



**Etude CNFPT - EUROPA**  
**Les fonctions publiques locales en Europe**  
  
**- Portugal -**

**Clotilde DEFFIGIER**  
**Maître de conférences en droit public, Faculté de droit et des**  
**sciences économiques de Limoges (OMIJ)**  
**Membre du Conseil scientifique d'EUROPA**

# PORTUGAL

## - 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, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- 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 au Royaume-Uni.**

### ***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 – SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

### I-1. Structures nationales

#### I-1.1. Caractéristiques étatiques

##### - Données géographiques (superficie, habitants, densité)

Superficie	92.152 km <sup>2</sup>
Population	10.563.000 habitants (en 2005)
Densité	119 / km <sup>2</sup>
Capitale	Lisbonne
Population active	5.523.000

##### - Données économiques

Taux de chômage	6,7%
Taux de croissance	1%
PIB	155,3 milliards d'euros
PIB/hab. (euros)	12.500 euros (11550 dollars)
PNB/hab.	16164 dollars
Taux d'inflation	3,1% en 2006, estimé à 2,5% en 2007 et 2008
Dépenses publiques totales/PIB	70,3 milliards d'euros (2006) soit 47,7% du PIB
Investissement public/PIB	4,2 milliards d'euros (2006), soit 2,8 % du PIB, soit 5,9 % des dépenses publiques
Dettes publiques/ PIB	64 milliards d'euros (2006), soit – 6 % du PIB

##### - Données politiques

Le Portugal est une république démocratique depuis 1974, unitaire ; il a choisi un régime politique de type parlementaire. Le principe qui gouverne l'organisation et les compétences des collectivités territoriales est le principe de la décentralisation administrative (art. 237 de la Constitution).

Selon l'article 110 de la Constitution, « Les organes de souveraineté sont le Président de la République, l'Assemblée de la République, le Gouvernement et les tribunaux ».

Le chef de l'Etat est élu pour 5 ans au suffrage universel direct (il doit avoir plus de 35 ans et ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs), mais dispose de peu de pouvoirs (ils sont énumérés à

l'article 133) ; le Gouvernement est placé sous l'autorité du premier ministre et exerce la réalité des pouvoirs ; le Premier ministre et les membres du Gouvernement sont en principe nommés et révoqués par le Président, mais ce dernier suit l'avis du Parlement. Le Premier ministre est nommé par le Président de la République en fonction des résultats électoraux, après que celui-ci ait entendu les partis à l'Assemblée de la République (art. 187). Les autres membres du gouvernement sont nommés par le Président, sur proposition du Premier ministre. Le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée de la République.

Le Parlement ne comprend qu'une seule chambre, l'Assemblée de la République, qui est élue pour 4 ans au scrutin proportionnel à un seul tour (art. 147 et s.). Le nombre de députés élus à cette Assemblée est actuellement de 230, dont 4 représentants des Portugais de l'étranger. On notera un intéressant article 159 sur les devoirs des députés, en particulier d'assister aux séances plénières et aux réunions des commissions auxquelles ils appartiennent. Les députés qui ne siègent pas à l'Assemblée ou qui dépassent le nombre d'absences admis par le règlement peuvent perdre leur mandat (art. 160). L'Assemblée accorde sa confiance au Gouvernement, elle peut voter contre lui une motion de censure (art. 163 et 194) ; en retour, le Président peut dissoudre l'Assemblée (art. 172 ; cela a été le cas en décembre 2004), après avis du Conseil d'Etat et des partis politiques. L'Assemblée légifère sur toutes les matières à l'exception de celles qui sont réservées au gouvernement par la Constitution.

Un organe important est le Conseil d'Etat (art. 141 et s.) : il est l'organe politique que consulte le Président de la République ; il se prononce sur la dissolution de l'Assemblée de la République et des organes de gouvernement des régions autonomes ; il peut se prononcer sur la démission du gouvernement, sur la nomination et la révocation des ministres de la République auprès des régions autonomes...

La Constitution date du 2 avril 1976, et a été modifiée à sept reprises, la dernière fois en 2005. Selon l'article 2, « la République portugaise est un Etat de droit démocratique fondé sur la souveraineté populaire, sur le pluralisme de l'expression et de l'organisation politiques démocratiques, sur le respect des droits fondamentaux et des libertés essentielles et sur la garantie de leur exercice et de leur usage ainsi que sur la séparation des pouvoirs et leur interdépendance, visant à réaliser la démocratie économique, sociale et culturelle et à approfondir la démocratie participative ».

Selon l'article 10 de la Constitution, « les partis politiques concourent à l'organisation et à l'expression de la volonté populaire, dans le respect des principes de l'indépendance nationale, de l'unité de l'Etat et de la démocratie politique ». Leur régime est défini à l'article 51 : ils doivent en particulier se conformer aux principes de transparence, d'organisation et de gestion démocratiques, et de participation de tous leurs membres. La loi établit les règles relatives au financement des partis politiques. L'article 114 mentionne leurs droits, en particulier à l'information.

Les partis politiques sont les suivants : le Parti socialiste (PS, actuellement majoritaire), fondé en 1973 ; le Parti social-démocrate (de centre-droit, PSD), fondé en 1974, de tendance conservateur ; la coalition démocratique unitaire (CDU) qui regroupe le Parti communiste portugais et les écologistes (PCP-PEV) ; le Centre démocrate-social/ parti populaire (CDS-PP), parti conservateur et nationaliste (le nom Centre démocrate et social était le premier nom de ce parti en 1974) ; le Bloc de gauche (BE), qui résulte de la fusion de trois anciens partis très à gauche (UDP, Union démocratique et populaire ; PSR, Partis socialiste révolutionnaire ; et Política XXI). Il existe aussi un Parti national rénovateur, d'extrême-droite, mais sans représentation politique actuellement.

Le Titre VII de la Constitution est consacré aux régions autonomes, l'article 230 précisant que l'Etat est représenté dans chacune des régions autonomes par un ministre de la République, nommé et révoqué par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, après consultation du Conseil d'Etat. Il lui incombe de signer et de faire publier les décrets législatifs régionaux et les décrets réglementaires régionaux (art. 233). Le Titre VIII est consacré au pouvoir local.

Un Titre IX traite de l'administration publique (art. 269, régime de la fonction publique).

Le Portugal s'est engagé dans une vaste réforme de l'Etat et des services publics.

Il existe des déséquilibres importants au sein de la société portugaise ; des différences se sont creusées entre les nouvelles générations, qui ont un accès aisé à l'instruction, aux nouvelles technologies, et leurs aînés, qui ont un faible niveau d'instruction. Des écarts géographiques existent également, entre la continuelle désertification économique et démographique de l'intérieur du Portugal par rapport au littoral et aux régions métropolitaines. L'action dynamique du pouvoir local démocratique n'a pas réussi à enrayer le fossé qui se creuse encore. Des problèmes sociaux apparaissent : les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche montrent de très faibles niveaux de productivité, mais continuent à employer plus de 11,5% de la totalité de l'emploi national ; La main d'œuvre de ces secteurs est assez âgée, a un faible niveau d'instruction et ne pourra pas être reconvertie vers d'autres secteurs. La croissance de la productivité portugaise reste insuffisante. Le déficit commercial de l'économie portugaise s'aggrave. La société portugaise connaît un processus accéléré de vieillissement de la population ; les plus de 65 ans ont doublé en trente ans ; le système de sécurité sociale est donc soumis à une énorme pression.

Le Portugal s'est surtout lancé dans une vaste réforme administrative (décision du Conseil des ministres du 21 avril 2006 ; suppression de 246 des 518 services organiques et entités publiques de l'administration centrale, création de 60 structures nouvelles, ce qui réduit l'administration centrale à 331 structures, soit 187 de moins qu'avant). Il s'agit du programme de réforme PRACE (Programme de restructuration de l'administration centrale de l'Etat). Le but est de parvenir à une amélioration de

la qualité des services publics et à une augmentation de leur efficacité par une meilleure allocation des ressources utilisées.

La loi du 15 janvier 2004, relative aux établissements publics, répond au besoin de rendre plus cohérent tout l'ensemble d'entités dispersées. La création des établissements publics doit être justifiée par une étude d'impact et une analyse financière ; elle ne peut intervenir que lorsque les spécificités techniques de l'activité administrative en cause requièrent un type de gestion non soumis au pouvoir hiérarchique du gouvernement. Le contrôle exercé par le gouvernement sur les établissements publics a été renforcé.

