



HAL
open science

L'administration espagnole depuis la fin du franquisme

Beltran Miguel, William Genieys

► **To cite this version:**

Beltran Miguel, William Genieys. L'administration espagnole depuis la fin du franquisme. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2002, 16, pp. 65-77. 10.3406/pole.2002.1139 . hal-01402152

HAL Id: hal-01402152

<https://hal.science/hal-01402152>

Submitted on 24 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'administration espagnole depuis la fin du franquisme

In: Pôle Sud, N°16 - 2002. pp. 65-77.

Citer ce document / Cite this document :

Beltran Miguel, Genieys William. L'administration espagnole depuis la fin du franquisme. In: Pôle Sud, N°16 - 2002. pp. 65-77.

doi : 10.3406/pole.2002.1139

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2002_num_16_1_1139

Résumé

En 1975, à la fin du franquisme, il était considéré comme nécessaire une réforme de l'administration. Les effets de la réforme initiée dans les années 1960 sont alors estompés, et le changement de régime politique doit être accompagné par celui de l'administration publique. Mais les gouvernements centre droit (UCD) se concentrent "seulement" sur la mise en œuvre de la réforme politique, des élections libres et du consensus démocratique. Cependant, la Constitution de 1978 conduit de fait à la mise en œuvre d'une réforme radicale en créant les Communautés Autonomes. En effet, chacune de ces Communautés est dotée d'une administration publique propre rompant ainsi avec le modèle centraliste qui dominait jusqu'alors en Espagne. Depuis 1982, les gouvernements socialistes, tout en introduisant certains changements dans la gestion de l'administration en Espagne, renoncent expressément à la stratégie d'une réforme générale. Ils optent alors pour une politique de modernisation de certains aspects fonctionnels de l'administration dans cette période de pression fiscale et de contrôle du budget de l'Etat, en essayant de s'aligner sur le reste du continent. Depuis, 1996, les gouvernements du Parti Populaire ont poursuivi cette politique de modernisation, notamment en introduisant le contrôle de qualité de l'action publique, mais aussi en réduisant la présence étatique dans l'économie en mettant en œuvre une série de privatisations.

Abstract

When Francism ended in 1975, it was deemed necessary to reform the Spanish administration. The effects of the 1960 reform had by then slowed down and a change in political regime had to be accompanied by that of public administration. However, the centre-right (UCD) government only concentrated upon implementing political reform, the re-establishment of free elections and of a consensus for democracy. In reality, the 1978 reform of the constitution led to the radical reform entailed by the creation of the Autonomous Communities. Indeed, each of the Communities has its own public administration and thus has broken with the centralizing model that until then had dominated Spain. Since 1982, successive socialist governments introduced certain changes in management of the administration but openly backed off from a more general reform. They thus opted for a policy of modernizing certain functional aspects of the administration in a period of fiscal pressure and control's on the state's budget in an attempt to align themselves with the rest of Europe. Since 1996, Parti populaire governments have continued to pursue this modernizing policy, notably by introducing controls over the quality of public action, but also by reducing the role of the economy through a series of privatizations.

L'administration espagnole depuis la fin du franquisme

Miguel Beltran

Université autonome de Madrid

(Traduit du castillan par William Genieys)

Résumé/Abstract

En 1975, à la fin du franquisme, il était considéré comme nécessaire une réforme de l'administration. Les effets de la réforme initiée dans les années 1960 sont alors estompés, et le changement de régime politique doit être accompagné par celui de l'administration publique. Mais les gouvernements centre droit (UCD) se concentrent "seulement" sur la mise en œuvre de la réforme politique, des élections libres et du consensus démocratique. Cependant, la Constitution de 1978 conduit de fait à la mise en œuvre d'une réforme radicale en créant les Communautés Autonomes. En effet, chacune de ces Communautés est dotée d'une administration publique propre rompant ainsi avec le modèle centraliste qui dominait jusqu'alors en Espagne. Depuis 1982, les gouvernements socialistes, tout en introduisant certains changements dans la gestion de l'administration en Espagne, renoncent expressément à la stratégie d'une réforme générale. Ils optent alors pour une politique de modernisation de certains aspects fonctionnels de l'administration dans cette période de pression fiscale et de contrôle du budget de l'État, en essayant de s'aligner sur le reste du continent. Depuis, 1996, les gouvernements du Parti Populaire ont poursuivi cette politique de modernisation, notamment en introduisant le contrôle de qualité de l'action publique, mais aussi en réduisant la présence étatique dans l'économie en mettant en œuvre une série de privatisations.

