étend sur une superficie de 505 000 km² et compte 41 million d'habitants. Sa population, en moyenne annuelle, augmente de 0,2%. 78 % de la population réside en zone urbaine (Madrid compte à elle seule 2,8 million d'habitants ; Madrid et son agglomération porte ce chiffre à 4 million d'habitants). La densité est de 79 habitants au km². L'Espagne compte 16 millions d'actifs, au sein desquels 13 % travaillent dans l'administration publique soit plus de 2 million de personnes.

- Données économiques (PIB, autres, financement)

Le PIB de l'Espagne est de 652 milliards d'euros ; son taux de croissance, en moyenne annuelle, sur la période de 1996-2001 est de 3,9 %. Sur la même période, l'inflation s'élève à 2,4 %. Le PNB/habitants est de 16501 euros. Le rapport dépenses publique totales par rapport au nombre d'habitants est de 39,9 %. L'investissement public représente quant à lui 3,4 % du PIB, tandis que la dette publique représente 57,1 % du PIB.

- Données politiques (régime, pluripartisme)

Principaux partis politiques :

- Parti socialiste des ouvriers espagnols (PSOE),
- Parti populaire (PP),
- Convergence et union (CiU),
- Gauche unifiée (IU),
- Parti nationaliste basque (PNV),
- Coalition des îles Canaries (CC),
- Bloc nationaliste galicien (BNG),

La Constitution espagnole de 1978 instaure une monarchie parlementaire : selon les termes de l'article 56 de la Constitution, le roi est le chef de l'État ; il symbolise son unité et sa pérennité ; il est l'arbitre

et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions ; il est le plus haut représentant de l'État espagnol dans les relations internationales, spécialement avec les nations appartenant à sa communauté historique.

Le roi bénéficie, à l'instar des Chefs d'État étrangers d'un régime de protection particulier : l'article 56 dispose ainsi que la personne le roi d'Espagne est irresponsable et que sa personne est inviolable. Cette irresponsabilité s'entend à la fois de sa responsabilité pénale que de sa responsabilité politique. En ce sens, ses actes doivent toujours être contresignés sans quoi ils sont dépourvus de validité, sauf en ce qui concerne les dispositions de l'article 65 (paragraphe 2).

Au titre de ses attributions constitutionnelles, il appartient au roi de :

- a) sanctionner et promulguer les lois ;
- b) convoquer et dissoudre les Cortès générales, et appeler aux élections, dans les termes prévus par la Constitution ;
- c) appeler au référendum dans les cas prévus par la Constitution ;
- d) proposer un candidat à la présidence du gouvernement et, le cas échéant, le nommer, ainsi que mettre fin à ses fonctions dans les termes prévus par la Constitution ;
- e) nommer et révoquer les membres du gouvernement, sur proposition du président de celui-ci ;
- f) expédier les décrets adoptés en Conseil des ministres, nommer aux emplois civils et militaires et accorder honneurs et distinctions conformément à la loi ;
- g) être informé des affaires de l'État et présider, à cet effet, les réunions du Conseil des ministres, quand il l'estime opportun, à la demande du président du gouvernement ;
- h) exercer le commandement suprême des forces armées ;
- i) exercer le droit de grâce conformément à la loi, sans pouvoir accorder des grâces générales ;
- j) exercer le haut patronage des académies royales.

Par ailleurs, l'article 63 dispose que le roi accrédite les ambassadeurs et les autres représentants diplomatiques. Les représentants étrangers en Espagne sont accrédités auprès de lui. Il lui incombe également d'exprimer le consentement de l'État à s'engager par des traités internationaux, conformément à la Constitution et à la loi, et, avec l'accord préalable des Cortès générales, de déclarer la guerre et de faire la paix.

Le Parlement espagnol est bi-caméral : Les Cortès générales sont formées par le Congrès des députés et le Sénat. Au sens de la Constitution, elles exercent le pouvoir législatif de l'État, approuvent le budget, contrôlent l'action du gouvernement et exercent les autres compétences que la Constitution leur attribue.

L'article 68 de la Constitution espagnole précise que le Congrès se compose de 300 députés au moins et 400 députés au plus, élus au suffrage universel, libre, direct et secret. Il est élu pour quatre ans.

Le Sénat, selon les termes de l'article 69 de la Constitution, est la chambre de la représentation du territoire. Ainsi, dans chaque province, quatre sénateurs sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret par les électeurs de chacune d'elles, selon les termes fixés par une loi organique. L'alinéa 3 précise que dans les provinces insulaires, chaque île ou groupe d'îles doté d'un *Cabildo* ou d'un conseil insulaire constitue une circonscription pour l'élection des sénateurs, trois sièges revenant à chacune des grandes îles - Grande Canarie, Majorque et Ténérife - et un siège à chacune des îles ou des groupes d'îles suivants : Ibiza-Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma.

Les populations de Ceuta et de Melilla élisent chacune deux sénateurs.

Les communautés autonomes désignent en outre un sénateur, ainsi qu'un autre sénateur pour chaque tranche d'un million d'habitants de leurs territoires respectifs. La désignation incombe à l'assemblée législative, ou, à défaut, à l'organe collégial supérieur de la communauté autonome, conformément aux dispositions des statuts, qui assurent, dans tous les cas, une représentation proportionnelle convenable.

Le Sénat est élu pour quatre ans. Le mandat des sénateurs se termine quatre ans après leur élection ou le jour de la dissolution de la chambre.

De façon classique, les parlementaires espagnoles jouissent de l'inviolabilité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, durant leur mandat, les députés et les sénateurs jouissent également d'un privilège d'inviolabilité : ils peuvent être détenus seulement en cas de flagrant délit. Ils ne peuvent être inculpés ni poursuivis sans l'autorisation préalable de leur propre chambre.

Le gouvernement, qui, au terme de l'article 97 de la Constitution, dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'État, exerce la fonction exécutive et le pouvoir réglementaire, se compose du Président, des vice-présidents, le cas échéant, des ministres et des autres membres, que la loi institue.

Le Président dirige l'action du gouvernement et assure la coordination des tâches des autres membres du gouvernement, sans préjudice des compétences et de la responsabilité directe de chacun d'eux dans sa gestion.

La Constitution prévoit que les membres du gouvernement ne peuvent exercer d'autres fonctions représentatives que celles du mandat parlementaire, ni aucune autre fonction publique qui ne découle pas de leur charge, ni aucune activité professionnelle ou commerciale.

Conformément aux règles classiques du régime parlementaire, la responsabilité politique du gouvernement peut être engagée devant le Congrès (article 99 ; articles 108 et s. de la Constitution).

Par ailleurs, les ministres peuvent, individuellement, voir leur responsabilité pénale engagée (article 102).

- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)

La Constitution espagnole du 6 Décembre 1978 organise une nouvelle forme d'Etat fondée sur le principe de l'autonomie territoriale qui implique l'effacement de l'organisation centralisée d'inspiration française. L'organisation territoriale espagnole distingue donc non pas entre trois niveau de collectivités territoriales, mais entre trois catégories, chacune disposant d'une autonomie constitutionnellement garantie.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Il y a aujourd'hui un débat fort sur la modification de la Constitution en ce qui concerne l'organisation territorial de l'État. Cette réforme affecte principalement à la création de moyens de coordination verticale et horizontale et à la modification des statuts des communautés autonomes.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)

L'article 149 de la Constitution espagnole dispose que l'État jouit d'une compétence exclusive pour les matières suivantes :

- 1) réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice des droits et l'exécution de leurs devoirs constitutionnels ;
- 2) nationalité, immigration, émigration, condition des étrangers et droit d'asile ;
- 3) relations internationales ;
- 4) défense et forces armées ;
- 5) administration de la justice ;
- 6) législation commerciale pénale et pénitentiaire ; droit processuel, sans préjudice des modalités nécessaires qui, dans ce domaine, découlent des particularités du droit spécifique aux communautés autonomes.
- 7) législation du travail, sans préjudice de son application par les organes des communautés autonomes ;
- 8) législation civile, sans préjudice de la conservation, de la modification et du développement par les communautés autonomes des droits civils, « foraux » ou particuliers, là où ils existent. Dans tous les cas, les règles relatives à l'application et à l'efficacité des normes juridiques, les rapports de droit civil

relatifs aux formes du mariage, l'organisation des registres et des documents publics, les principes des obligations contractuelles, les normes pour résoudre les conflits de lois et la détermination des sources du droit, en respectant, dans ce dernier cas, les normes du droit « foral » ou particulier ;

9) législation sur la propriété intellectuelle et industrielle ;

10) régime douanier et tarifaire ; commerce extérieur ;