Une autre loi du 15 janvier 2004 est relative à l'administration directe ; elle vise à doter les services centraux et périphériques soumis au pouvoir hiérarchique du gouvernement d'une structure plus flexible afin d'ajuster leur administration aux missions qu'ils doivent accomplir. Cette loi envisage la réduction du nombre de services de chaque ministère par la concentration des fonctions horizontales en unités organiques que se partagent plusieurs ministères.

La gestion en fonction des objectifs a été introduite dans tous les volets de la réforme.

#### **- Données institutionnelles**

Le Portugal est un Etat unitaire (art. 6 de la Constitution : « L'Etat est unitaire et respecte, dans son organisation et dans son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes, dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres »). Les collectivités locales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs ; elles visent à défendre les intérêts propres de leurs habitants (art. 235, 2 de la Constitution). Les régions administratives ne sont toujours pas créées, malgré les réformes annoncées et en cours.

Les collectivités locales disposent d'une assemblée élue dotée de pouvoirs de décision et d'un organe exécutif collégial responsable devant elle. L'Assemblée est élue au suffrage universel direct et secret par les citoyens recensés sur le territoire de chaque collectivité, selon le système de la représentation proportionnelle. L'organe exécutif collégial est constitué d'un nombre approprié de membres. Le premier candidat de la liste ayant obtenu le plus de voix est désigné président de l'assemblée ou de l'exécutif, conformément à la solution adoptée par la loi.

Il existe une tutelle administrative (art. 242 de la Constitution). Elle consiste à vérifier que les collectivités locales observent la loi. Les mesures de tutelle restreignant l'autonomie locale sont

précédées de la consultation d'un organe de la collectivité. La dissolution d'organes des collectivités locales ne peut être due qu'à des actions ou omissions illégales graves.

Il existe aussi une déconcentration : actuellement, les districts et les régions sont des divisions administratives de l'Etat. Depuis 2004, les réformes ont également touché la déconcentration.

► Les autorités centrales et déconcentrées

Il existe une administration étatique, et deux niveaux d'administration territoriale de l'Etat : les régions et les districts. Ce sont des divisions purement administratives, qui servent de base territoriale aux services périphériques de l'Etat.

Le programme PRACE définit des critères qui permettront la réorganisation des services périphériques déjà existants et qui guideront les futurs transferts de fonctions du centre vers la périphérie. Le programme a pour but la réalisation territoriale des services périphériques, afin de donner une certaine cohérence territoriale à l'administration. Les services déconcentrés doivent être restructurés pour faire coïncider les frontières territoriales avec celles des unités territoriales statistiques de niveau II et non plus avec celles des districts ou des groupements de districts. Cela correspondrait aux 5 régions. Le gouvernement souhaite s'attaquer à l'immense diversité des divisions territoriales administratives de l'Etat. Les différents niveaux ont été construits au fil des ans ; on note ainsi une distribution inégale sur le territoire national, ce qui donne une importance administrative considérable à certains sièges de districts, favorisant ainsi le développement de certaines zones au détriment d'autres. Une réforme de 2001 a simplement renforcé le rôle de coordination des commissions de coordination et de développement régional. La division territoriale de ces commissions a été choisie afin d'harmoniser les divisions territoriales administratives de l'Etat.

La réforme a également pour objet de faire en sorte que la réorganisation des services déconcentrés au niveau régional permettra une meilleure répartition à l'intérieur même des régions.

Enfin, la réforme souhaite prêter attention à la coordination entre les différents services déconcentrés au niveau régional. Les commissions de coordination et de développement régional ont vu leur rôle renforcé. Elles doivent coordonner les différents services régionaux, spécialement dans le domaine de la planification territoriale, celui de la coordination stratégique et du développement économique, social et environnemental). Le préfet, qui représente le gouvernement au niveau du district, garde un rôle de coordinateur des services de sécurité et de protection civile et d'autres services périphériques localisés à ce niveau territorial. Une déconcentration sub-régionale existe, au niveau des districts ; ce sont des bases territoriales possibles, tout comme les municipalités peuvent constituer aussi des



unités territoriales pour les services déconcentrés de l'Etat. Aucune unité territoriale n'a, à l'heure actuelle, été définie comme base de la déconcentration sub-régionale.

Actuellement, les districts sont les lieux où s'exercent les compétences des grandes administrations nationales (santé, éducation, finances...).

► L'évolution de la décentralisation

**1) Les principaux textes législatifs:**

**2) Les tendances actuelles**

**- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

*1-1.2. Les compétences étatiques*

**- Types d'activités**

Les grands types d'activités sont :

Systeme de sécurité sociale (art. 63) : Il incombe à l'Etat d'organiser, de coordonner et de subventionner un système de sécurité sociale unifié et décentralisé.

Systeme de santé (art. 64) : Le droit à la protection de la santé est assuré au moyen d'un service national de santé universel et général qui tendra à la gratuité, en tenant compte de la situation économique et sociale des citoyens. L'accès à la médecine préventive, curative et de rééducation doit être garanti à tous les citoyens. L'Etat doit discipliner et contrôler l'exercice de la médecine sous forme associative ou privée, en la coordonnant au service national de la santé, afin d'assurer des institutions de santé de qualité et efficaces.

Education, culture et science (art. 73) : l'Etat doit garantir l'accès de tous à la culture ; l'Etat assure l'enseignement élémentaire universel, obligatoire et gratuit ; il doit créer un système public.

La fonction juridictionnelle est régaliennne (art.207 et s.).

La police est également considérée comme une activité régaliennne à part entière (art. 272) : la police a pour fonction de défendre la légalité démocratique, et de garantir la sécurité intérieure et les droits des citoyens.

Il incombe à l'Etat d'assurer la Défense nationale (Titre X de la Constitution). Il existe d'ailleurs un Conseil supérieur de défense nationale. Les forces armées constituent donc un service régalien.

### **- Secteur monopolistique**

Selon l'article 82 de la Constitution, le secteur public est constitué des moyens de production dont la propriété et la gestion appartiennent à l'Etat ou à d'autres organismes publics. La loi détermine les moyens et les formes d'intervention sur les moyens de production, ceux de leur appropriation publique, ainsi que les critères de fixation de l'indemnisation correspondante. L'article 86 de la Constitution précise expressément que la loi peut définir les secteurs fondamentaux interdits aux entreprises privées et aux autres organismes de même nature.

Les principales exceptions à l'intervention du secteur privé se trouvent aujourd'hui dans la loi 88-A/97 du 25 juin 1997. Les entités du secteur privé (ou leurs équivalents) ne sont pas autorisées à intervenir dans l'approvisionnement en eau, l'évacuation et le traitement des eaux usées, les services postaux et les transports ferroviaires si ces activités relèvent des services publics. Si cette activité ne s'exerce pas au titre du service public, l'intervention privée est autorisée. Pour l'exploitation des ports maritimes, toute intervention privée est interdite, sauf au moyen d'une concession.

C'est sous l'influence du droit communautaire, surtout depuis l'adhésion du Portugal à l'Union, que les choses ont évolué : avant l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne, la commercialisation des céréales au Portugal était un secteur d'activité couvert par un monopole public. EPAC (à cette époque: «Empresa Pública de Abastecimento de Cereais») était l'entreprise publique responsable de la gestion du marché. Le monopole public a été progressivement démantelé après l'adhésion et EPAC, transformé en société anonyme à capital public, est devenu un des opérateurs sur le marché des céréales, libéralisé à partir de 1991.

### **- Secteur concurrentiel**

La Constitution portugaise définit le régime économique de la République : « L'organisation économique et sociale repose sur le principe de la subordination du pouvoir économique au pouvoir politique démocratique et sur la coexistence de différentes formes de propriété des moyens de production, soit le secteur public, le secteur privé et le secteur coopératif et social, la liberté d'initiative et d'organisation des entreprises dans le cadre d'une économie mixte, la propriété des ressources naturelles et des moyens de production, conformément à l'intérêt collectif.

Selon l'article 21 de la Constitution, il incombe à l'Etat d'assurer la pleine utilisation des forces productives, en veillant particulièrement au fonctionnement efficace du service public, d'assurer le fonctionnement efficace des marchés, en vue de garantir une concurrence équilibrée entre les

entreprises, d'empêcher la formation de monopoles privés, et de réprimer les abus de position dominante et les autres pratiques portant atteinte à l'intérêt général.