When Francism ended in 1975, it was deemed necessary to reform the Spanish administration. The effects of the 1960 reform had by then slowed down and a change in political regime had to be accompanied by that of public administration. However, the centre-right (UCD) government only concentrated upon implementing political reform, the re-establishment of free elections and of a consensus for democracy. In reality, the 1978 reform of the constitution led to the radical reform entailed by the creation of the Autonomous Communities. Indeed, each of the Communities has its own public administration and thus has broken with the centralizing model that until then had dominated Spain. Since 1982, successive socialist governments introduced certain changes in management of the administration but openly backed off from a more general reform. They thus opted for a policy of modernizing certain functional aspects of the administration in a period of fiscal pressure and control's on the state's budget in an attempt to align themselves with the rest of Europe. Since 1996, Parti populaire governments have continued to pursue this modernizing policy, notably by introducing controls over the quality of public action, but also by reducing the role of the economy through a series of privatizations.



Mots-Clés/Keywords

Communautés autonomes, État des autonomies, Réforme de l'Administration, transition démocratique
Administration reform, Autonomous communities, Autonomous states, Democratic transition

Les études sur l'administration publique sont réalisées habituellement en Espagne dans une perspective juridique, fortement influencée par les traditions française, italienne et allemande. Toutefois, à partir du milieu des années 60 on a commencé à dépasser le point de vue juridique, en introduisant un questionnement sur la rationalisation des procédures bureaucratiques en vue d'obtenir des gains économiques et de l'efficacité, en recherchant une meilleure fonctionnalité de l'organisation et de la gestion des ressources humaines dans le cadre des budgets disponibles. Ce n'est qu'à la fin du XX^e siècle que l'étude de l'administration publique est devenue un objet d'étude pour les sciences sociales et en particulier la science politique. Aujourd'hui les travaux sur l'efficacité et l'efficience de l'action publique sont choses courantes. De même en sont autant de manifestations, les études et les théories portant sur l'analyse des politiques publiques, sur les relations entre la société, le politique et l'administration, ou encore sur les relations entre secteur public et secteur privé dans l'économie. Ce changement dans les modes d'analyse de l'administration publique est lié à l'influence grandissante des méthodologies anglo-saxonnes. Ainsi, dans le cadre de la redéfinition

académique des disciplines, on a créé un découpage disciplinaire très proche de ce qui se fait dans les pays anglo-saxons : "Science politique et de l'Administration". De fait, si les travaux sur l'administration publique restent encore fortement marqués par la prédominance de la tradition juridique, l'influence des théories sociologiques et "politologiques" est chaque jour plus importante.

Les administrations publiques de la plupart des pays européens se sont forgées une identité lors des deux derniers siècles qui correspond à quelques grandes lignes d'un même modèle. Pour résumer, dans un premier mouvement, c'est le profil libéral qui s'impose après les guerres napoléoniennes, avant qu'au XX^e siècle le modèle de l'administration interventionniste promotrice du développement et de la généralisation de l'État providence ne s'impose. Il existe toutefois entre ces pays des différences notables en matière de régulation juridique mais surtout de structure politico-administrative. Pour schématiser, on trouve d'un côté un modèle très centralisé, dont l'exemple paradigmatique est celui de l'administration française et, de l'autre, les modèles moins centralisés propres aux États européens qui ont une structure fédérale ou encore, aujourd'hui, l'État des autonomies en

Espagne. Actuellement, l'administration espagnole affiche un important degré de décentralisation politico-administratif avec dix-sept Communautés Autonomes dotées chacune d'un gouvernement et d'une administration propre. Cela a permis à certains de qualifier le système politique espagnol de "quasi-fédéral" alors que cette typification ou encore celle de fédéral sont absentes de la Constitution de 1978.

