

## POLOGNE

# Les agents des collectivités locales ne sont pas fonctionnaires



## FICHE D'IDENTITÉ

- **Superficie :** 312 685 km<sup>2</sup>.
- **Population :** 38,6 millions d'habitants.
- **Capitale :** Varsovie, 1,652 million d'habitants.

Fiche réalisée à partir des monographies établies par l'association Europa pour le CNFPT.

La fonction publique locale polonaise est organisée en un système unifié, basé sur l'application du droit du travail. Il existe toutefois deux catégories de personnels : les fonctionnaires et les personnels sous contrat.

## Organisation territoriale

L'administration territoriale repose sur un niveau d'administration déconcentrée avec 16 préfectures et trois niveaux d'administration décentralisée comprenant 2489 communes (gmina), 373 départements (powiat) et 16 régions (voïvodies-województwo). Parmi les 2489 communes, 318 d'entre elles sont urbaines (gminy wiejskie), 572 des communes sont mixtes (miejsko-wiejskie) et 1599 sont des communes rurales (gminy wiejskie). Parmi les communes urbaines, 65 sont des villes à statut départemental (miasta na prawach powiatu) et exercent à la fois les compétences des communes et celles des départements tout en étant dotées d'un budget unique.

## Organisation de la fonction publique polonaise

L'administration publique polonaise est répartie en deux branches distinctes : l'administration gouvernementale d'Etat et l'administration des collectivités locales.

L'administration des collectivités locales est régie par la loi de 1990 sur les employés des collectivités locales. La commune de Varsovie, pour sa part, est régie par la loi sur l'organisation de la gestion autonome de la capitale du 25 mars 1994, modifiée en 1995.

Selon la loi sur la fonction publique, tous les agents publics ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire. Le critère de base de la fonction publique réside dans la nomination par une autorité étatique et une affectation dans l'administration centrale, un service déconcentré ou encore une administration régionale. Un tel critère exclut de la notion de fonction publique les agents contractuels et les personnels « employés » par les collectivités locales. Cette distinction répond à une tradition historique polonaise, figurant déjà dans la loi sur la fonction publique de 1922, qui distinguait les officiers et fonctionnaires inférieurs d'Etat.

Les « employés », au sens de la loi de 1998, sont recrutés sur la base d'un contrat de travail spécial pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée de 3 ans au maximum.

Sous certaines conditions (expérience, diplôme, maîtrise d'une langue étrangère), ils peuvent être nommés fonctionnaires par la suite, conformément à un plan triennal révisé chaque année par le gouvernement. Le personnel technique est employé sous le régime du Code général du travail.

Les titulaires de postes politiques, notamment les conseillers politiques, les sous-secrétaires d'Etat et les plénipotentiaires relèvent du Code du travail et de règlements particuliers. Certaines catégories spéciales de fonctionnaires, comme les policiers, les militaires et les forces de sécurité, ont des statuts particuliers qui restent en vigueur. L'organisation résultant de la loi sur la fonction publique opère une répartition des tâches entre les directeurs généraux, qui gèrent les fonctionnaires d'un ministère ou d'un service central, le chef de la fonction publique, qui gère l'ensemble de la fonction publique et le

	COMPÉTENCES	MODES DE SCRUTIN
RÉGIONS	Politique de développement régional, aménagement du territoire, promotion sanitaire et planification des soins de santé, gestion des fonds structurels de l'Union européenne, politique sociale, emploi, voiries régionales, environnement.	L'organe délibérant est la « petite assemblée » (diétine). L'élection des conseillers de région a lieu selon les mêmes modalités que dans les départements.
DÉPARTEMENTS	Enseignement secondaire, protection de l'environnement, hôpitaux généraux, protection civile, défense du consommateur, sécurité sociale, emploi, la gestion des voiries et réseaux de l'arrondissement	L'assemblée délibérante, le « Conseil communal » est élu pour quatre ans à la proportionnelle. Le pouvoir exécutif est exercé, d'une part, par le bourgmestre nommé pour six ans par la reine et, d'autre part, par le collège des échevins élu par l'assemblée délibérante en son sein pour quatre ans.
COMMUNES	Toute compétence que la loi n'a pas confiée à d'autres niveaux de pouvoir est ipso facto du ressort des communes.	Le conseil municipal, organe délibérant, est élu tous les quatre ans. Le maire est élu au suffrage universel direct, selon un scrutin uninominal pour un mandat de quatre ans.