L'Etat encourage l'activité des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises. Il contrôle qu'elles respectent leurs obligations légales, surtout lorsqu'elles exercent des activités d'intérêt économique général. L'Etat ne peut intervenir dans la gestion des entreprises privées qu'à titre transitoire, dans les cas expressément prévus par la loi, et en règle générale sur décision judiciaire préalable. Des aides de l'Etat existent dans le domaine de la politique agricole (art. 98).

Le Portugal fait partie des pays les plus avancés en termes de libéralisation dans le domaine des transports ferroviaires de voyageurs.

On compte 76 entreprises publiques locales au Portugal en 2006 ; les partenariats public – privé sont connus, ainsi que des associations des collectivités publiques avec d'autres partenaires publics. Ainsi c'est dans le cadre d'un partenariat public – privé que le Portugal a parfaitement réussi un programme d'investissement d'infrastructures routières ; il est utilisé également dans le domaine de la santé et pour un programme de nouvelles infrastructures ferroviaires. Il a servi également pour des programmes dans le domaine de l'eau et dans celui de la construction des prisons. L'objectif au départ de l'utilisation des PPP était le développement rapide d'infrastructures et la recherche d'une meilleure qualité des services publics. L'Etat a créé une unité PPP, dotée de missions générales de surveillance de ces partenariats, en particulier des relations entre les partenaires publics et privés. Les PPP constituent entre 15 et 33% de l'investissement public total.

Le Gouvernement s'est engagé depuis quelques années dans un vaste programme de privatisation des entreprises publiques, en particulier dans le domaine de l'industrie pétrolière. Beaucoup semblent avoir été vendues à un prix inférieur à leur valeur.

### **- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

La tendance est à une diminution considérable du nombre de services (voir infra dans l'analyse de l'évolution de la fonction publique).

## I-2. Structures territoriales

### I-2.1. Caractéristiques générales

<p style="text-align: center;"><b>Niveau 1 (communal ou assimilé)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Degré de coopération supra communale</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Niveau 2 (départemental ou provincial. Niveau intermédiaire)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Niveau 3 (Régional ou entités autonomes / fédérées)</b></p>
<p>Niveau infra-communal : les Freguesias (Localités ou paroisses)</p> <p>Concelhos ou municipios (Communes)</p>	<p>Intermunicipalités : Regroupement de municipalités -en régions autonomes pour les municipalités insulaires -en grande zone métropolitaine -en communauté urbaine -en communauté intermunicipale</p>		<p><u>5 régions administratives sont prévues, mais non encore officiellement créées</u> (rejet par référendum en 1998) : (Région Nord divisée en 8 sous-régions, Région Centre divisée en 12 sous-régions, Région de Lisbonne divisée en 2 sous-régions, Alentejo divisée en 5 sous-régions, Algarve confondue avec la sous-région qui porte le même nom) et 2 régions autonomes (Açores et Madère, qui ne sont pas subdivisées en sous-régions)</p>
<p><b>Nombre :</b> 4252 paroisses, 308 communes (moyenne de 36.000 habitants)</p>	<p><b>Nombre :</b> 7 grandes aires métropolitaines 10 communautés urbaines 2 communautés intermunicipales 30 associations de communes 22 régions de tourisme</p>	<p><b>Nombre :</b></p>	<p><b>Nombre :</b> 5 + 2 autonomes</p>

En métropole, les collectivités locales sont les freguesias, les communes, et les régions administratives.

Les régions autonomes des Açores et de Madère comprennent des freguesias et des communes. Dans les grandes zones urbaines et dans les îles, la loi peut créer d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux, adaptées à leur condition particulière.

#### **- Données géographiques**

#### **- Données économiques :**

#### **- Données institutionnelles**

##### **► Les collectivités locales infra-régionales**

**Les freguesias** : les organes représentatifs de la freguesia sont l'assemblée de freguesia et le conseil de freguesia. L'assemblée de freguesia est l'organe de délibération de la freguesia. La loi peut établir que, dans les freguesias très faiblement peuplées, l'assemblée de freguesia soit remplacée par l'assemblée plénière de citoyens électeurs. Le conseil de freguesia (junta) est l'organe exécutif collégial de la freguesia. Les freguesias peuvent constituer des associations pour administrer des intérêts communs. L'assemblée de freguesia peut déléguer aux organisations d'habitants les tâches administratives qui n'impliquent pas l'exercice de pouvoirs d'autorité.

**Les communes** : les organes représentatifs de la commune sont l'assemblée municipale et le conseil municipal (camara). L'assemblée municipale est l'organe de délibération de la commune ; elle est constituée de membres élus directement en nombre supérieur à celui des présidents de conseil de freguesia qui en font partie. Le conseil municipal est l'organe exécutif collégial de la commune.

##### **► Les collectivités locales régionales**

**La région** : on rappellera que les régions administratives, prévues dans la Constitution, ne fonctionnent pas encore sous forme de collectivités territoriales décentralisées ; les organes représentatifs de la région administrative sont l'assemblée régionale et le conseil régional. L'assemblée régionale est l'organe délibératif de la région ; elle est constituée de membres élus directement et de membres, en nombre inférieur aux premiers, élus selon le système de la représentation proportionnelle et la méthode de la plus forte moyenne de Hondt, par le collège électoral formé par les membres des assemblées municipales de la région désignés par élection directe. Le conseil régional est l'organe exécutif. Il a été envisagé à plusieurs reprises de transformer la région en véritable collectivité territoriale décentralisée ; mais le référendum de 1998 n'a pas permis cette transformation.

## **- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

On peut souligner la progressive montée en puissance de l'intercommunalité.

La coopération intercommunale a débuté par une initiative centrale et une initiative locale. Les fondements juridiques se trouvent dans la constitution de 1976. Ce texte prévoit la création des associations des communes et la possibilité de créer dans les grandes aires urbaines, d'autres formes d'autonomie locale.

En 1981 ont été créées par la loi du 15 septembre n° 266/81, les associations des communes, qui ont évolué depuis de 1999 vers d'autres formes d'organisation territoriale, avec la loi n° 172/99. À cette époque, le Portugal s'est engagé dans une politique de transfert des compétences aux communes, ce qui explique le renforcement des structures de coopération intercommunale. La loi n° 11 de 2003 renouvelle les formes de coopération entre les communes et renforce l'intégration.

Deux aires métropolitaines pour Lisbonne et Porto ont été créées par la loi n° 44 du 2 août 1991 ; elles ont fait l'objet d'une nouvelle loi, n° 10/2003, qui distingue désormais deux catégories : la grande aire métropolitaine et la communauté urbaine.

Les régions de tourisme, autre forme de coopération intercommunale, ont été créées en 1982 ; ce sont des associations qui regroupent des communes, des représentants des services de l'administration centrale et des représentants du secteur privé, pour la promotion du tourisme des différentes régions.

Les structures de coopération inter municipales sont à vocation unique ou multiple. Elles ont des règlements propres.

La constitution des structures de coopération intercommunales dépend de la volonté des communes. Celles-ci peuvent définir les termes de leur participation, mais elles restent soumises aux règlements établis lors de la création des structures. Les communes sont obligées de rester pendant cinq ans dans la structure à laquelle elles ont décidé d'appartenir (principe de stabilité).

Les structures intercommunales disposent au Portugal de la personnalité juridique de droit public ; elles ont un budget propre et des moyens propres. Il existe des aires métropolitaines (7 grandes aires métropolitaines, 10 communautés urbaines), communautés intercommunales (2 communautés intercommunales à objet général, 30 associations de communes à objet spécifique), 22 régions de tourisme.

Les organes décisionnels des divers types de structures intercommunales sont les suivants :

Pour les grandes aires métropolitaines :

1. l'assemblée métropolitaine, organe délibérant
2. la Junte métropolitaine, organe exécutif
3. le conseil métropolitain, organe consultatif

Pour les communautés urbaines :

1. l'assemblée de la communauté urbaine, organe délibérant
2. la junte de la communauté urbaine, organe exécutif
3. le conseil de la communauté urbaine, organe consultatif

Pour les communautés intercommunales :

1. l'assemblée intercommunale, organe délibérant
2. le conseil directif, organe exécutif
3. la commission consultative intercommunale, organe consultatif

Pour les associations de communes à objet spécifique :

1. l'assemblée intercommunale, organe délibérant
2. le conseil directif, organe exécutif

Les assemblées sont constituées par les membres élus des assemblées des communes.