L'administration espagnole jusqu'à la fin du franquisme

L'administration dite moderne s'est constituée en Espagne au début du XIX^e siècle sur le modèle de la centralisation napoléonienne. Dans ce cadre-là, la hiérarchie bureaucratique contrôle tous les recoins du territoire. En outre, le principe d'égalité devant la loi entraîne la disparition des privilèges de l'Ancien Régime, et confirme le processus d'uniformité juridique du territoire qui a été initié depuis le siècle précédent. Pour ce qui concerne la professionnalisation de la fonction publique, même si l'on constate depuis 1918 une certaine stabilité, il n'y a pas eu de régulation générale. Durant tout le XIX^e siècle et les premières décennies du XX^e siècle, la nomination aux emplois publics fut discrétionnaire. Ce système, la *cesantias*, est relativement analogue au *spoils system* nord américain et au patronage britannique. Les tentatives pour mettre fin à ce système furent inutiles dans la mesure où les changements de gouvernements impliquent le remplacement des personnes en poste par d'autres personnes qui avaient occupé ces postes précédemment. De fait, cette logique d'entrée et de sortie dans les emplois publics se trouve renforcée par la question des affinités idéologiques, ce qui rapproche le système du clientélisme politique.

Le *Statut de Maura* (loi sur le statut de la

fonction publique) voté en 1918 sous la Restauration met fin aux anciennes pratiques en introduisant un système plus professionnel, dont l'accès est conditionné par la démonstration méritocratique. De plus, le développement de la carrière dans la fonction publique espagnole repose désormais sur le critère de l'ancienneté. De façon plus générale, l'administration publique espagnole est divisée en "corps" dont certains deviendront très puissants. Le *Statut de Maura* s'appliquera durant le Monarchie d'Alfonse XIII, la dictature de Primo de Rivera (1923-1930), la II^e république (1931-1939) et sous le régime franquiste jusqu'au début des années 60. En 1964, il est remplacé par une nouvelle loi sur la fonction publique, qui constitue une des pièces importantes de la "Grande Réforme Technocratique" (processus de transformation interne du régime autoritaire qui se déroule entre 1957 et 1965) en partie liée au rapprochement dans le cadre de la guerre froide au pôle Nord-Américain. Cette réforme est dite technocratique non seulement parce qu'elle est initiée par des acteurs que l'on peut qualifier aisément de "technocrates" mais aussi et surtout parce qu'elle introduit un changement dans les lois administratives, qu'elle réorganise l'administration publique, et qu'elle lance plusieurs plans de développement (sur le modèle de la planification à la française). Cette nouvelle dynamique politique s'achèvera face à la crise économique des années 70 et la mort de Franco en 1975.

L'impossible réforme de l'administration durant la transition démocratique

Pour certains spécialistes, le processus de transition du régime franquiste à la démocratie commence avec la mort du général

Franco en 1975 et s'achève avec l'avènement de la Constitution de 1978. Pour d'autres, c'est à partir des élections générales de 1979 que l'on entre dans la nouvelle ère constitutionnelle. La dynamique du changement politique, pour ce qui relève de l'administration publique, trouve certainement son origine dans l'impulsion rénovatrice initiée sous l'Ancien régime par ce qui a été qualifié de réforme technocratique entre 1957 et 1965.

On peut voir dans cette tentative de modernisation impulsée par une frange minoritaire de l'administration franquiste les ressorts cachés de la réussite de la transition, qui s'est déroulée, rappelons-le, sans pratiquer une rupture avec l'ordre institutionnel du régime autoritaire. Ainsi, la réforme des institutions fut progressivement négociée (*reformada pactada*) avec l'opposition démocratique. Cela explique aussi pourquoi certaines élites issues de la classe politique franquiste ont pu participer librement aux élections générales sous différentes étiquettes partisans. Ce phénomène singulier permet de comprendre pourquoi il n'y a pas eu de politique d'épuration des fonctionnaires. La situation de l'administration publique est encore plus singulière. Loin de pratiquer une "chasse aux sorcières", on autorise au contraire la reconversion des personnels de l'appareil bureaucratique du mouvement phalangiste et des "syndicats verticaux" créés par le régime franquiste dans la fonction publique d'État. Précisons qu'il s'agit du "petit personnel administratif" (employés de bureau, comptables, etc.) qui n'a pas eu une grande affinité idéologique avec les dites organisations. Toutefois, ce sont quelques 25 000 personnes, qui n'avaient jamais été fonctionnaires d'État, qui se retrouvent dans cette fonction. Cela relève d'une politique de liquidation, nécessairement rapide et peu risquée socialement, des piliers du régime fran-