11) système monétaire : devises, change et convertibilité, principes de l'organisation du crédit, de la banque et des assurances ;

12) législation sur les poids et mesures et la détermination de l'heure légale ;

13) principes et coordination de la planification générale de l'activité économique ;

14) finances publiques et dette de l'État ;

15) soutien et coordination générale de la recherche scientifique et technique ;

16) santé publique ; bases et coordination générale de la santé ; législation sur les produits pharmaceutiques ;

17) législation de base et régime économique de la sécurité sociale, sans préjudice de la mise en oeuvre de ses services par les communautés autonomes ;

18) bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de leurs fonctionnaires qui, en tout cas, garantiront aux administrés un traitement identique devant chacune ; procédure administrative commune, sans préjudice des modalités découlant de l'organisation propre des communautés autonomes ; législation sur l'expropriation ; législation de base sur les contrats et les concessions administratives et le système de responsabilité de toutes les administrations publiques ;

19) pêche maritime, sans préjudice des compétences qui, dans l'organisation de ce secteur, sont attribuées aux communautés autonomes ;

20) marine marchande et attribution du pavillon aux navires ; phares et signalisation maritime ; ports d'intérêt général, aéroports d'intérêt général ; contrôle de l'espace aérien, transit et transport aérien ; service météorologique et immatriculation des aéronefs ;

21) chemins de fer et transports terrestres qui traversent le territoire de plus d'une communauté autonome ; régime général des communications ; trafic et circulation des véhicules à moteur ; postes et télécommunications ; câbles aériens, sous-marins et radiocommunication ;

22) la législation, l'aménagement et la concession de ressources et d'exploitations hydrauliques, lorsque les eaux passent par plus d'une communauté autonome, et l'autorisation d'installer des centrales électriques, lorsque leur exploitation affecte une autre communauté ou lorsque le transport de l'énergie sort de son ressort territorial ;

23) législation de base sur la protection de l'environnement, sans préjudice de la possibilité pour les communautés autonomes d'édicter des normes supplémentaires de protection ; législation de base sur les bois, les exploitations forestières et les voies de transhumance ;

24) travaux publics d'intérêt général ou dont la réalisation affecte plus d'une communauté autonome ;

25) bases du régime des mines et de l'énergie ;

26) régime de la production, du commerce, de la détention et de l'usage des armes et des explosifs ;

- 27) normes fondamentales du régime de la presse, de la radio et de la télévision et, en général, de tous les moyens de communication sociale, sans préjudice des possibilités qui reviennent aux communautés autonomes dans leur développement et dans leur application ;
- 28) défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre l'exportation et la spoliation ; musées, bibliothèques et archives qui appartiennent à l'État, sans préjudice d'une gestion par les communautés autonomes ;
- 29) sécurité publique, sans préjudice de la possibilité de création de polices par les communautés autonomes dans les formes établies par leurs statuts respectifs dans le cadre des dispositions d'une loi organique ;
- 30) règlement des conditions d'obtention, d'expédition et d'homologation des titres académiques et professionnels et normes de base pour le développement de l'article 27 de la Constitution, afin de garantir l'accomplissement des obligations des pouvoirs publics en la matière ;
- 31) statistiques destinées à l'État ;
- 32) autorisation pour la convocation de consultations populaires par voie de référendum.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 149 complètent :

Sans préjudice des compétences que peuvent assumer les communautés autonomes, l'État considère le service de la culture comme un devoir et une attribution essentielle et il facilite la communication culturelle entre les communautés autonomes, en accord avec elles.

Les matières qui ne sont pas attribuées expressément à l'État par la Constitution peuvent appartenir aux communautés autonomes en vertu de leurs statuts respectifs. La compétence sur les matières qui ne sont pas assumées par les communautés autonomes appartient à l'État, dont les normes prévaudront en cas de conflit sur celles des communautés autonomes pour tout ce qui ne relève pas de la compétence exclusive de celles-ci. Le droit étatique sera, en tout cas, supplétif au droit des communautés autonomes.

- Secteur monopolistique ; Secteur concurrentiel, initiatives privées ;

Informations inexistantes en l'état actuel des recherches

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Pas de réformes en cours ni prévues

I-2. Structures territoriales

Pays	Niveau communal	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau
Espagne	8 098 communes	50 provinces	17 communautés autonomes

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)

L'Espagne comprend 17 communautés autonomes : le principe de l'autonomie territoriale se traduit par la création d'entités territoriales à caractère régional, dotées de capacités d'auto-gouvernement et l'instauration pour les administrations locales d'une garantie constitutionnelle pour gérer leurs intérêts respectifs d'une manière autonome.

La répartition du pouvoir entre les **trois niveaux d'administration territoriale** ne se fait donc pas verticalement, mais horizontalement puisque l'article 137 de la Constitution énonce clairement : "*L'Etat est territorialement organisé en communes, en provinces et en Communautés autonomes. Toutes ces entités jouissent d'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs*".

En ce qui concerne la création de nouvelles entités territoriales, la Constitution espagnole n'a ni mentionné les Communautés autonomes à créer, ni prévu un système commun pour leur création, ni même établi un partage égalitaire des compétences. En effet, la Constitution a défini une procédure destinée à **orienter le processus volontaire** de création des Communautés autonomes à partir de l'existence de provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes ou de territoires insulaires et de provinces formant une entité régionale historique.

Le résultat de ce processus volontaire a été la création de dix-sept Communautés autonomes qui recouvrent l'ensemble du territoire et possèdent des compétences très variables et inégales dans la mesure où les articles 148 et 149 de la Constitution donnent, à chacune d'entre elles, la possibilité de fixer le niveau des compétences qu'elle souhaite exercer.

L'autre différence essentielle du système territorial espagnol par rapport à un système fédéral est la possibilité pour les Communautés autonomes d'être créées à des **moments distincts**.

Les Communautés autonomes ont été classées en fonction des compétences qu'elles étaient susceptibles d'exercer. A ce titre, il faut distinguer les communautés **de pleine autonomie** des communautés **d'autonomie progressive**.

On considère comme des Communautés de pleine autonomie, celles qui ont utilisé la procédure d'accès à l'autonomie prévue par l'article 151, de la Constitution, ce qui leur a permis d'insérer dans leurs statuts respectifs les thèmes énumérés dans l'article 148 représentant un minimum qui pouvait être dépassé grâce à l'article 150.

En revanche, en ce qui concerne les Communautés autonomes d'autonomie progressive, qui ont eu recours à la voie d'accès de l'article 143, les compétences énumérées à l'article 148 représentent un maximum, susceptible d'être élargi lors de la réforme de leurs statuts.

Cette réforme statutaire a été favorisée par le "**pacte autonome**" signé le 28 février 1992 entre les deux grands partis politiques, le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE) et le Parti Populaire (PP). Le résultat, en 1998, a été la réforme des statuts des Communautés qui accédèrent à l'autonomie par la voie de l'article 143 et le rapprochement de leur niveau de compétences de celui des Communautés de pleine autonomie.

La voie choisie par chaque Communauté autonome a donc **conditionné le niveau des compétences** incluses dans leurs statuts respectifs, niveau pouvant être dépassé par la mise en œuvre de l'article 150 de la Constitution prévoyant la réforme des statuts.

Sur le plan politique, les partis **régionalistes ou nationalistes** ont réclamé à l'administration étatique le transfert de nouvelles compétences aux administrations autonomiques, ce qui a abouti à des revendications semblables de la part des autres Communautés autonomes.

- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)

Informations inexistantes en l'état actuel des recherches

- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)

Les communes (8098)

Le conseil municipal (pleno) est l'organe délibérant. Il est élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour une durée de quatre ans. Désigné en son sein, le maire, assisté d'une "commission de gouvernement" composée de conseillers municipaux qu'il nomme et peut révoquer à tout moment, forme l'exécutif. Le maire préside le conseil.

Les provinces (50)

L'organe délibérant, la diputación provincial, est composé de membres élus par et parmi les conseillers municipaux de la province, tous les quatre ans et après les élections municipales. Cet organe élit en

son sein un président qui détient le pouvoir exécutif. Le président est assisté par une "commission de gouvernement". Le territoire de l'Espagne est divisé en 50 provinces, mais seulement 38 sont des collectivités locales, parce que la "provincia" a disparu dans le cas des communautés autonomes mono-provinciales.

Les communautés autonomes (17)

L'assemblée délibérante (Asamblea regional, Parlamento regional, Cortes regionales...) des communautés autonomes est élue au suffrage universel à la proportionnelle pour une durée de quatre ans ; elle dispose d'un pouvoir législatif.