Les junte et les conseil directives sont constitués par les maires des communes qui élisent un président et deux vice-présidents.

Une structure intercommunale donnée ne peut pas évoluer en une autre structure intercommunale.

Toutes les structures intercommunales sont créées par un acte public, publié au Journal officiel.

S'agissant des compétences, les domaines concernés (donc les activités qui sont le plus souvent transférées, par la loi ou par les communes) sont la coordination des actions entre les communes et les services de l'administration centrale en matière d'infrastructures d'assainissement de base et systèmes de captation, la santé, l'éducation, l'environnement et les ressources naturelles, la sécurité et la protection civile, les infrastructures de transports et leur accessibilité, les équipements collectifs, la promotion des activités économiques et culturelles, le temps libre et le sport; un autre domaine touche la planification et la gestion stratégique, économique et sociale ainsi que la gestion territoriale.

## *1-2.2. Compétences : Nature des compétences ; Domaine des compétences :*

### ► **Les compétences des collectivités locales infra-régionales**

**Les freguesias** disposent de certaines compétences qu'elles partagent avec les communes ; Elles disposent également de compétences propres relatives à la gestion de leurs biens propres, au recensement électoral, à la réalisation de travaux publics et à l'entretien de la voirie, à l'entretien des chemins et des espaces verts, des écoles, entretien des cimetières, gestion et entretien des biens communaux (équipements culturels et sportifs, jardins d'enfants, crèches, maisons de retraites, bibliothèques). Ces dernières compétences sont alors déléguées par les communes, elles doivent s'accompagner de moyens financiers, techniques et humains ; c'est la raison pour laquelle les compétences ont été peu exercées par les paroisses, par manque de moyens financiers et du fait de la petite taille des freguesias. Leurs attributions se limitent à la gestion administrative courante (tenue de l'état civil, organisation de manifestations locales).

**On distingue les communes urbaines et les communes rurales.** Elles partagent des compétences avec les paroisses (développement local, réseaux publics, salubrité assainissement, santé, éducation, culture, défense et protection de l'environnement). Elles disposent également de compétences propres (administration du patrimoine, développement, culture, assistance, salubrité publique, police, équipement rural et urbain, transports, énergie, distribution d'électricité, éducation avec construction, équipement et entretien des établissements préscolaires, des écoles d'enseignement général, gestion du personnel non enseignant préscolaire et du premier cycle, élaboration de la carte scolaire, action sociale, habitat...). Elles administrent surtout les équipements collectifs et les infrastructures de base. Les collectivités peuvent exercer des compétences partagées avec l'Etat dans le cadre d'un contrat de partenariat.

La réforme actuelle de décentralisation souhaite transférer des pouvoirs aux autorités locales et aux entités supra-municipales. La décentralisation de la fourniture de services (éducation, santé, culture...) est l'un des buts principaux du gouvernement. Une commission technique devra désigner les services ou les ressources devant être décentralisés dans les domaines précisés par la loi ; elle devra également établir un calendrier pour y parvenir. 2009 devrait être la date d'échéance ultime. La décision n° 39/2006 prévoit une obligation d'identifier des compétences, fonctions et structures organiques qui rentrent actuellement dans le champ d'action de l'administration de l'Etat et qui doivent être décentralisées. Les bénéficiaires des fonctions qui doivent être décentralisées ne sont pas uniquement les autorités locales (municipalités et paroisses). Les compétences spécifiquement régionales concernant la planification, la gestion et la prise de décisions relatives aux investissements sont assignées aux services déconcentrés régionaux, tant que les régions administratives ne sont pas créées. Ce transfert relève donc de la déconcentration, pour l'instant au moins, et non de la



décentralisation. Les entités supra-municipales sont également considérées comme bénéficiaires potentiels des compétences décentralisées ; la commission technique devra également délimiter les compétences qui devront être décentralisées au profit des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto, ou à des associations de municipalités.

► **Les compétences des collectivités régionales :**

La dévolution de compétences est en cours, puisque, pour l'instant, les régions bénéficient surtout de compétences déconcentrées, au titre donc d'entités administratives et non de compétences décentralisées ; elles ne sont en effet pas encore créées sous forme de collectivités territoriales décentralisées.

► **Tableau récapitulatif des compétences exercées par les différentes entités territoriales**

Secteurs/Décideurs	Collectivités de niveau infra-régional			Collectivités de niveau régional			Etat
	...	...	...	...	...	...	
Etat civil	Communes						
Maintien de l'ordre public	Communes						
Foncier-Urbanisme	Communes						
Eau – Assainissement	Communes						
Déchets Ménagers	Communes						
Distribution d'énergie	Communes						
Transports Urbains	Communes						
Voirie	Freguesias						
Espaces Verts	Communes et freguesias						
Logement	Communes						
Santé	Communes						
Services Sociaux	Communes et freguesias						
Education	Communes et freguesias						
Culture	Communes et freguesias						
Sports et Loisirs	Communes et freguesias						
Développement Economique				Plus tard, régions			
Activités Marchandes	Communes						
Autres							

### - Gestion des compétences :

Les collectivités locales peuvent faire exécuter les missions par des services municipaux ou bien créer des sociétés municipales, supra ou «intermunicipales» et régionales, dotées de capitaux propres, pour effectuer des missions reconnues d'intérêt général dont l'objet correspond à leurs attributions. Ces sociétés peuvent être publiques, à capitaux publics ou à capitaux majoritairement publics.

### - Finances locales

Dépenses		Fiscalité	
Dépenses publiques locales	9,1 Millions d'€	Recettes fiscales locales	...Millions d'€
Dépenses publiques locales/PIB	6,2 %	Recettes fiscales locales/PIB	2,2 %
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales	12,9 %	Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales	....%
Investissement		Dette	
Investissement public local	2,9 Millions d'€	Dette publique locale	...Millions d'€
Investissement public local/PIB	2 %	Dette publique locale/PIB	3,5 %
Investissement public local/investissement public total	69,9 %	Dette publique locale/dette publique totale	....%
Investissement public local/dépenses publiques locales	32,1 %		

### - 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)

Bien que les collectivités locales possèdent des cadres de personnel propres, le régime juridique applicable est le même que celui des fonctionnaires et des agents de l'État (avec quelques adaptations, art. 243 de la Constitution). Les organes des collectivités locales doivent respecter tous les aspects de ce régime, notamment, en ce qui concerne le recrutement et la sélection des fonctionnaires, les rémunérations, le régime disciplinaire, le régime de retraite, etc.

#### *II-1.1. Système de carrière ou d'emploi*

Le système dominant est le système de la carrière : un emploi à vie dans le cadre d'un statut législatif et réglementaire (fonctionnaires et agents).

La carrière consiste dans un ordonnancement de catégories hiérarchisées qui correspondent aux fonctions auxquelles les fonctionnaires ont accès selon leur ancienneté et le mérite démontrés dans la fonction.

Les carrières peuvent être :

- Verticales : l'agent intègre une catégorie avec le même contenu fonctionnel (le changement est la promotion);
- Horizontales : l'agent intègre une position salariée / échelon (le changement est la progression);
- Mixtes : le système combine les caractéristiques des carrières verticales et horizontales.

L'intégration dans une carrière se fait, en règle générale, par la catégorie la plus basse, après respect des normes en matière de recrutement et de sélection, et le changement de catégorie par promotion. La progression (changement d'échelon dans la même catégorie) est automatique, c'est-à-dire qu'elle dépend seulement du temps d'ancienneté pour chaque échelon et de l'évaluation, qui ne doit pas être inférieure à « Bon ».

Le texte qui définit le régime de la carrière (début, évolution, fin), rendu applicable aux autarchies locales, est le Décret-loi n° 427/89 du 7 Décembre. Depuis l'approbation de la Loi n° 23/2004 du 22 Juin, il est possible de conclure des contrats individuels de travail, soumis au régime du droit commun du travail (le titulaire de ce contrat est un travailleur public, mais il n'est pas fonctionnaire ni agent).

Le statut définissant le régime des rémunérations est prévu par le Décret-loi n° 353-A/89, du 18 Août, le régime disciplinaire par le Décret-loi n° 24/84 du 16 Janvier, et le régime de retraite par le Décret-loi n° 498/72 du 9 Décembre.

Il existe une grande variété de catégories (presque 1000) prévues dans le statut.