quiste. L'absence d'épuration politique au sein de la fonction publique espagnole se traduit aussi par des stratégies de reconversion à des postes de travail "peu visibles" de certains personnels administratifs fortement identifiés à l'appareil de répression franquiste (policiers, gardiens de prison, etc.). Ces mesures ont dans l'ensemble été acceptées par la société civile espagnole comme faisant partie de la politique de négociation (*pactos*) consensuelle qui caractérise le premier temps de la transition démocratique. De fait, l'administration publique se trouve considérée comme un terrain en marge de la confrontation politique.

Cela ne veut pas dire qu'au sein même de l'Administration publique il n'y a pas de mobilisation politique interne. Bien au contraire, les deux syndicats majoritaires l'Union Générale des Travailleurs et les Commissions Ouvrières ont déployé beaucoup d'énergie dans leur politique d'affiliation militante en se situant sur le terrain de la négociation des conditions d'accès aux emplois publics. Ces mêmes syndicats demandent la disparition des différences de traitement entre les fonctionnaires et les employés non-fonctionnaires du secteur public de l'économie et même du secteur privé. Cette campagne syndicale d'essence travailliste et égalitariste s'inscrit contre l'héritage corporatiste du franquisme. À ce propos, il est intéressant de noter que la mobilisation sur ce registre ne se limite pas seulement à la population concernée. En effet, certains hauts fonctionnaires, considérés comme des privilégiés du système, ont appuyé la revendication. Cela atteste bien du malaise que connaît l'administration publique espagnole à la sortie du franquisme tout en montrant les limites corporatistes de la réforme "technocratique". Les groupes mobilisés sur ces revendications vont obtenir certaines satisfactions notamment pour ce qui relève des rémunérations (augmentation, transparence,

et rationalisation). Le système de protection sociale mutualiste des fonctionnaires (MUFACE) se généralise et gagne en efficacité. La liberté syndicale est enfin reconnue.

Les gouvernements démocratiques qui se succèdent durant la transition ne vont pas rencontrer d'obstruction de la part de l'appareil bureaucratique. Au contraire, beaucoup de fonctionnaires vont jouer un rôle important dans le processus de changement de régime en appuyant les nouvelles politiques. Les enquêtes réalisées à l'époque sur les attitudes politiques des fonctionnaires montrent qu'entre 82 et 89 % sont favorables à la démocratisation du système. À ce sujet, l'opinion des fonctionnaires durant la transition s'avère être la même que celle que l'on retrouve dans l'ensemble de la société civile espagnole. Par contre, les changements internes que va connaître l'administration publique durant cette période ne sont pas le fruit d'une réforme politique délibérée mais plutôt le résultat d'une adaptation au changement politique. C'est vrai qu'il y a eu quelques tentatives de réforme de l'administration, mais elles ont toutes échoué à cause de l'absence de soutien. On rencontre alors en Espagne une situation paradoxale où l'administration qui appuie le changement politique se trouve dans l'incapacité de faire mettre sur l'agenda politique sa propre réforme pourtant considérée par les experts comme une condition nécessaire à la consolidation de l'ordre démocratique.

On peut alors essayer de saisir les raisons objectives qui ont rendu impossible la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique espagnole dans le contexte de la transition du franquisme à la démocratie. La transformation globale du système politique administratif par la création de dix-sept Communautés Autonomes constitue certainement la meilleure explication. En effet, la création

d'un type d'État "quasi fédéral", où chaque Communauté Autonome se trouve dotée d'un organe de gouvernement propre et d'une administration différenciée, entraîne une redéfinition complète des logiques de l'action publique. La rupture historique avec la tradition de centralisation administrative engendre un processus d'ajustement en matière de prises de décisions et de redéfinition du rapport entre les citoyens et les services publics.