Les fonctions exécutives sont exercées par une "commission de gouvernement" (Consejo de gobierno) dirigée par un président, désigné par les membres de l'assemblée en son sein. Le président nomme les membres de la commission, qui disposent d'un pouvoir réglementaire et de l'initiative législative.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Pas de réformes en cours ni prévues.

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.

L'autonomie des Communautés autonomes :

Le **statut d'autonomie** est la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome qui fixe les compétences de la région considérée.

Une des caractéristiques de la Constitution espagnole est son **imprécision** quant aux compétences de l'Etat, des Communautés autonomes et des collectivités locales. L'article 148 énumère les compétences que les Communautés autonomes peuvent inclure dans leurs statuts. Néanmoins, parmi les **22 points** de cet article, des fonctions relèvent par leur nature de la **compétence exclusive** des Communautés autonomes, et d'autres sont **partagées entre l'Etat et les Communautés**, soit en raison d'un intérêt particulier de l'Etat, soit parce qu'il existe une législation étatique supérieure sur ces matières.

L'article 149 désigne une série de fonctions qui relèvent, en principe, de la compétence de l'Etat. Contrairement à ce qui avait été prévu, les 32 fonctions énumérées par l'article n'ont pas été attribuées à l'Etat, car il a été reconnu pour la plupart une **compétence concurrentielle ou partagée** des Communautés autonomes en réservant à l'Etat uniquement la législation de base ou en attribuant aux Communautés autonomes l'exécution de compétences étatiques.

L'**article 149 est donc l'inverse de l'article 148** car il énumère les compétences de l'Etat, sans contrevenir à l'intervention ponctuelle des régions et l'article 148 énumère les compétences que les Communautés autonomes peuvent assumer, dans le respect des compétences étatiques. Enfin, de même que dans l'article 148, il y a des matières exclusivement autonomiques (comme l'organisation de leurs institutions d'auto-gouvernement), l'article 149 prévoit également des compétences de nature exclusivement étatique (comme la défense ou les relations internationales).

La **mesure réelle d'auto-gouvernement** des Communautés dépend non seulement de l'ampleur de leurs compétences et de leurs fonctions, mais aussi des limites établies, ainsi que de la nature et de l'intensité des contrôles auxquels leur activité est soumise. La plupart de ces limites sont énumérées dans le Chapitre Premier du Titre VIII de la Constitution, intitulé "Principes Généraux de l'Organisation Territoriale de l'Etat".

Enfin, en ce qui concerne l'**action et l'organisation des collectivités locales**, il revient à l'Etat et aux Communautés autonomes d'en décider sur la base de la répartition constitutionnelle et statutaire des responsabilités.

L'article 148.1.2 accorde aux Communautés autonomes la compétence de **modifier les limites des communes situées sur leur territoire** et, en général, pour assurer certaines fonctions qui relèvent de l'administration de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local.

Le renvoi constitutionnel à la législation sur le régime local a trouvé son application dans la **loi n°7 du 2 avril 1985** qui régit les **bases du régime local** et constitue la **clé de voûte** du régime juridique des collectivités locales en Espagne.

L'autonomie des collectivités locales est reconnue par l'article 137 de la Constitution. Cette autonomie a un **caractère plus limité** que celle des Communautés autonomes. L'autonomie de ces dernières est de caractère politique avec une capacité législative, tandis que celle des collectivités locales est de **caractère administratif** et leur capacité normative n'est que **réglementaire**.

Ce sont, en effet, les lois de l'Etat et des Communautés autonomes qui déterminent le **contenu de l'autonomie des collectivités locales**, dans le respect de la Constitution et des décisions du Tribunal Constitutionnel.

La jurisprudence de ce Tribunal a d'ailleurs été illustrée par la loi 5/1985 sur les règles de base du régime local qui renonce dans son préambule à **délimiter avec précision les compétences exclusives** de chaque entité locale, mais établit le principe de leur participation à l'exercice des compétences en s'appuyant sur l'existence d'un **contenu minimum** de cette autonomie : "*Il y a peu*

de matières que l'on puisse exclusivement attribuer aux collectivités locales, mais rares sont aussi celles dans lesquelles aucun intérêt local n'est en jeu".

En conséquence, la délimitation des compétences des collectivités locales doit prendre en compte une **composition équilibrée des facteurs suivants** :

La nécessité d'une garantie suffisante de l'autonomie locale

La nécessité de l'harmonisation de cette garantie générale avec la répartition territoriale des dispositions législatives relatives aux différentes matières ou secteurs organiques de l'action publique

L'impossibilité matérielle d'une définition exacte et suffisante des compétences locales dans tous les secteurs d'intervention potentielle de l'administration locale à partir de la législation sur le régime local.

La loi n°7 du 2 avril 1985 sur les bases du régime local a, par ailleurs, établi une **liste et une classification** des collectivités locales en distinguant celles dont l'existence résulte d'un impératif constitutionnel et celles dont l'institution est laissée à l'initiative des Communautés autonomes.

Les collectivités locales à **caractère obligatoire** sont la **commune**, la **province** ainsi que l'**île** dans les archipels des Baléares et des Canaries.

Les collectivités dont l'existence est **facultative** sont : les **collectivités infracommunales** (qui reçoivent divers noms en fonction des régions espagnoles, *comme concejos, anejos, parroquias, anteiglejas, pedanías...*) les "**comarcas**" ou entités qui regroupent plusieurs communes dans une même province, les **zones métropolitaines**, et les **syndicats de communes** (asociaciones y mancomunidades de municipios).

La distinction effectuée entre entités locales obligatoires et facultatives a son importance puisque ce sont les lois des Communautés autonomes qui devront, dans chaque cas, définir les pouvoirs qui leur seront applicables.

Quant aux **compétences précises** des entités locales, la loi sur les bases du régime local de 1985 distingue entre, d'une part, les compétences des communes et, de l'autre, celles des provinces et des îles.

En marge de ces compétences, et en vertu du **principe de subsidiarité**, les communes peuvent fournir n'importe quels services publics ou activités complémentaires propres à d'autres administrations territoriales. Ainsi, il est fréquent que les **grandes communes** soient actives dans les domaines de *l'éducation, la culture, le logement ou la santé*.

Néanmoins, la plupart des communes espagnoles sont **incapables**, en raison de **leur petite taille**, de fournir les services minimums imposés par la loi. Dans ces circonstances, leur incapacité financière et de gestion (plus de 60% d'entre elles ont moins de 1.000 habitants) a favorisé l'action des provinces et des îles, ou quand ils existent, des syndicats de communes et des comarcas, afin de fournir au minimum à la population, les **services publics locaux obligatoires**.

Si l'Espagne est un des pays **les plus décentralisé** d'Europe occidentale au niveau régional, la situation est différente au niveau local. Il est envisagé, à ce titre, la mise en oeuvre d'un **soi-disant "Pacte Local"**, qui aurait pour but le **renforcement des entités locales**. Mais ce processus exigerait, en fait, le transfert ou la délégation de compétences autonomiques en faveur des collectivités locales qui ont une capacité suffisante pour gérer des services publics.

- **Domaine des compétences.**

Les compétences des communes

L'article 26 de la loi n° 7 du 2 avril 1985 sur les bases du régime local précise que les **services minimums à fournir par les communes**, seules ou en association, en fonction de leur population, sont les suivants :

dans toutes les communes : éclairage public, cimetière, ramassage des ordures, nettoyages divers, fourniture domestique d'eau potable, réseaux d'égouts, desserte des hameaux, pavage de voies publiques et contrôle de l'alimentation et des boissons ;

dans les communes où la population est supérieure à 5.000 habitants : en plus des services précédents, parcs publics, bibliothèques publiques, marché et traitement de déchets ;

dans les communes de plus de 20.000 habitants : outre les précédents, protection civile, services sociaux, prévention et extinction d'incendies, installations sportives d'usage public et abattoir ;

dans les communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants : en plus des précédents, transports collectifs urbains de voyageurs et protection de l'environnement.

Les compétences des provinces et des îles

La loi n° 7 du 2 avril 1985 sur les bases du régime local reprend les principes retenus pour définir les compétences communales et précise dans son **article 36** que leurs compétences sont attribuées par les lois de **l'Etat et des communautés autonomes** dans les matières suivantes :

la coordination des services municipaux entre eux pour garantir la prestation intégrale et adéquate des services de compétence municipale ;
l'assistance et la coopération juridique, économique et technique aux communes, en particulier celles ayant les plus faibles capacités financières et de gestion ;
la prestation des services de caractère supramunicipal et éventuellement supracomarcal ;
d'une façon générale, le développement et l'administration des intérêts particuliers de la province.