Elles peuvent être regroupées de la manière suivante:

1. Personnel dirigeant ;
2. Personnel de la carrière diplomatique et de haute inspection ;
3. Personnel de corps et régimes spéciaux (militaires, polices, professeurs, médecins, officiers de justice, administration tribulaire...) ;
4. Personnel du régime général de l'Etat et de l'administration locale (Technique supérieur ; Technique ; Technique-professionnel ; Chef ; Administratif ; Auxiliaire ; Ouvrier) ;
5. Personnel des services généraux des établissements de santé ;
6. Personnel auxiliaire des services et établissements de sécurité sociale ;
7. Personnel des services scolaires autres que professeurs.

***1-1.2. Effectifs des agents publics : Tableau page suivante***

			Périodes						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Niveau d'administration</b>	<b>Etat</b>							578.407	
	<b>Collectivités territoriales</b>	<b>Niveau 1 (local)</b>						38.823	
		<b>Niveau 2 (régional)</b>						130.650	
		<b>Niveau 3</b>							
	<b>TOTAL</b>							747.880	

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

Voir ci-dessus

- ▶ **Au niveau local**
- ▶ **Au niveau régional.**
- ▶ **Au niveau national**

## **II-2. Le régime juridique des agents publics locaux**

### *II-2.1 Différentes catégories d'agents publics locaux rencontrés*

### *II-2.2. Recrutement et formation*

Face à l'obésité de l'administration publique, José Socrates a voulu prendre les problèmes à bras le corps. Par d'importantes réformes administratives, il diminue le poids de la bureaucratie et combat le surnombre d'employés du public. Pour améliorer la gestion des administrations publiques, le gouvernement portugais a décidé la contractualisation de 80 % des employés des services publics. Seuls les corps régaliens de l'Etat (police, armée, justice, diplomatie) auront désormais vocation à employer des fonctionnaires. Toutes les autres fonctions seront soumises au régime du contrat individuel de travail, similaire à celui des employés du privé, alors que les administrations resteront publiques. Ce changement devrait permettre une meilleure efficacité de la gestion des ressources humaines dans les services publics portugais, et probablement une meilleure équité entre travailleurs du privé et du public.

L'objectif de la réforme est de renforcer les prérogatives en matière de management, de responsabilité, de transparence, de prendre en compte davantage le mérite dans les systèmes d'avancement de carrière, de développer la mobilité, d'instaurer un contrôle annuel précis de l'évolution des dépenses publiques en matière de fonction publique, de prévoir un régime de protection sociale des fonctionnaires et agents publics beaucoup plus proche de celui qui existe dans le secteur privé. L'idée est également de renforcer la simplification administrative et l'administration électronique et de permettre, à l'initiative de l'agent, de passer du secteur public au secteur privé.

La réorganisation de l'administration de l'Etat se fonde sur l'établissement de programmes prévisionnels, opérationnels, sur la réduction de nombre de services, la décentralisation des compétences et des décisions, la réduction de la bureaucratie, le développement des audits et des contrôles financiers. On passerait de 518 à 331 services, de 729 à 541 top managers

**Le recrutement :**

La Constitution de la République Portugaise prévoit (art. 47) que tous les citoyens ont le droit d'accès à la fonction publique (de l'administration centrale ou locale), dans le respect des règles d'égalité et de liberté, en principe par la voie d'un concours.

Les conditions d'accès à la fonction publique, en termes de formation, dépendent du niveau de performance exigée pour la carrière. Tandis que pour le personnel dirigeant et le personnel technique supérieur des conditions de diplôme universitaire sont exigées, pour le personnel auxiliaire et ouvrier seule est exigée une scolarité obligatoire.

L'âge minimal pour l'admission dans la fonction publique est de 18 ans ; il est également obligatoire d'être apte physiquement (cela doit être certifié par un médecin).

Le concours public est encore la procédure normale de recrutement et de sélection des candidats, soit pour les cadres des services et des organismes de l'administration de l'Etat, soit pour les cadres de l'administration locale.

Le concours obéit aux principes de la liberté de candidature, d'égalité dans les conditions d'accès et de déroulement des épreuves et du concours de manière générale pour tous les candidats ; selon la nature du concours et en fonction des missions à remplir, le concours peut être d'admission (catégories de base) ou d'accès (catégories intermédiaires ou supérieures).

La définition des méthodes de sélection est faite en fonction des tâches et des responsabilités inhérentes à l'exercice du travail. Ainsi, le concours pourra consister en des épreuves de connaissance, en une évaluation du curriculum vitae du candidat, en une entrevue professionnelle, en des examens psychologiques et médicaux...

Le mécanisme de VAE a été récemment créé au Portugal, au sein du programme appelé de «nouvelles opportunités». Il s'agit de conférer au candidat un certificat de conclusion de l'enseignement secondaire (12<sup>ème</sup> année) ; mais ce programme n'a pas dérogé aux règles relatives aux procédures de recrutement, de formation ou de déroulement de carrière.

Une fois le concours réussi, le fonctionnaire peut subir une période de stage ou de formation. La nomination pour une place d'admission est provisoire pendant une période probatoire, d'une durée d'un an.



Si la nomination est précédée d'un stage d'une durée égale ou supérieure à une année, la nomination est définitive.

Si le stage a une durée inférieure à une année, le période probatoire aura alors la durée qui manque pour compléter l'année.

Si le fonctionnaire pendant le régime probatoire ne révèle pas l'aptitude nécessaire pour l'exercice de la fonction, il peut être renvoyé.

### ***11-2.3. Avancement, promotion et formation***

La formation est considérée comme un droit du fonctionnaire au regard de la modernisation et de la promotion de l'efficacité des services ainsi que de la qualification des ressources. Ainsi, l'Administration initie, soutient des initiatives et promeut des programmes de formation professionnelle systématique, en articulant les priorités de développement des services avec les plans individuels de carrière des fonctionnaires ; la formation est présente tout au long de la carrière et se développera sans doute avec les réformes en cours.

Le programme de formation initiale des agents publics est de 360 heures (décret loi n° 54/2000). Il comprend une formation sur les principes éthiques qui régissent l'administration publique. La formation professionnelle continue, dont le régime juridique est établi par le décret loi n° 50/1998, dure entre 1 et 2 semaines par an et vise à un accroissement de la qualification, de la dignité, de la motivation, de la professionnalisation des ressources humaines.

La formation est obligatoire quand elle correspond à une période de stage (formation comme condition de participation au concours d'accès) ; la formation a, en règle générale, une nature facultative pour les fonctionnaires. Néanmoins, elle peut être un facteur d'appréciation pour la promotion du fonctionnaire. La formation avant le recrutement est financée par l'agent ; pendant le stage et au cours de la carrière des fonctionnaires, elle est financée par l'administration.

La formation est spécialisée, dirigée vers la qualification et l'amélioration de la performance du fonctionnaire.

La formation de la fonction publique (État et administration locale) peut être délivrée par des universités, agences sociales ou même des associations publiques et syndicales, de manière à optimiser les moyens et ressources et à promouvoir le dialogue social. Il y a un institut public (l'Instituto Nacional de Administração) qui a pour attribution propre la formation des fonctionnaires et agents publics (sans exclusivité).

Indirectement, la formation exerce une influence sur la carrière des agents, dans la mesure où elle peut constituer un élément de l'évaluation du fonctionnaire.

L'Instituto Nacional de Administração (INA) a fait un grand effort pour répondre aux nouveaux enjeux qui résultent de la réforme de l'Administration Publique (par exemple, les nouveaux dirigeants doivent impérativement avoir été admis aux cours de dirigeant de l'INA).

L'avancement subit des évolutions considérables actuellement.

Jusqu'en 2001, l'avancement se faisait en principe par promotion dans les carrières verticales ou par progression dans les carrières horizontales et dépendait de la vacance de postes, de l'ancienneté au grade inférieur (3 ou 5 ans pour les carrières verticales, 4 ans pour les carrières horizontales). Désormais, en application du décret-loi n° 141/2001 du 24 avril, l'avancement ne dépend plus de la vacance des postes. Il y a une dotation globale de postes vacants ; la promotion dépend seulement du crédit prévu au budget de chaque ministère. Les avancements dans les carrières verticales se font soit par promotion soit par progression.