Logique constitutionnelle complexe et dynamique du système des autonomies

Commençons par souligner qu'une des transformations politico-administratives les plus importantes de la transition du franquisme à la démocratie est la création de "l'État des Autonomies" qui se traduit par la formation d'un État territorialement différencié. Cette nouvelle formulation du lien étatique annonce la fin d'une caractéristique fondamentale de l'organisation administrative espagnole: le centralisme. Le modèle de centralisation napoléonienne s'est imposé comme mode d'organisation administrative de l'État à partir du début du XIX^e siècle. Ainsi, avant la Constitution de 1978, l'Espagne, au même titre que la France, peut être considérée comme un des pays les plus centralisateurs en Europe.

Cette grande transformation de l'État affecte profondément l'ensemble du système politique espagnol. Elle a provoqué une réforme substantielle de la vie politique et des appareils administratifs en reconnaissant les aspirations historiques à l'auto-gouvernement de la Catalogne et du Pays Basque et, dans une moindre mesure de la Galicie, suscitant, par mimétisme, un fort intérêt pour l'identité collective au sein des autres régions espagnoles. La logique de différenciation

territoriale constitue alors la dynamique du nouveau lien étatique. Ce fait différentiel est admis par la Constitution de 1978 qui reconnaît comme "nationalités" les Communautés qui ont plébiscité par voie référendaire un statut d'autonomie sous la seconde République (les trois mentionnées précédemment), alors que les territoires restants sont dotés du statut de "régions". Cette différenciation territoriale s'est construite sur des trajectoires historiques singulières mais aussi sur des oppositions structurelles de type régions riche *vs* régions pauvres, régions développées *vs* régions sous-développées et régions d'immigration *vs* régions d'émigration. Cette différenciation institutionnelle est accentuée par certaines données géomorphologiques car certaines sont de grande taille, d'autres de petite taille, certaines ont une forte densité de population d'autres non, etc. Pour résumer, la configuration institutionnelle qui est définie par l'État des Autonomies est très hétérogène.

La distinction constitutionnelle entre nationalités et régions (termes qui figurent dans l'article deux) vient coïncider avec l'existence de deux types d'identités collectives que l'on retrouve dans la société espagnole. Cette reconnaissance traduit l'opposition politique qui traverse l'Espagne durant la transition autour de la question de la "conscience nationale". Ainsi, les communautés autonomes dites historiques se définissent comme une nation, l'Espagne étant alors considérée comme "une nation de nations". Pour les autres communautés autonomes où le phénomène est beaucoup moins intense on parle alors de "conscience régionale". Ces différences entre types de communautés sont sociologiquement observables (langues, cultures propres, droit particulier/*fueros*, etc.) et constituent par-là même autant de faits différentiels qui justifient un traitement constitu-

tionnel particulier. Cette dynamique induit un développement du statut des communautés autonomes selon une logique égalité *vs* inégalité, symétrie *vs* asymétrie. En tout cas, il ne faut pas oublier que c'est la Constitution de 1978 qui introduit cette distinction entre nations et régions, établissant ainsi une forme d'autonomie limitée pour les régions, alors que celles qui ont une tradition d'autonomie sont dotées d'un statut différent. Ainsi, la Catalogne et le Pays Basque ont accédé à un statut de "pleine autonomie", tandis que les autres régions se voient offrir la possibilité d'accéder aux avantages du système. Une telle perspective ouverte par la Constitution espagnole supposait le partage d'une même volonté politique de ces régions pour l'accès au statut de communautés autonomes. L'observation de la réalité empirique montre que les choix et l'engagement vis-à-vis de ce type de formulation institutionnelle du pouvoir périphérique ont été très variables d'une région à l'autre. Ce processus, chemin faisant, a généré des demandes qui se sont traduites par le développement de la singularité, caractérisant par-là même un fait différentiel, c'est-à-dire un traitement et des droits variant entre les communautés¹.