Compétence des communautés autonomes :

Selon les termes de l'article 148 de la Constitution de 1978, les communautés autonomes peuvent assumer des compétences dans les matières suivantes :

- 1) l'organisation de leurs institutions d'autogouvernement ;
- 2) les modifications des limites des communes sises sur leur territoire et, de manière générale, les compétences qui incombent à l'administration de l'État sur les collectivités locales et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local ;
- 3) l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat ;
- 4) les travaux publics intéressant la communauté autonome sur son propre territoire ;
- 5) les chemins de fer et les routes dont le tracé se trouve intégralement sur le territoire de la communauté autonome et, dans les mêmes conditions, les transports assurés par ces moyens ou par câble ;
- 6) les ports de refuge, les ports et les aéroports de plaisance et en général, ceux qui n'ont pas d'activité commerciale ;
- 7) l'agriculture et l'élevage conformément à l'agencement général de l'économie ;
- 8) les forêts et les exploitations forestières ;
- 9) la gestion en matière de protection de l'environnement ;
- 10) les projets, la construction et l'exploitation des ouvrages hydrauliques, des canaux, des systèmes d'irrigation intéressant la communauté autonome ; les eaux minérales et thermales ;
- 11) la pêche dans les eaux intérieures, la conchyliculture et l'aquaculture, la chasse et la pêche fluviale ;
- 12) les foires locales ;
- 13) l'essor du développement économique de la communauté autonome dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale ;
- 14) l'artisanat ;
- 15) les musées, les bibliothèques et les conservatoires de musique intéressant la Communauté autonome ;
- 16) le patrimoine monumental intéressant la communauté autonome ;
- 17) l'aide à la culture, à la recherche et, le cas échéant, à l'enseignement de la langue de la communauté autonome ;
- 18) la promotion et l'aménagement du tourisme dans son ressort territorial ;
- 19) la promotion du sport et l'utilisation convenable des loisirs ;

20) l'assistance sociale ;

21) la santé et l'hygiène ;

22) la surveillance et la protection de ses édifices et de ses installations. La coordination et les autres tâches en relation avec les polices locales dans les termes établis par la loi organique.

Répartition des compétences entre niveau de collectivités territoriales :

Maintien de l'ordre public : compétence partagée entre les communes et les communautés autonomes

Foncier, urbanisme : compétence partagée entre les communes et les communautés autonomes

Eau, assainissement : compétence obligatoire pour les communes de plus de 5 000 habitants (en ce qui concerne le traitement des eaux usées ; la fourniture d'eau doit être assurées par toute commune)

Déchets ménagers : compétence obligatoire pour les communes de plus de 5 000 habitants (en ce qui concerne le traitement des déchets ménagers ; la collecte des déchets doit être assurées par toute commune)

Distribution énergie : compétence exclusive des communautés autonomes

Transports urbains : compétence obligatoire pour les communes de plus de 50 000 habitants

Voirie : compétence partagée des communes, provinces et communautés

Espaces verts : compétence obligatoire pour les communes de plus de 50 000 habitants et compétence des communautés autonomes.

Logement : compétence des communautés autonomes

Santé : compétence des provinces et des communautés autonomes

Services sociaux : compétence obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants ; compétence des communautés autonomes

Education : compétence partagée des communes et des communautés autonomes

Culture : compétence des communautés autonomes

Sports et loisirs : compétence obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants ; compétence des communautés autonomes

Développement économique : compétence des communautés autonomes

Autres : compétence des communes

- **Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)**

- **Finances locales**

ESPAGNE	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	145 971, 78
Dépenses publiques locales/PIB (%)	19,6%
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	49,49%
Investissement	
Investissement public local (Md€)	17129,34
Investissement public local/PIB (%)	2,3%
Investissement public local/investissement public total (%)	65,71%
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	11,73%

Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	76709,66
Recettes fiscales locales/PIB (%)	10,3%
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	44,78%
Dette	
Dette publique locale (Md€)	67027,86
Dette publique locale/PIB (%)	9%
Dette publique locale/dette publique totale	17,71%

Structure générale des recettes par niveau d'administration	Espagne		
	1 ^{er} Niveau	2 ^{ème} Niveau	3 ^{ème} Niveau
Recettes totales : base 100			
Fiscalité	32 %	58 %	20 %
Dotations	36 %	28 %	67 %
Emprunts Autres recettes	32 %	14 %	13 %

Les recettes fiscales propres :

Les recettes fiscales des communes représentent environ 32% de leurs recettes totales. Les communes perçoivent trois impôts obligatoires : l'impôt sur les biens immobiliers bâtis et non bâtis (Impuesto sobre bienes inmuebles), l'impôt sur l'activité économique (Impuesto sobre actividades económicas), l'impôt sur les véhicules à traction mécanique (Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica). Ces trois impôts représentent 28% des recettes communales hors emprunt. En outre elles peuvent lever deux impôts facultatifs (impôt sur les constructions et travaux, impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine).

Elles sont libres de fixer les taux, dans la limite d'une fourchette définie par l'Etat.

Les recettes fiscales des provinces représentent 58% de leurs ressources totales. Les provinces peuvent percevoir un impôt additionnel sur les activités économiques (Recargo sobre actividades económicas) sous la forme d'un taux unique qui ne peut dépasser 40%.

Les recettes fiscales des communautés autonomes représentent 20% de leurs ressources totales. Avec le nouveau système de financement mis en place en 2002 pour financer les nouvelles charges en matière de santé et d'éducation, les communautés autonomes perçoivent désormais 33% du produit de l'impôt sur le revenu (contre 30% précédemment). Elles ont la possibilité de fixer le taux sur cette part dans le cadre d'une fourchette élargie. Elles bénéficient de taxes complémentaires (impôt sur la fortune, droits de mutation), dont certaines peuvent être créées de leur propre initiative (taxe sur les jeux, impôt sur les banques et caisses d'épargne).

La Navarre et le Pays basque disposent d'un régime fiscal spécifique appelé « régime foral ». Elles peuvent collecter la totalité des impôts nationaux, mais acquittent une subvention au titre des services rendus par l'Etat (aportación ou cupo).

Les transferts financiers

Les transferts financiers représentent 36% des recettes communales totales, 28% des recettes des provinces et 67% de celles des communautés autonomes.

Les trois niveaux de collectivités locales perçoivent une dotation de participation aux recettes générales de l'Etat, indexée sur la hausse du PIB et qui possède une dimension péréquatrice.

Les communautés autonomes bénéficient de dotations de fonctionnement et d'investissement affectées (dotation pour les services sanitaires et sociaux transférés, dotation « contrats-programmes », dotation du « fonds de compensation inter-territoriale »...). Depuis le 1er janvier 2002, dans le cadre du nouveau système de financement des régions, les communautés autonomes reçoivent en outre une partie du produit de certains impôts nationaux sans marge de manœuvre sur la taxe : 35% de la TVA et, 40% de la taxe sur les carburants, le tabac et l'alcool.

L'emprunt local

Les collectivités locales peuvent recourir au crédit bancaire ou obligataire, privé ou public, en euros ou en devises étrangères et auprès de l'établissement de leur choix. La loi de stabilité budgétaire de 2001 conditionne désormais les autorisations d'emprunt accordées par l'Etat aux communautés autonomes, provinces et communes à l'équilibre de leur budget.

Contrairement aux communautés autonomes où le financement par émissions obligataires est libre, les communes et les provinces doivent obtenir l'autorisation du ministère des finances.

I. La dette des collectivités locales

La dette des collectivités locales a atteint 41,5 milliards d'€ fin 2002 (+1,9% par rapport à 2001), soit 6% du PIB espagnol (contre 6,3% fin 2001),

La Communauté Autonome ayant le plus important volume de dette en 2002 était la Catalogne (9,6 milliards d'€), suivie de l'Andalousie (7,1 milliards) et des Communautés de Valence (6,9 milliards) et Madrid (6 milliards). Les plus faibles volumes sont atteints par les Baléares (0,5 Md), la Cantabrie (0,3 Md) et la Rioja (0,2 Md). Néanmoins, en termes de ratio de dette sur le PIB de la Communauté, c'est la Communauté de Valence qui passe en 1ère position (10,1% du PIB de la Communauté), suivie de la Galice (8,6%), de l'Andalousie et de la Catalogne (7,5%), les meilleurs ratios étant ceux de La Rioja (2,9%), des Baléares (2,8%) et du Pays Basque (2,3%).