■ ■ ■ Premier ministre, la plus haute autorité responsable, qui prend les décrets nécessaires en la matière et constitue l'instance d'appel suprême. Le Premier ministre bénéficie du concours du Conseil supérieur de la fonction publique pour l'étude des mesures relatives à la fonction publique, sa gestion et son financement. L'importance des effectifs et les coûts en personnel sont déterminés par le budget de l'Etat. Les dépenses de personnel sont contrôlées par le ministère des Finances et la Chambre suprême de contrôle, et leur suivi est assuré par le chef de la fonction publique depuis 1999.

La loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 (elle remplace la loi de 1982 sur les fonctionnaires d'Etat et la loi de 1996 sur la fonction publique), ne concerne que l'administration gouvernementale aux niveaux central et local (administration régionale et administration locale déconcentrée), c'est-à-dire tous les titulaires d'un emploi dans la fonction publique qui ne sont pas couverts par une loi particulière.

La loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998 poursuivait plusieurs objectifs : unification de la législation relative aux agents de la fonction publique ; harmonisation des règles relatives à la fonction publique avec la nouvelle Constitution, préparation aux réformes administratives, respect des règles d'adhésion à l'Union européenne. Elle définit droits et obligations des agents publics, met en place un bureau central chargé de la gestion de la fonction publique, et précise les règles d'évolution des carrières. Des dispositions transitoires ont permis à certains fonctionnaires de conserver le statut acquis lors de leur nomination en vertu de la loi de 1982.

### Fonctionnaires et agents de la fonction publique

La réforme de 1998 a mis en place un nouveau corps, à deux niveaux, d'agents de la fonction publique. L'article 3 de la loi distingue en effet deux catégories

d'agents publics : les fonctionnaires (nommés) et les agents (employés sur la base d'un contrat de travail). Conformément à la loi de 1998, la fonction publique, à l'exclusion des employés de la fonction publique, comprend cinq rangs et neuf catégories. Les rangs sont : postes de fonction publique seniors (directeur général, auditeur interne général) ; postes de gestion (attaché de presse, spécialiste de législation) ; postes de coordination et postes indépendants (département conseil légal, le conseil de ministre, spécialiste principal, etc.) ; postes de spécialistes (spécialiste senior, spécialiste, conseil juridique, etc.) ; postes de soutien : assistance-aide, inspecteurs, statisticiens, simple employé, commis principal, secrétaire... ;

### Recrutement, formation et rémunération

Le recrutement du personnel s'opère par voie de concours. A l'issue du recrutement, entre la nomination et la titularisation, s'ouvre une période d'essai, d'une durée de 3 à 6 mois. La formation intervient avant le recrutement définitif (titularisation) et tout au long de la carrière. Elle est dispensée par les universités et certains organismes spécifiques de formation et influe dans une certaine mesure sur le déroulement de la carrière. Ces formations tiennent compte des difficultés et des besoins rencontrés par les autorités locales.

La rémunération est fixée à la fois en fonction des principes posés par le gouvernement, des conventions collectives signées et dans le respect de l'autonomie locale. Le niveau de rémunération varie en fonction de la position dans l'ordre administratif (cette part constitue environ 30% de la rémunération).

### Droits et obligations

Tous les fonctionnaires sont assujettis à la loi de 1997 sur la limitation de l'activité économique des personnes exerçant des fonctions publiques.

### LES POINTS CLÉS

- **10 %**, c'est le pourcentage de fonctionnaires publics dans les administrations.
- **390 000 agents** sont employés dans le secteur de l'administration publique, dont : **145 000** dans les municipalités et les départements ; **165 000** dans l'administration d'Etat.

## Décentralisation : les grandes tendances

Une réforme est actuellement en préparation. Elle devrait permettre aux régions et aux départements, actuellement financés essentiellement par transferts de l'Etat, de bénéficier de ressources propres. Les collectivités locales devraient également voir leurs compétences renforcées avec le transfert d'une partie des tâches de certaines agences

gouvernementales accompagné de moyens budgétaires provenant de certains fonds spéciaux.

Le processus de décentralisation a été initié en 1990 avec le rétablissement de l'autonomie des communes (gmina), puis avec l'organisation des premières élections municipales en 1998. Il s'est poursuivi, à partir de 1999, par le redécoupage de la carte

administrative du pays et la transformation des régions et des départements en collectivités locales de plein droit.

Les régions, réduites de 49 à 16, ont été radicalement réformées. Le volet financier de la décentralisation a été défini dans la loi du 26 novembre 1998 sur les recettes des collectivités locales amendée en 2000, 2001 et 2002.

**La semaine prochaine : la Slovaquie.**