Partant de là, le fait différentiel est devenu une arme à double tranchant mobilisée par les communautés autonomes historiques qui réclament des différences symboliques et des avantages économiques et pour qui l'imposition d'une égalité de traitement serait considérée comme injuste. C'est donc autour de ce processus global de reformulation entre le centre étatique et les périphéries (les communautés autonomes) que le modèle de l'administration publique espagnole va être fortement interrogé. En effet, l'enjeu est de taille car c'est en fonction du degré de compétence des différents gouvernements autonomes que l'État transfère ses moyens et ses compétences.

Ce n'est que depuis 1999 que toutes les communautés autonomes ont plus ou moins les mêmes services fondamentaux. Toutefois, aujourd'hui encore certaines communautés autonomes comme la Catalogne revendiquent encore plus d'autonomie, faisant ainsi de la pérennisation du fait différentiel un élément de mobilisation politique. Le modèle des autonomies espagnoles ne peut satisfaire actuellement toutes les attentes politiques. Aujourd'hui, le "souverainisme", "l'indépendantisme" de certaines communautés autonomes et les moyens politiques mobilisés montrent qu'il est nécessaire d'ouvrir certaines négociations politiques qui dépassent le cadre constitutionnel actuellement en vigueur en Espagne.

La construction des autonomies, rapidement dotées d'une importante administration de mission, constitue en soi une "profonde réforme" de l'administration publique espagnole, sans en porter explicitement le titre. Rappelons à ce propos quelques chiffres assez explicites en comparant les effectifs de l'administration centrale de l'État et ceux des dix-sept communautés autonomes. En 2000, le nombre global des agents de l'État dans les communautés autonomes dépasse le million, alors que la fonction publique de l'État se limite à seulement 750 000 agents. Le grand mouvement qu'a connu l'administration publique espagnole ces dernières années est le transfert des ressources humaines du centre vers la périphérie sans qu'existent vraiment les moyens financiers permettant d'inscrire le mouvement dans la durée. Les nouveaux enjeux, ce que certains qualifient de "nouveau centralisme", relèvent de ces logiques à l'œuvre, où à côté de la dimension proprement budgétaire de l'action de l'État, s'affrontent aussi les différents échelons du gouvernement local (communautés autonomes *vs* municipalités).

Des gouvernements centristes aux gouvernements socialistes (1977-1996) ou l'impossible mise sur agenda de la "grande réforme" de l'administration publique espagnole

D'après Joan Prats, les changements expérimentés dans les administrations publiques durant la transition ne sont pas la conséquence d'une politique de réforme administrative suffisamment fondée, sinon le résultat d'adaptations successives et fragmentaires aux changements politiques (1984). Pour lui, "il y a eu des changements dans l'administration sans politiques des administrations publiques", car l'opportunité d'une réforme politique n'a jamais vraiment été offerte par l'agenda politique (1984, pp. 447-450). Pais Cadiz Deleito précise que "durant les années 1975 et 1976, les services du Ministère de la Présidence avaient commencé un travail d'actualisation de la législation sur les fonctionnaires de 1964 (...) de fait, depuis 1976, le projet de décision politique sur la modification et la modernisation de la Loi sur les fonctionnaires existe... Plus de six cents organisations syndicales avaient été consultées afin que soit préparée pour le premier semestre 1978, une directive pour l'élaboration de la future loi générale sur les fonctionnaires. Toutefois, une fois que ces projets arrivent sur l'agenda parlementaire, il manque les appuis politiques, car le changement dans l'administration n'est pas une priorité parmi les problèmes du pays" (Cadiz, 1984, pp. 473-480).