En 2002, 10 Communautés Autonomes sur 17 ont augmenté leur endettement. Les Communautés qui ont connu les plus fortes hausses sont la Castille-Manche (+30% / 2001), les Baléares (+26%) et les Asturies (+25%). Dans une moindre mesure, l'Aragon (+12%) et l'Estrémadure (+10%). La Rioja, le Pays Basque ou les Canaries ont en revanche abaissé le volume de leur dette.

II - Les nouvelles obligations des Collectivités locales en matière d'endettement

Sur la période 1995-2002 la Communauté de Valence enregistre la plus forte hausse de son endettement aussi bien en volume avec +159%, qu'en termes de ratio de dette/PIB, celui-ci étant passé de 6,4% en 1995 à 10,1% fin 2002, soit une hausse de 3,7 points. Sur cette période, les autres hausses sont plus modestes : 1,3 point pour les Asturies, 0,6 pour la Castille-Manche et 0,4 pour la Castille-Leon¹.

¹ Bien qu'elle n'apparaisse pas dans les chiffres de l'endettement public, la Banque d'Espagne a isolé la dette des organismes autonomes non administratifs, comme les entreprises publiques, liés aux Communautés autonomes. Elle représenterait 7,4 milliards d'€, soit un peu plus de 1% du PIB espagnol en 2002. Ce chiffre est toutefois difficile à calculer et correspond plus à un minorant qu'à une moyenne. Pour faire baisser artificiellement leur dette, les CA ont tendance à changer de statut des organismes autonomes pour les transformer en entreprises publiques. Les collectivités territoriales (hors CA) ont enregistré une hausse de leur dette de 5,8% par rapport à 2001. Celle-ci s'est élevée à 22 milliards d'€, soit 3,2% du PIB. Sur ce total, la plus grosse partie, 17 milliards

Conformément à loi de stabilité budgétaire, le Conseil de Politique Fiscale et Financière (CPFF), organe exécutif composé des représentants du gouvernement central et des exécutifs régionaux, a défini un objectif d'équilibre budgétaire cette année pour l'ensemble des CA et pour chacune d'entre elles prises individuellement, de 2003 à 2006. Les CA devront donc supprimer leur déficit qui était en 2002 de 0,3% du PIB. Le CPFF a aussi décidé que l'endettement de chaque CA à la fin de chaque exercice budgétaire ne devrait pas dépasser celui de la fin de l'année précédente. Les CA pourront s'endetter à court terme (en cours d'année) au-dessus de cette limite, mais devront corriger cette hausse avant la fin de l'année. Le CPFF a également approuvé une obligation d'information budgétaire trimestrielle de la part des CA.

Pour certaines CA, cette norme pourrait constituer une menace pour leur investissement, qui risque d'être ajusté à la baisse juste pour faire face à l'obligation d'équilibre. L'absence totale de différenciation entre les CA (toutes n'ont pas les mêmes efforts à faire pour réduire leur dette, toutes n'ont pas le même retard en termes d'infrastructures et d'investissements publics) est également considéré comme un élément de rigidité excessive. Dans la pratique, les CA pourraient bien avoir des difficultés pour remplir l'objectif d'équilibre en 2003 et 2004 à cause, notamment de nouveaux modèles de financement. Les communautés autonomes doivent en effet supporter le coût des dépenses de santé jusqu'ici pris en charge par l'administration centrale et ce, depuis pour certaines d'entre elles. Les nouvelles recettes censées couvrir ces dépenses pourraient être insuffisantes.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Mise en œuvre d'un régime spécifique pour les plus grandes villes espagnoles — villes de plus de 250.000 habitants et capitales régionales de plus de 200.000 habitants soit 27 villes réunissant environ 11.250.000 habitants, c'est à dire 26,90 % de la population totale. Les principales modifications apportées par la loi concernent l'organisation interne de ces villes (renforcement de l'exécutif municipal au travers de la création d'une commission de gouvernement local ; renforcement des structures administratives ; transformation du conseil en un véritable parlement local chargé du contrôle de l'exécutif et exerçant un pouvoir normatif), les facultés d'association et de collaboration intergouvernementales (possibilité de création de syndicats transrégionaux et transfrontaliers) et le renforcement des instruments de participation citoyenne.

d'euros, correspond aux communes et $\frac{1}{4}$ de ces 17 milliards vient des villes de plus de 500 000 habitants, notamment Barcelone, Madrid, Saragosse et Malaga.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux)

Depuis la législation de 1963-1964, les liens juridiques qui unissent les agents publics espagnols à leurs administrations **sont multiples**.

Il en résulte une diversité des personnels au service des administrations publiques espagnoles, qui sont :

- soit des fonctionnaires de carrière au service de l'Etat
- soit des fonctionnaires de carrière au service des entités territoriales
- soit des fonctionnaires dits "d'emplois"
- soit des contractuels

1°) Les fonctionnaires de carrière dont les salaires ou rémunérations sont à la charge du **budget général de l'Etat**. sont ceux qui, en vertu d'une nomination légale, occupent des postes permanents soit au sein de l'**administration centrale** formée par les différents ministères et leurs organismes indépendants, soit au sein de l'**administration périphérique**, c'est-à-dire dans les structures et entités administratives que l'Etat a déconcentré et déployé sur l'ensemble du territoire national.

Les personnels affectés au service des **organes constitutionnels** sont aussi fonctionnaires. Ils prêtent leurs services au Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, au Parlement, au Tribunal Constitutionnel, au Défenseur du Peuple et au Tribunal des Comptes. Ces personnels ont un statut particulier qui relève à titre subsidiaire de la législation générale des fonctionnaires.

Le personnel **militaire des forces armées** est aussi fonctionnaire, même si les caractéristiques du régime juridique de la profession militaire sont propres à un système fermé de fonction publique, structuré en grades hiérarchisés et assorti de limitations aux droits fondamentaux comme l'incompatibilité de la qualité de fonctionnaire avec toute sorte d'activité politique ou syndicale.

Les fonctionnaires de la **police étatique, autonome ou locale**, ont reçu un traitement spécifique différent de celui prévu par la loi des Forces et corps de Sécurité (loi n°2/1986), en imposant à tous les corps policiers le traditionnel système d'organisation et de structure hiérarchisées.

Enfin, possèdent également un statut particulier **les fonctionnaires de l'administration corporative**, comme les secrétaires des chambres officielles du commerce, de l'industrie, de la navigation et de la propreté urbaine, dont la carrière est organisée par l'administration de l'Etat.

2°) Les fonctionnaires de carrière au service des **administrations territoriales** se répartissent, quant à eux, dans les **trois catégories** suivantes :

Les **fonctionnaires transférés de l'Etat**, qui travaillent pour le compte des Communautés autonomes. Ils ont fait l'objet d'une véritable intégration dans leurs effectifs, lors de la création et de la mise en place de ces nouvelles entités territoriales à caractère régional.

Les **fonctionnaires d'habilitation nationale**, qui recrutés et formés au travers de procédures complexes à la charge de l'Etat et des Communautés autonomes, exercent leurs fonctions dans les administrations locales où ils occupent les trois emplois de responsabilité suivants : **secretarios** (secrétaire général), **interventores** (trésorier et percepteur), **depositarios** (responsable de la gestion économique et budgétaire de la collectivité).

Les **fonctionnaires locaux propres à la collectivité**, qui recrutés directement par les Communautés autonomes, les provinces et les communes se répartissent plusieurs groupes : administration générale (tâches administratives), administration spéciale (ingénieurs, architectes, métiers culturels et de la santé), services spéciaux (police municipale, lutte contre l'incendie).

3°) Les fonctionnaires d'emploi désignent deux types de personnels qui n'occupent pas de poste permanent et qui, par conséquent, ne détienne pas à proprement parler la qualité de fonctionnaire. Ce sont :

les "**intérimaires**", nommés à titre temporaire, tant au niveau national que local pour occuper des postes permanents en cas d'urgence ou de nécessité de service, jusqu'à la nomination définitive sur le poste considéré d'un fonctionnaire de carrière ;

et les "**éventuels**", qui sont les agents nommés et révoqués discrétionnairement pour accomplir des fonctions de confiance personnelle, à caractère politique ou d'assistance spéciale. Ces agents quittent obligatoirement leurs fonctions en même temps que l'autorité politique, nationale ou locale, qui a procédé à leur nomination.

4°) Les contractuels constituent désormais un type de personnel très courant dans les administrations publiques espagnoles, dans la mesure où, en dehors des fonctions exercées au niveau des collectivités locales par les fonctionnaires d'habilitation nationale, elles sont **libres de recruter**, pour exercer une même fonction, **un fonctionnaire de carrière ou un contractuel**.