L'évaluation du personnel est déterminante pour la promotion et la progression salariale des agents. Le changement d'échelon est fonction de la notation qui ne peut être inférieure à la mention " non satisfaisant ". Pour obtenir une promotion, le fonctionnaire ou agent doit avoir obtenu une note conforme aux exigences de l'emploi brigué, soit 3 ans d'expérience dans l'emploi inférieur avec l'appréciation " très bien " ou 5 ans avec l'appréciation " bien ".

La réforme actuelle part du constat que les mécanismes actuels sont trop complexes, trop nombreux, que le système de rémunération est opaque, qu'il est rigide, pas du tout en relation avec ce qui se fait dans les services et avec les contraintes budgétaires, qu'il est surtout fondé sur des mécanismes d'avancement automatique. Il existe actuellement 30 échelles de salaires différentes pour 522 positions possibles. La restructuration des carrières va se faire en fonction des principes précisés plus haut : réduction du système de fonction publique aux missions régaliennes de l'Etat, contrat de travail pour les autres. Pour les corps de la fonction publique qui demeurent (donc, avec une réduction très importante de leur nombre), chaque corps comprendra plusieurs catégories, chacune correspondant à une mission ou un ensemble de missions spécifiques, chaque catégorie se divisera en plusieurs échelons donnant lieu à une rémunération différente. L'évolution dans la carrière dépendra des possibilités budgétaires déterminées au préalable avec des approches managériales et de la performance de l'agent.

Les salaires incluront des bonus et des primes en fonction de la performance ou en fonction de la difficulté, permanente ou temporaire, du travail exercé.

Le décret réglementaire n°19-A/2004 du 14 mai 2004 a mis en place un système intégré d'évaluation des fonctions dans l'administration publique, le SIADAP (*Sistema Integrado de Avaliacao do Desempenho na Administracao Publica*). Cet organisme d'évaluation vise le développement cohérent et intégré du modèle global d'évaluation. En amont, chaque service doit fixer ses objectifs (entre 3 et 5). En fonction des résultats obtenus, l'évaluation doit préciser si les objectifs ont été atteints. Ce schéma est transposé au niveau de chaque agent ayant au moins 6 mois d'ancienneté et conditionnera son évolution de carrière. Les fonctionnaires font aussi l'objet d'une auto-évaluation selon une grille pré-définie.

Le système était jusque-là complexe, bureaucratique et peu efficace. Le système est divisé en trois approches : un mécanisme de performance pour les services, un pour les managers, un pour les employés. Les trois sont bien sûr reliés entre eux : des objectifs sont déterminés et doivent être réalisés en mettant en relation les trois groupes. Des indicateurs de performance sont définis, la coordination et les contrôles sont effectués par chaque ministère.

La Loi n° 10/2004 du 28 Mars a approuvé le nouveau système intégré d'évaluation de la performance dans l'Administration Publique et a donc changé les mécanismes de progression et promotion (Pour concrétiser ce diplôme dans l'administration locale, a été approuvé le Décret réglementaire n° 6/2006 du 20 Juin, qui a défini la procédure du système d'évaluation, laquelle a trois composantes : la définition des objectifs, les compétences comportementales, l'Attitude personnelle).

L'évaluation de la performance est considérée obligatoirement pour :

- a) la promotion et la progression dans les carrières et catégories ;
- b) la transformation de la nomination provisoire en nomination définitive ;
- c) le renouvellement des contrats.

Cette Loi a indiqué que :

- La promotion dépend du mérite ;
- Sont établis des quotas de mérite et d'excellence pour les évaluations, qui doivent refléter une culture d'exigence ;
- Le renforcement des niveaux de responsabilité et le contrôle de tous les dirigeants est une priorité ;
- Il doit y avoir une définition d'objectifs concrets entre évaluateurs et évalués (en vue d'une meilleure efficacité dans la gestion des ressources humaines) ;
- Est créée une base de données sur le système d'évaluation, qui permettra l'élaboration d'un rapport annuel sur la manière dont celle-ci est traitée, ainsi que l'identification de difficultés et les champs de perfectionnement du système.
- Les résultats globaux de l'évaluation seront publiés, notamment à travers page électronique.

Les accords sur la performance pour 2008 sont fondés sur l'efficacité, l'efficience et la qualité. Pour chaque service, une évaluation est réalisée, qui peut être Bon, Satisfaisant ou Insuffisant. Une distinction au mérite peut être accordée à un service si ses réalisations sont exceptionnelles. Si le service obtient une évaluation « Excellent », il pourra obtenir, pour un an, des moyens budgétaires supplémentaires, des moyens humains aussi. Pour les top managers, les critères d'évaluation s'appuient sur la comparaison entre les objectifs définis et les résultats obtenus ; le quota de mention Excellent est fixé à 5% dans chaque ministère. Les compétences sont appréciées pour 25% et les résultats obtenus par rapport aux objectifs à 75%. L'évaluation entraîne des conséquences sur les rémunérations et les promotions : l'attribution «Excellent» accorde le droit à une réduction d'une année dans le temps de service pour avoir une promotion dans les carrières verticales ou une progression dans les carrières horizontales ou pour obtenir une promotion dans la même carrière sans concours (si le fonctionnaire a déjà atteint le temps demandé pour progresser); l'attribution «Très Bon» pendant deux ans consécutifs réduit d'une année la période légalement exigée pour obtenir une promotion dans les carrières verticales ou une progression dans les carrières horizontales.

Pour les employés, le système est proche, si ce n'est que les paramètres sont différents ; mais l'évaluation est importante ; les conséquences en termes de rémunération ne sont pas négligeables ; un employé bien évalué pourra obtenir une promotion (changement d'échelon) ou un bonus (par exemple un mois de salaire supplémentaire, des jours de vacances en plus). L'évaluation se fonde sur ses compétences, mais également de manière importante sur les résultats obtenus. La performance de l'employé peut être considérée comme excellente, adaptée ou inadaptée.

Une mobilité est possible : elle s'opère selon deux modalités : la mobilité générale et la mobilité spéciale (Loi n° 53/2006 du 7 Décembre 2006).

Les mécanismes de la mobilité générale sont :

- a) Le transfert (« transferência »);
- b) L'échange (« permuta »);
- c) La sollicitation (« requisição »);
- d) Le détachement (« destacamento »);
- e) L'affectation spécifique (« afectação específica »);
- f) La cession spéciale (« cessão especial »).

Les mécanismes de la mobilité spéciale sont :

- a) La réaffectation (« reafecção »);
- b) La réintégration dans les fonctions du personnel en mobilité spéciale.

Ces instruments peuvent être utilisés :

- A l'intérieur de chaque niveau de collectivités territoriales ;
- Entre niveaux différents de collectivités territoriales ;
- Entre collectivités territoriales et État ;
- Vers le secteur privé (dans ce cas seulement par le mécanismes de la cession spéciale et s'il existe des raisons d'intérêt public qui justifient la cession).

#### **11-2.4 Rémunération**

Le système de rémunération de toute la fonction publique (agents locaux inclus) est défini dans le décret-loi 353-A/89 du 16 Octobre ; il est mis à jour tous les ans à la suite des négociations collectives obligatoires. Les réformes en cours modifient les données, puisque les évaluations positives peuvent donner lieu à des systèmes de primes différents.

La rémunération est plutôt liée à l'emploi occupé et à la valeur professionnelle de l'agent (si l'agent n'obtient pas, au moins, l'évaluation «Bon», il ne peut pas progresser dans l'échelle des rémunérations).

Le système de rémunération est un ensemble constitué par tous les éléments de nature pécuniaire ou d'autre qui sont ou peuvent être perçus, périodiquement ou occasionnellement, par les fonctionnaires et agents en contrepartie de la prestation de travail et se compose de :

- \* La rémunération de base ;
- \* Les suppléments (primes).

La structure de la rémunération de base est indiciaire et intègre trois types de grilles correspondant à des réalités fonctionnelles spécifiques :

- Une grille indiciaire pour les carrières de régime général;
- Une grille indiciaire pour les corps spéciaux ;
- Une grille indiciaire pour les dirigeants.

La rémunération de base est déterminée par l'indice correspondant à la catégorie et à l'échelon dans lesquels le fonctionnaire ou l'agent est placé (la valeur est mise à jour tous les ans).