Représentant **plus de moitié des effectifs** des administrations publiques espagnoles, les contractuels sont des **agents de droit privé**, régis par les dispositions du droit du travail applicables aux salariés des entreprises relevant du secteur concurrentiel.

Néanmoins, il convient de distinguer parmi eux, les **contractuels permanents**, sélectionnés par concours et dont le recrutement définitif peut être subordonné à une période probatoire d'une durée variable ; et les agents recrutés sur la base d'un **contrat à durée déterminée** pour l'exercice de fonctions qui ne peuvent pas être accomplies par les premiers.

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi)

	1990	1995	2000	Part en 2000	1990-2000
Administration de l'Etat	1 209 300	916 400	882 000	42 %	-27 %
Administration des communautés autonomes	448 500	621 600	690 300	33 %	+54 %
Administrations locales	389 200	425 900	450 700	21 %	+16 %
Universités	70 000	80 500	92 800	4 %	+33 %
total	2 117 000	2 046 395	2 117 800	100 %	0%

Espagne 2003	Effectif	%
Niveau Central	541 812	23,96 %
Niveau régional	1 159 951	51,31 %
Niveau local	558 785	24,71 %
Total	2 260 548	100 %

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale (éventuellement précisez pour les organes de gestion et de formation, si leur composition est paritaire, c'est à dire comprend à la fois des élus locaux et des représentants des organisations syndicales)

L'organisation du personnel des administrations publiques espagnoles repose sur le regroupement des fonctionnaires en **corps** et le regroupement des corps en **groupes**. Tous les fonctionnaires de carrière détiennent, par ailleurs, un **niveau compris dans une échelle de 1 à 30**, niveau qui correspond aux différents niveaux de classification des postes de travail.

En dépit de l'obsession anticorporative de la loi des "Mesures Urgentes" pour la Réforme de la Fonction Publique de 1984, on utilise la terminologie et les concepts de **corps et d'échelle** pour désigner un collectif de fonctionnaires, ayant reçu une formation identique ou similaire pour occuper certains postes ou exercer des fonctions déterminées.

Quant à l'attribution du corps, la loi commence par **rejeter la règle traditionnelle de la corrélation entre corps et fonctions ou services** (norme qui appartenait à l'histoire et correspondait à la nature de l'administration et de la fonction publiques, dont les corps furent créés pour que certains collectifs soient responsables de services ou de fonctions concrètes). A cet effet, la loi des "Mesures Urgentes" énonce que "les corps et les échelles de fonctionnaires ne pourront pas se voir assigner des facultés, des fonctions ou des attributions propres aux organes administratifs". **Les listes de postes de travail** qui déterminent les corps ou les échelles de fonctionnaires déterminent les fonctions citées.

Tous les fonctionnaires doivent appartenir à un **corps ou échelle**, et tous les corps et échelles sont classifiés en cinq groupes (**A, B, C, D, E**) établis par la loi des "Mesures Urgentes" en fonction des qualifications exigées pour l'admission. Ainsi appartiennent aux corps ou échelles :

- du **groupe A**, les fonctionnaires dont l'admission exige le diplôme de licencié ou docteur ;
- les corps du **groupe B** exigent le diplôme d'ingénieur technique, trois années d'université ou une formation professionnelle de troisième degré ;
- les corps du **groupe C** requièrent le baccalauréat ou une formation professionnelle de second degré ;
- les corps du **groupe D**, le diplôme du collège ou une formation professionnelle de premier degré ;
- et les corps du **groupe E**, la simple scolarité.

La classification des corps en groupes a un effet sur le traitement de base, qui correspond à l'indice de proportionnalité assigné à chaque groupe, mais cette classification **ne crée pas de hiérarchie** entre les corps ou les échelles. En conséquence, certains fonctionnaires d'un corps de

niveau supérieur d'études peuvent par conséquent occuper des postes subordonnés à ceux de fonctionnaires appartenant à un groupe de niveau inférieur.

Une troisième technique d'organisation des fonctionnaires est leur classification en 30 niveaux dans lesquels se structurent les corps ou échelles. Néanmoins, les niveaux réservés à chaque corps ou échelle **ne sont pas hiérarchisés** sur la base du niveau d'études ou de **l'appartenance à tel ou tel groupe**.

Au contraire, les niveaux attribués aux corps des différents groupes **se superposent**. Ainsi, les fonctionnaires du groupe A peuvent avoir des niveaux personnels et peuvent aspirer aux postes de travail compris entre **les niveaux 20 et 30** ; ceux du **groupe B**, aux postes situés entre **les niveaux 16 et 26** ; ceux du **groupe C**, entre **les niveaux 11 et 22** ; ceux du **groupe D**, entre **les niveaux 9 et 18** ; et ceux du **groupe E**, entre **les niveaux 7 et 14**.

Une dernière technique d'organisation sont **les listes de postes de travail**, définies par la loi n°23/1988 comme *"l'instrument technique qui permet l'organisation du personnel en fonction des nécessités du service et précise les conditions requises pour l'exercice de chaque poste"*. L'approbation des listes de postes de travail relève de la compétence générale conjointe du Ministère des Administrations Publiques et du Ministère d'Economie et de Finances.

Les listes de postes de travail organisent autant le personnel ayant la qualité de fonctionnaire de carrière, que le personnel ayant la qualité de fonctionnaire "éventuel" ou de contractuel recruté par contrat de droit privé.

Leur but est la mise en ordre et la gestion de l'organisation administrative sur la base des postes de travail. Elles doivent indiquer la **dénomination** et les **caractéristiques essentielles** des postes, les **conditions requises** pour pouvoir les exercer, **leurs compléments de salaire**, la **catégorie professionnelle et le régime juridique applicables** quand ils sont occupés par le personnel contractuels régis par le droit du travail.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1 Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés

Il n'existe, en Espagne, **aucune différenciation** entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique locale, dans la mesure où le **même régime juridique** s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents publics.

L'Etat espagnol a compétence pour en établir **les bases et les principes**, mais l'étendue et la portée des règles qu'il comporte peuvent être **diminuées, augmentées ou précisées** par les normes édictées, en ce domaine, par les Communautés autonomes.

Ainsi, si la loi portant réforme de la fonction publique du 2 août 1984, dite des "Mesures Urgentes", s'applique tant à la fonction publique nationale qu'à la fonction publique locale, ce même texte prévoit que les Communautés autonomes peuvent, dans ce cadre législatif, **aménager leur propre fonction publique**.

De même la loi n°7 du 2 avril 1985 fixant les bases du régime local précise qu'elles peuvent **légiférer sur le recrutement et la formation** de leurs propres fonctionnaires et de ceux des provinces et des communes situées sur leurs territoires respectifs.

Pour les collectivités locales, les décisions qu'elles prennent en matière de gestion de leur personnel résultent donc de l'application d'un **régime juridique édicté à la fois par l'Etat et les communautés autonomes**.

2°) Les groupes et niveaux de classification des corps de fonctionnaires espagnols

Correspondance entre Groupes et diplômes exigés :

Groupe A : diplôme de licencié ou docteur

Groupe C : baccalauréat ou formation professionnelle de second degré.

Groupe B : ingénieur technique, diplôme universitaire (trois années d'université) ou formation professionnelle de troisième degré.

Groupe D : diplôme ou formation professionnelle de premier degré.

Groupe E : scolarité.

Correspondance entre Groupes et Niveaux :

Groupe A : 20-30

Groupe B : 16-26

Groupe C : 11-22

Groupe D : 9-18

Groupe E : 7-14

II-2.2. Recrutement et formation

Si l'Etat espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement et de formation, les Communautés autonomes peuvent à leur guise **les compléter et les adapter**, à condition de respecter le cadre juridique imposé.

Ainsi les Communautés autonomes ne sont pas habilitées à fixer pour le recrutement des fonctionnaires locaux qui leur sont propres, des exigences particulières **de langue** (notamment celle de la communauté) ou **de diplôme**.

Le concours est la règle générale de recrutement tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents.

Il existe **trois types** de concours :

- sur titres (oposición)
- sur épreuves (concurso)
- sur titres avec épreuves (concurso-oposición)

La sélection et la formation sont assurées par l'**Institut National d'Administration Publique** pour les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires d'habilitation nationale et par les **Instituts d'Etudes de l'administration Locale** pour les fonctionnaires locaux.

II-2.3. Avancement et promotion

Les modes d'avancement et de promotion ainsi que les perspectives de carrière sont dépendant du mérite et de l'ancienneté de l'agent. Cependant, la nécessité de prendre en compte les exigences de modernisation de l'administration publique, de la gestion des ressources humaines, d'accroître la productivité et la flexibilité du travail auront certainement des incidences importantes sur ce système.

La mobilité des agents publics est encouragée afin qu'ils puissent occuper des postes aussi bien dans d'autres entités locales que dans l'administration de la communauté autonome qui les emploie. De même est encouragée aussi bien le passage de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale que l'inverse même si cette dernière hypothèse reste très marginale : en effet le transfert des fonctionnaires des communautés autonomes vers l'administration centrale nécessite une autorisation spéciale. Par ailleurs l'existence de statuts spécifiques aux agents de l'administration d'Etat, des administrations des communautés autonomes et des administrations locales aggravent encore ces rigidités.

II-2.4. Rémunération

La rémunération des agents des entités locales espagnoles se décomposent en trois parts : la première, la plus importante (50 % du traitement) est fixée par l'Etat. Elle constitue un minimum incompressible ; la deuxième (40 %) est déterminée par les entités locales en fonction du corps, du groupe et du niveau de l'agent concerné ; enfin, la troisième part (10 %) est constituée, du régime indemnitaire, et, le cas échéant, des primes. La tendance en terme de rémunération des agents locaux est d'aligner le traitement des fonctionnaires des entités locales sur celui des autres fonctionnaires des communautés autonomes et de l'Etat. Les augmentations de salaires sont d'ailleurs essentiellement fondées sur l'ancienneté.

Comme en Suède, les modulations des traitements alloués aux agents publics constituent un moyen pour attirer les candidatures et participer au renouvellement de la fonction publique.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux)

L'article 28 de la Constitution consacre la liberté syndicale et le droit de grève : « 1. Tous ont le droit de se syndiquer librement. La loi peut limiter ou exclure de l'exercice de ce droit les forces armées, les institutions ou les autres corps soumis à la discipline militaire et elle règle les particularités de son exercice pour les fonctionnaires publics. La liberté syndicale comprend le droit de fonder des syndicats et celui de s'affilier à celui de son choix, ainsi que le droit des syndicats de former des confédérations, de former des organisations syndicales internationales ou de s'affilier à celles-ci. Nul ne peut être obligé d'adhérer à un syndicat.

2. Le droit de grève est reconnu aux travailleurs pour la défense de leurs intérêts. La loi qui règle l'exercice de ce droit établit les mesures nécessaires pour assurer la permanence des services essentiels à la collectivité ».

D'une façon générale, le dialogue social est régi par plusieurs textes : la Constitution, la loi organique sur la liberté syndicale (1985), la loi sur les organismes représentatifs et la participation du personnel travaillant dans les administrations publiques (1987), et le décret législatif sur les règles applicables aux travailleurs (1995).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

Emprunts à la Nouvelle gestion publique :

Apparaît comme une manifestation de l'influence de la NGP sur la fonction publique espagnole, le développement depuis 1964 d'un processus de contractualisation qui confère au système un caractère mixte comprenant à la fois des éléments du système de carrière et du système d'emploi. Pour certains postes, le recours est ainsi fréquent aux conventions collectives et aux contrats de droit privé. **Les contractuels** constituent désormais un type de personnel très courant dans les administrations publiques espagnoles, dans la mesure où, en dehors des fonctions exercées au niveau des collectivités locales par les fonctionnaires d'habilitation nationale, elles sont libres de recruter, pour exercer une même fonction, un fonctionnaire de carrière ou un contractuel. Les contractuels représentent aujourd'hui plus de la moitié des effectifs des administrations publiques espagnoles : ils sont régis par les dispositions du droit du travail applicables aux salariés des entreprises relevant du secteur concurrentiel.

S'agissant des modalités de recrutement, on note également le recours de plus en plus fréquent depuis quelques années à des techniques managériales : ainsi le recours aux services d'entreprises externes spécialisées

Par ailleurs, une autre incidence de la NGP consiste dans la variabilité du niveau de rémunération en fonction du degré de performance. Formellement, il existe des systèmes d'évaluation de la performance qui se traduisent dans le « complément de productivité » et impactent sur le niveau de rémunération. Pratiquement, ce complément est lié au poste occupé. Par conséquent, il n'y a pas d'évaluation individuelle de la performance, mais évaluation d'unités ou d'équipes de travail. Théoriquement lié à la performance des agents, le complément de productivité est en réalité fixé librement par les autorités qui approuvent les « listes des postes de travail ». Il est fixé en fonctions des coûts globaux des programmes publics et des objectifs que ceux-ci prévoient d'atteindre. Il existe également pour certains postes un complément spécifique lié aux difficultés, responsabilités, incompatibilités et conditions particulières du poste.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Espagne

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système de santé espagnol est un système de type universel décentralisé par des autorités instituées dans les 17 communautés autonomes du pays. Cette autonomie se caractérise par une responsabilisation et une meilleure gestion des budgets de santé. Les gouvernements de sept communautés (Andalousie, Îles Canaries, Galicie, Pays Basque, Navarre, Catalogne et Valence) ont créé leurs propres administrations en matière de santé. Elles sont chargées d'offrir aux citoyens des services de santé identiques dans tout le pays. La gestion de la sécurité sociale est confiée à des personnes morales de droit public chargées d'une mission de service public. Elles font partie de l'administration mais jouissent d'une autonomie relativement large en matière d'organisation et de gestion. Aux trois branches de la sécurité sociale correspondent quatre organes de gestion : l'INSALUD pour les soins de santé, l'INSS pour les prestations contributives en espèces (INEM pour le risque chômage) et l'INSERSO pour les prestations non contributives.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Il existe un régime général contributif des travailleurs salariés et cinq régimes spéciaux contributifs pour les personnes relevant de secteurs d'activité particuliers (mineurs, agriculteurs par exemple). Des régimes contributifs spéciaux pour les fonctionnaires existent également. Ces régimes sont obligatoires ; les personnes exclues par le système d'assurance sont prises en charge par le système d'assistance. Le système national de santé, l'INSALUD, est placé sous la double tutelle du ministère de la santé et du ministère du travail et de la sécurité sociale. Au sein de l'INSALUD, comme dans les communautés autonomes compétentes en matière de santé, le système de santé espagnol est organisé en « aires de santé » et en « zones de santé » au sein desquelles il existe au moins un centre de soins primaires.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

En Espagne, les agents du secteur public sont en principe couverts par un régime spécial de protection sociale en raison de leur statut de droit public. Ce régime, géré par la Mutualité Générale des Fonctionnaires Civils de l'Etat (MUFACE), couvre les fonctionnaires contre tous les risques sociaux à l'exception du chômage auquel ils ne sont pas exposés. Cependant, les fonctionnaires des administrations locales sont exclus du régime de la MUFACE. Ils ont été intégrés au régime général par le décret royal n°480/1993 du 2 avril 1993.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

De nombreuses réformes ont animé la vie sociale espagnole ces dix dernières années. Des réformes, opérées en 1995 dans diverses branches de la sécurité sociale, ont été prolongées en 2000. Elles ont visé à restreindre l'accès aux prestations d'invalidité en renforçant leur contrôle, à unifier et à créer de nouvelles prestations de sécurité sociale en matière d'allocations familiales et de risques professionnels et enfin à simplifier les procédures existantes.

- 1995 : modification du statut des pensions d'invalidité

Les pensions d'invalidité non contributives deviennent des pensions de retraite lorsque le bénéficiaire atteint l'âge de 65 ans, comme les pensions contributives. L'Institut national de la sécurité sociale (Instituto nacional de la seguridad social (INSS)) assume dorénavant les responsabilités dans l'évaluation de l'invalidité et la reconnaissance du droit aux prestations. Enfin, un comité d'experts substitue le médecin unique dans le cadre de la procédure d'établissement de l'invalidité.

- 2000 : mise en place de nouvelles allocations familiales

Le décret royal n° 1/2000 du 14/02/2000 a introduit deux nouvelles allocations sous la forme de sommes forfaitaires à la naissance du 3^{ème} enfant et en cas de naissance multiple. Elles ne sont pas soumises à des conditions de ressources.

- Depuis 1992, les prestations familiales du régime spécial des fonctionnaires sont alignées sur celles du régime général.