Conformément au décret-loi qui fixe les conditions de création de chaque prime, des primes peuvent être attribués en fonction de particularités spécifiques liées à la nature du travail, notamment en ce qui concerne :

- \* Le travail extraordinaire ;
- \* Le travail nocturne ou les jours de repos hebdomadaire ou les jours fériés ;
- \* La contrainte d'une disponibilité permanente ;
- \* Le travail effectué avec des risques ou dans des conditions d'insalubrité ;
- \* Les incitations à travailler en zones périphériques;
- \* Le travail en régime de tours.

Les salaires des agents locaux, ainsi que les salaires des agents de l'administration centrale, sont, généralement, plus élevés que ceux des travailleurs du secteur privé à qualifications équivalentes, principalement dans les catégories plus basses (ex : ouvrier).

### ***II-2.5 Droits et obligations***

Selon l'article 50 alinéa 2 de la Constitution portugaise, il est prévu que " nul ne peut subir un préjudice dans son affectation, son emploi, sa carrière professionnelle ou dans les avantages sociaux auxquels il a droit, en raison de l'exercice de ses droits politiques ou de l'exercice de fonctions publiques ".

La liberté de constituer des associations syndicales est reconnue aux fonctionnaires et autres personnels de l'administration par l'article 57 de la Constitution. Il existe différents syndicats verticaux, sectoriels et professionnels. Depuis la ratification de la convention 151 de l'OIT, les personnels de l'administration ont le droit de négocier leurs termes et conditions d'emploi. La négociation collective des conditions de travail entre les organisations syndicales et l'administration débouche sur un accord collectif qui n'a pas de valeur juridique.

Les négociations peuvent porter sur :

- les traitements et autres formes de rémunération,
- les pensions de retraite,
- les prestations de sécurité sociale et autres actions sociales complémentaires.

La participation des agents via leur organisation syndicale se concrétise par : l'élaboration de la législation générale ou spéciale de la fonction publique, la gestion des institutions de sécurité sociale et autres organismes ayant pour objectifs l'intérêt des travailleurs et le contrôle des plans économiques et sociaux.

Sont exclues des négociations en revanche : la structure et les attributions des administrations, la politique des ressources humaines, la gestion et le fonctionnement de l'administration.

Il est cependant évident que, compte tenu des réformes actuelles, les droits des agents en matière de négociations salariales évoluent. La participation se fait en amont, au moment de la détermination des objectifs, des indicateurs de performance ; le contrôle s'effectue ensuite en aval, lorsque l'on doit vérifier si l'agent a correctement rempli ses objectifs.

Les fonctionnaires sont tenus de remplir leurs obligations dès leur prise de fonction sous peine de sanction disciplinaire (Code disciplinaire, DL n°24/84 du 16 janvier 1984). Les sanctions peuvent être :

- le blâme,
- l'amende,
- la suspension des fonctions (de 20 à 120 jours ou de 121 à 240 jours selon les infractions), inactivité (en cas de comportement indigne, la durée est entre 1 et 2 ans),
- la mise à la retraite d'office (en cas d'incompétence ou de manque de moralité),
- la démission (révocation en cas de violation du secret professionnel ou de corruption, bien que, dans ce dernier cas, le Portugal ait réorganisé les administrations publiques pour limiter au maximum les risques de corruption),
- la cessation de la commission de service pour le personnel dirigeant.

La procédure disciplinaire est mise en œuvre par le supérieur hiérarchique à la suite d'une initiative de celui qui a eu connaissance du fait punissable. La décision peut faire l'objet d'un recours hiérarchique ou contentieux, présenté alors devant le tribunal administratif.

### **II-3. Réformes en cours et tendances actuelles**

Voir ci-dessus : l'évolution en cours tend à restreindre de manière considérable le volume de la fonction publique, en ne maintenant sous statut public que les agents participant à une mission régaliennne de l'Etat ; les autres agents seraient placés sous contrat de droit privé. La réforme de l'Etat conduit à revoir fondamentalement le système de fonction publique (rémunération, primes, travail à la performance, indicateurs, objectifs...).

### **III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX AU PORTUGAL**

#### **I-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale**

Le système de sécurité sociale portugais s'est inspiré du modèle anglo-saxon. Il est universel c'est-à-dire qu'il garantit à tous les citoyens un accès aux prestations servies par la sécurité sociale. Ce système a permis de généraliser la couverture de l'assurance maladie à l'ensemble de la population contre la moitié dans les années 70.

##### ***III-1.1. Principes généraux de base et organisation***

L'assurance est obligatoire pour les travailleurs salariés dans toutes ses branches. Un service d'action sociale complémentaire existe pour garantir l'accès à des prestations non contributives afin d'améliorer le niveau de vie de ses bénéficiaires.

La gestion du régime est assurée par l'Institut de gestion financière de la sécurité sociale, le Centre national de pensions et la Caisse nationale d'assurance contre les maladies professionnelles. Les centres régionaux de sécurité sociale sont compétents au niveau régional. Le droit à la protection de la santé est régi par le Service national de santé. Les soins sont dispensés par les centres de santé locaux qui relèvent des administrations régionales de santé.

L'inscription aux régimes de sécurité sociale détermine le paiement des contributions par l'employeur et le salarié. En principe, l'employeur paie la totalité des contributions au centre de district en déduisant du salaire du travailleur sa part de financement fixée à 11%.

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

La protection sociale des fonctionnaires portugais dépend d'un « régime autonome spécial ». Ce régime couvre la totalité des risques définis par l'OIT, à l'exception du chômage dans la mesure où les fonctionnaires n'y sont pas exposés. La loi n°28/84 a permis l'intégration progressive de ce régime dans le régime général des travailleurs salariés. Si la réglementation du régime de protection sociale du secteur public reste régie par des lois propres à la Fonction publique, beaucoup de prestations versées aux fonctionnaires sont identiques à celles du régime général des travailleurs salariés. Les seules exceptions concernent les prestations médicales en espèces, l'assurance contre les accidents du travail et les pensions.



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

Le système de santé portugais est aujourd'hui coûteux, mal maîtrisé et surtout peu équitable. Plus de la moitié des dépenses sont à la charge des patients et de leurs assureurs complémentaires.

Les groupes sociaux les plus démunis ont accès à des prestations restreintes au sein du service public tandis que les plus favorisés s'en remettent au secteur privé.

Une Commission, intitulée *Commission du livre blanc sur la sécurité sociale*, a été instituée au Portugal dans le but d'étudier les possibilités d'une réforme globale de la sécurité sociale. Créée par résolution du Conseil de ministres en 1996, elle a été chargée de soumettre au gouvernement des propositions visant à rendre économiquement plus efficace le régime de sécurité sociale portugais tout en tenant compte des principes de l'équité et de la solidarité. Le livre blanc que la Commission a remis au Gouvernement préconise notamment l'introduction de mécanismes de correction structurels qui limiteraient les dépenses futures. C'est dans cette optique qu'en décembre 2002, le gouvernement portugais a publié une nouvelle loi cadre de la sécurité sociale. Cette loi a apporté des modifications à l'architecture du système de sécurité sociale, ainsi qu'un ensemble de mesures novatrices notamment en matière de financement du système de sécurité sociale établi.

En 2006, le Ministère du Travail et de la Solidarité Sociale a déterminé des lignes stratégiques pour la réforme de la sécurité sociale. Elles visent à la moderniser et à l'adapter au vieillissement de la population ainsi qu'à l'apparition de nouveaux risques de sécurité sociale. Dans le domaine de la paternité et de la maternité, les prestations seront revalorisées (de manière conséquente à partir du 3<sup>ème</sup> enfant) afin de permettre aux parents de concilier leur vie familiale avec leur vie professionnelle. Des mesures de renforcement de la protection des personnes invalides ont été prises afin de leur permettre de cumuler leur pension avec des revenus du travail. En révisant le montant des prestations, le gouvernement souhaite renforcer l'équité et la « discrimination positive » (handicap, familles monoparentales etc).

En matière de financement, les mesures de contrôle ont été renforcées pour combattre la fraude et maximiser les cotisations qui sont versées même si la sécurité sociale, pour sa part contributive demeure relativement équilibrée en 2005.

## III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

### III-2.1. *Maladie*

L'affiliation au régime général est, en principe, obligatoire pour les salariés et les travailleurs indépendants. Les prestations versées aux fonctionnaires au titre de la maladie sont les mêmes que celles versées par le Service National de Santé. Elles sont gérées par l'ADSE (Direction générale de protection sociale des fonctionnaires). Le régime est régi par le Décret-loi n°118/83 du 25 février 1983, il est financé par l'Etat et par une cotisation des agents publics à hauteur de 1%.

#### Prestations en nature :

L'octroi des prestations de soins de santé médicaux est à la charge des unités de santé (*centros de saúde*) qui font partie du Service National de Santé. Il en existe 2 200. Les soins médicaux sont fournis directement aux patients et pris en charge par l'assurance maladie sans limitation de durée. Le malade participe cependant aux frais pour un montant déterminé par le gouvernement. Les consultations auprès d'un médecin conventionné et les séjours dans les hôpitaux publics sont gratuits.

Depuis 1992, le ticket modérateur est appliqué à tous les moyens complémentaires de diagnostic et de thérapeutique en régime ambulatoire ainsi qu'aux soins de santé dispensés dans les services d'urgence des hôpitaux, centres de santé et autres services de santé publics ou privés conventionnés. Certaines personnes, énumérées par décret peuvent, en fonction de leur qualité ou de leur situation, être exonérées du paiement du ticket modérateur.

#### Prestations en espèces :

Il n'existe pas de conditions de stage pour l'obtention des prestations en espèces. Le fonctionnaire perçoit 83 % de son salaire pendant les 30 premiers jours de maladie puis la totalité de son salaire. Au-delà de 60 jours de maladie, le renouvellement du congé ne peut se faire que par période de 30 jours. L'indemnisation ne peut excéder plus de 24 mois, au-delà le fonctionnaire peut demander une pension d'invalidité.

### III-2.2. *Maternité et charges de famille*

Les femmes bénéficient des mêmes droits que les salariées du secteur privé en matière de dispense de soins. Ces derniers sont gratuits. La loi n°18/98 du 28 avril modifie la loi n°4/84 du 5 avril 1984 qui régit le risque « maternité ». Les femmes ont droit à 120 jours au titre de la maternité dont 90 jours à prendre après l'accouchement. Pendant cette période, elles perçoivent l'intégralité de leur salaire.

En matière de charges de famille, les fonctionnaires perçoivent les mêmes prestations que les salariés du secteur privé. Les montants des allocations servies dépendent du nombre d'enfants, de leurs âges respectifs et des revenus de l'assuré social. Le montant des allocations pour enfants est déterminé en fonction des ressources et de l'âge des enfants. Ils sont indexés sur le salaire minimal national (SMN fixé à 403 euros en 2007). Ainsi, le premier échelon est fixé de 0,5 fois le SMN à plus de 5 fois le SMN. Au-delà les allocations familiales ne pas servies. Elles sont versées jusqu'aux 16 ans de l'enfant et 25 ans s'ils poursuivent leurs études supérieures ou s'ils sont en apprentissage.

### ***III-2.3. Risques professionnels***

Ce régime est régi par le Décret loi n°38/523 de novembre 1951. Il est applicable à tous les travailleurs au service de l'administration publique sauf exceptions. L'employeur est exclusivement compétent pour qualifier les accidents professionnels. Le Centre national de protection contre les risques professionnels (organisme sous la tutelle du Ministère du travail et de la solidarité) est compétent pour qualifier ces derniers. Il revient au CGA (Caisse des pensions) d'intervenir pour verser la réparation en cas d'incapacité permanente. En cas d'incapacité partielle, les administrations locales doivent prévoir une ligne budgétaire pour verser les prestations aux agents. Outre le maintien de la rémunération pendant 90 jours, un subside peut être versé par l'administration au titre de l'assistance d'une tierce personne. La pension versée en cas d'incapacité permanente est calculée comme une pension de retraite.

### ***III-2.4. Vieillesse***

Le système de pensions portugais est basé sur le principe de la solidarité entre les générations. Les agents publics locaux bénéficient d'un régime spécial de pension au même titre que les autres fonctionnaires. Il est régi par les Décrets-lois n°498/72 du 9 décembre et n°191-A/79 du 25 juin 1972. Ce régime est géré par la Caisse Générale de Pensions (*Caixa Geral de Aposentações*). Il est financé par les collectivités locales à hauteur de 10% de la rémunération brute des agents alors que lorsque l'employeur est une administration centrale, il ne cotise pas. Les agents participent à hauteur de 7,5 % de leur traitement (vieillesse et invalidité).

Le système a profondément été réformé par le Décret-loi n°227/93 du 10 août 1993. Dorénavant, deux régimes coexistent : celui des personnes entrées en fonction avant le 1<sup>er</sup> septembre 1993 et celui des agents ayant intégré la fonction publique après cette date. Le régime transitoire reste en application jusqu'en 2015.

- Régime de retraite de base

L'âge de la retraite est fixé à 60 ans avec une possibilité de prolongation jusqu'à 70 ans sans majoration de la pension. Il faut justifier de 36 années de service pour percevoir une pension à taux plein. Cette mesure est valable pour tous les agents embauchés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1993. Les personnes entrées en service après cette date devront, quant à elles, justifier de 40 années. Leur taux de remplacement est de 80% contre 90% dans l'ancien système.

Depuis 1993, les droits à pension sont ouverts après 15 ans de service, contre 5 ans auparavant. La pension est calculée en fonction du dernier salaire et de la moyenne des rémunérations accessoires des 2 dernières années de carrière pour les anciens. La pension est amputée de 10% au titre du versement de cotisation à la Caisse Générale de Pension (*Caixa Geral de Aposentações*). Pour les nouveaux entrants dans la fonction publique, le calcul de la pension s'effectue sur la moyenne des 10 meilleurs salaires parmi les 15 dernières années soit sur la base des règles du régime général. Dans les deux cas, la pension est versée pour 14 mois et est indexée sur le coût de la vie. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les personnes qui intègrent la fonction publique sont rattachées au régime général de sécurité sociale pour leur pension de retraite.

- Régime de retraite complémentaire

Il n'existe pas de régime spécial pour les agents publics locaux.

### **III-3. Présentation et apport des dernières réformes**

Depuis 1993, le gouvernement portugais entreprend l'harmonisation des régimes de retraites pour le secteur public et le secteur privé.

- En 1999, les retraites extraordinaires n'existent plus. Elles restent cependant en application pour les accidents et les maladies professionnels survenus et déclarés jusqu'en avril 2000. Un nouveau régime juridique des accidents de travail et des maladies professionnelles de la fonction publique a été instauré.

- Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le régime de retraite a été modifié par la loi n°32-B/2002 du 30 décembre pour le budget 2003. La formule de calcul de la pension reste inchangée mais la pension est dorénavant calculée en fonction de la rémunération de l'affilié après déduction de la cotisation à la CGA soit une réduction de 10% de la base de calcul.

Les affiliés ayant au moins 36 ans de service, mais n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans, ne peuvent plus bénéficier d'une retraite à taux plein sauf en cas d'invalidité. Chaque période de 3 ans effectuée

au-delà des 36 années légalement requises, permet une anticipation de 1 an sans minoration de la pension (par exemple, une personne ayant effectué 39 ans pourra partir à 59 ans).

- En 2006, le système de pensions a subi de nouveaux changements conformément aux propositions du livre blanc sur la sécurité sociale de 2002. Le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont entendus pour geler la revalorisation des pensions dont le montant est élevé mais socialement acceptable au nom du principe de solidarité. Cette mesure est entrée progressivement en vigueur en 2007. Un nouveau mode d'indexation a été introduit. Il se base sur l'évolution du Produit Intérieur Brut et l'Indice des prix à la consommation. Il sera effectif à compter de janvier 2008. En parallèle, le gouvernement a défini une stratégie pour promouvoir le vieillissement actif. Enfin, le gouvernement souhaite accroître le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de sécurité sociale et plus particulièrement dans les fonds de pension.

Ainsi, un régime de pensions à trois niveaux a été proposé. Le premier niveau comprend la pension de base qui resterait de nature publique. La pension complémentaire obligatoire assurerait le deuxième niveau. Elle représenterait entre 10 et 15% du salaire final. Le troisième niveau serait constitué d'une pension individuelle avec une fiscalité stable qui permettrait d'obtenir entre 5 et 10% du salaire final. Le régime complémentaire serait facultatif pour les personnes âgées de 55 ans ou plus. L'affiliation serait obligatoire pour les personnes âgées de moins de 55 ans avec plus de 10 ans de cotisations. Dans ce contexte, la mise en place d'un plafond pour la pension de base serait nécessaire. Le gouvernement garantit un taux de remplacement de 60 % pour le premier niveau de pension.