L'INSALUD, placé sous la tutelle du ministère de la santé et de la consommation et du ministère du travail et de la sécurité sociale, ne gère aujourd'hui directement que les services de santé concernant 38% de la population ; à terme, l'ensemble sera transféré. Pour autant, le rôle de l'Etat n'est pas appelé à disparaître ; il doit coopérer avec les communautés autonomes. L'Etat conserve un rôle majeur dans le cadre du financement. Les réformes récentes tendent à freiner les dépenses pharmaceutiques et à assouplir les modalités de gestion de l'offre de soins publiques par :

- La mise en place d'une liste négative de médicaments en 1993 et en 1998 afin d'endiguer la dérive des dépenses pharmaceutiques ; sont ainsi non remboursés les médicaments au faible service médical rendu,
- Le développement d'une politique de génériques ; peu connus jusque là sur le marché espagnol en raison du prix moyen peu élevé des médicaments,
- La conclusion d'accords avec l'industrie pharmaceutique visant à baisser les prix des médicaments ainsi que les marges des grossistes et des pharmaciens,
- La mise en place d'un système de prix de référence pour certains groupes de médicaments.
- En terme de gestion de l'offre de soins publiques :

L'offre de soins de l'INSALUD apparaissant trop bureaucratique, de nouvelles formes de gestion publique sont promues dans les hôpitaux publics et, des plans de stratégie sont élaborés afin de moderniser l'offre de soins.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

L'Institut national de santé (INSALUD) assure la gestion de ce risque.

Prestations en nature :

Toutes les personnes sont couvertes par l'assurance maladie espagnole même lorsqu'elles ont des ressources insuffisantes et ne cotisent pas à la sécurité sociale. Le patient peut librement choisir son médecin généraliste dans le cadre de l'INSALUD. Une fois le médecin choisi, le patient doit, en principe, le conserver pendant au moins un an. Toutefois, une autorisation peut être accordée pour changer de spécialiste avant l'expiration de ce délai si des raisons justifient cette décision.

Les soins sont pris en charge dès le début de la maladie sans participation de l'assuré dans le cadre de l'INSALUD. Dans les autres cas, les médicaments ne sont gratuits que pour les pensionnés ainsi que pour les personnes âgées de plus de 65 ans. En cas de non - gratuité, les assurés doivent s'acquitter de 40% du prix des médicaments (30% pour les mutuelles de fonctionnaires) ou de 10% avec plafonnement pour les personnes atteintes de maladies chroniques.

Prestations en espèces :

Elles sont versées au travailleur qui a cotisé pendant 180 jours au cours des 5 dernières années. Après 3 jours de carence, l'employeur est tenu de verser 60% du salaire jusqu'au 15^{ème} jour de maladie. L'INSALUD prend ensuite le relais. A partir du 21^{ème} jour, il verse 75% du salaire. La durée maximale de l'indemnisation est de 12 mois, prorogeable de 6 mois.

III-2.2 Maternité et charges de famille

Le risque maternité n'est reconnu en tant que tel depuis 1995. Auparavant, la maternité était considérée comme une incapacité de travail temporaire. La sécurité sociale espagnole établit une distinction claire entre les prestations familiales et les allocations maternité. Les prestations familiales sont octroyées aux parents ayant un enfant à charge, sous forme d'indemnités en espèces afin de réduire l'augmentation des dépenses du ménage due à leurs responsabilités familiales. Les allocations de maternité servent à couvrir la perte de revenus durant le congé obligatoire lié à la maternité. Pour pouvoir y prétendre, les conditions d'affiliation sont les mêmes que celles requises en cas de maladie soit une affiliation pendant 180 jours au cours des 5 années précédant la grossesse.

Les prestations sont versées pendant 16 semaines (18 en cas de naissance multiple) et correspondent à 100% du traitement de base. La mère peut opter pour que le père bénéficie à sa place des 4 dernières semaines de congé mais peu ils peu nombreux à en faire la demande. Quant aux prestations en nature, la prise en charge médicale est totalement gratuite et assurée par le service de soins.

Les allocations pour charge de famille sont versées dès la naissance du premier enfant jusqu'à ses 18 ans. Elles sont soumises à des conditions de ressources ; le revenu annuel des parents ne devant pas être supérieur à 7 954,07 euros. Ce montant s'accroît en fonction du nombre d'enfants. L'allocation s'élève à 291,01 euros par an pour le 1^{er} enfant, ce montant est majoré de 15% à partir du 2^{ème} enfant.

III-2.3 Risques professionnels

Ce risque est entièrement financé par l'employeur. Sa contribution varie entre 0,81% et 16,20% des salaires. Aucune période de stage n'est exigée pour le versement des prestations en espèces. La réduction de la capacité de travail doit être d'au moins 33%. L'assuré percevra des prestations selon son degré d'invalidité. Le montant des prestations en espèces varie selon que l'invalidité est partielle ou totale. Elles peuvent prendre la forme d'un capital équivalent à 24 fois le salaire de base du travailleur se trouvant dans l'incapacité de travailler ou d'une rente égale à 100% de son traitement. La pension est versée pendant 18 mois. L'assurance maladie prend ensuite le relais.

II-2.4 Vieillesse

Le régime spécial des agents des collectivités locales (MUNPAL) a été intégré au régime général de sécurité sociale par un décret royal du 2 avril 1993 ; le régime général étant, contrairement aux idées reçues, plus avantageux. Seuls les fonctionnaires de l'Etat relèvent encore d'un régime spécial entièrement géré par la MUFACE (Mutualité générale des fonctionnaires de l'administration civile de l'Etat), organisme gestionnaire dépendant du ministère des administrations publiques.

- Régime de retraite de base

L'âge normal de départ en retraite est de 65 ans pour les hommes et les femmes. Il s'agit d'un âge minimum car un départ anticipé est possible à 60 ans et un départ prorogé à 70 ans. Pour bénéficier d'une pension de retraite, les salariés doivent avoir cotisé pendant 15 ans au minimum. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les pensions sont majorées de 2 % par année supplémentaire en cas de départ différé et sont minorées de 6 à 8% par année d'anticipation avant l'âge légal de départ en retraite. Le montant de l'abattement varie en fonction de l'âge de l'individu et le nombre d'années de cotisations. La pension est calculée sur la base des traitements des 24 mois antérieurs à la liquidation de la pension de retraite dans leur valeur nominale, le restant des bases de cotisations étant réactualisé

conformément à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Le pourcentage est de 50% pour les 15 premières années sans pour autant pouvoir dépasser les 100% pour 35 années de cotisations. La pension est versée 14 fois par an. Le montant de la pension minimum, pour les plus de 65 ans avec un conjoint à charge, est de 6 603,52 euros par an par exemple.

- Régime de retraite complémentaire

Il n'existe pas de régime complémentaire légal généralisé. Lorsqu'il existe, il est organisé par secteurs géographiques. Toutefois, l'Etat encourage, par des mesures d'incitations fiscales, la mise en place de fonds de retraite privés ainsi que l'adhésion des salariés à ces fonds depuis une loi du 8 juin 1987. Ces fonds peuvent être constitués par des entreprises, des associations ou des organismes financiers mais ils ne peuvent se substituer à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale. Les mutualités de prévisions sociales (organismes assureurs), placées sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, proposent des produits assurantiels de caractère volontaire et complémentaire au régime de retraite de base. Depuis l'intégration du régime de base spécial au régime général de sécurité sociale, les régimes complémentaires ont commencé à se développer pour les agents des collectivités locales notamment de Catalogne et du Pays - Basque.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le gouvernement ne sera plus en mesure de verser des pensions d'un niveau équivalent aux pensions actuelles à moins d'augmenter les cotisations sociales dans des proportions intolérables ou de creuser des déficits d'ici à 35 ans en raison du vieillissement de la population. Diverses mesures ont été proposées notamment à travers des rapports dont le Pacte de Tolède de 1995 qui formule 15 recommandations. Elles ont, pour la plupart, été reprises par le gouvernement et visent à :

- assurer la stabilité financière du système par : la création d'un fonds de réserve, le relèvement de l'âge de départ de la retraite, l'homogénéisation des taux de cotisation entre les différents régimes, la contribution facultative à des régimes de retraite complémentaire...
- rendre le système plus équitable par la simplification et l'intégration des régimes spéciaux, la réduction de l'effet redistributif entre les régimes...
- améliorer la gestion du système par la lutte contre l'économie souterraine, la prévention de la fraude notamment dans le domaine de l'invalidité etc.

A la suite de ce rapport, plusieurs lois ont été votées en 1997 et un accord entre le patronat, les syndicats et le gouvernement a été signé le 9 avril 2001. Le lien entre les prestations et les cotisations a été renforcé mais le niveau des pensions a diminué. La nouvelle législation n'a pas corrigé les déséquilibres entre les différents régimes mais elle les a accentués. Le gouvernement espagnol n'a pas procédé à une véritable réforme de son système de retraite. Il n'est pas exclu que certaines recommandations du Pacte de Tolède, laissées pour compte (par exemple séparation des sources de financement), ne soient pas reprises dans un avenir proche.