En effet, il semble que les gouvernements de l'Union du Centre Démocratique, des premières années de la transition se soient désintéressés de ce type de réforme. Citons à titre d'exemples, les projets de loi sur le

Gouvernement, l'Administration de l'État et la Fonction publique qui sont remis au Congrès en 1979 et qui se trouvent retirés en mars 1981 car ils n'ont jamais trouvé le soutien politique nécessaire pour être votés. Il en va de même pour le projet suivant, introduit sur l'agenda de la même assemblée en septembre 1981, portant sur les bases du régime statutaire des fonctionnaires publics qui n'a jamais pu faire l'objet d'un débat en raison de la dissolution anticipée des *Cortes*. Rappelons ici que le contexte particulier de la transition démocratique (précarité de la majorité parlementaire) ne facilite pas ce type de réforme. De plus, dans ces périodes où l'équilibre institutionnel est toujours très fragile, le coût d'une telle réforme peu rapidement paraître comme trop élevé au regard de l'urgence politique qui guide bien souvent la conduite des acteurs. Toutefois, l'arrivée des socialistes au pouvoir ne va pas changer la donne. Comme le montrent de nombreux pays, l'expérience en matière de réforme administrative globale entraîne bien souvent une déception quant aux résultats obtenus. En revanche, les programmes plus modestes et partiels, fondés sur action permanente évaluable et rectifiable, sont beaucoup plus efficaces. De plus, les gouvernements démocratiques sont en règle générale peu enclins à opter pour "la grande réforme", tant ce choix politique risque de mettre à mal leur majorité politique.

Avec l'arrivée de PSOE au pouvoir en 1982, la question des grandes réformes semble être très présente sur l'agenda politique. Les élites gouvernementales socialistes déclarent que "la réforme administrative est urgente". Toutefois, il faut attendre 1984 pour que soit votée une première Loi de réforme de la fonction publique, qui se limite à la question des ressources humaines. À partir de la promulgation de cette loi, la question d'une "grande réforme de l'administration

publique" semble abonnée. Pourtant, depuis la fin des années 1970 et durant les années 80, l'appareil d'État espagnol doit s'adapter à la croissance du nombre de contributeurs, à l'augmentation des recettes fiscales, au développement de la dépense publique, à la transformation du système éducatif, à l'extension de la couverture sociale, etc. Peut-être alors que les grandes réformes ne sont pas nécessaires pour gérer de telles transformations, surtout si l'objectif consiste à rénover et à moderniser l'administration publique. Notons que dans le cas espagnol on est passé d'un projet de grande réforme à une politique de modernisation progressive et tactique. Dans cette perspective, le parti socialiste, après avoir poussé la loi sur le processus "Autonomique" (1983), la loi de réforme de la fonction publique (1984), et ultérieurement les lois sur les incompatibilités, sur les collectivités locales, sur la procédure administrative, sur les organes de représentation, reconnaît en 1988 dans son Programme 2000, qu'il abandonne la politique des grandes réformes. Les socialistes se concentrent alors sur une politique de modernisation, entendue comme un processus de réforme graduel et adaptatif². En conséquence, le gouvernement socialiste approuve en 1992 un plan de modernisation administrative de l'État qui propose "selon l'approche réformiste, une conception de la réforme de l'administration comme une action limitée dans le temps". L'administration publique doit alors connaître le changement selon le même rythme que la société espagnole. Le principe de Crozier selon lequel on ne change pas la société par décret trouve là une illustration empirique supplémentaire. Il en va de même pour le plan de modernisation adopté en 1992, qui se concrétise par 204 mesures comme celle qui relève de la communication avec les citoyens (accès à l'information), de la protection sociale et du régime des

retraites et, enfin, ce qui relève de l'amélioration des mécanismes de la gestion interne de l'administration publique. Toutefois, ces projets apparaissent comme ayant une identité insuffisante pour servir d'objectif prioritaire pour le gouvernement.

Revenons à présent sur les dimensions de la réforme de la fonction publique introduite par la loi de 1984. Celle-ci affiche comme objectif la lutte contre le corporatisme au sein de l'administration espagnole, en remettant en cause le monopole exercé par les différents corps de fonctionnaires sur le déroulement de la carrière administrative (rappelons ici que l'administration d'État espagnole est très sectorisée). Il s'agit de mettre fin à la promotion des intérêts particularistes en fonction des logiques de "gouvernement des corps". Le problème c'est que les instigateurs de cette loi ont confondu le corporatisme et les corps remettant ainsi en cause le principe structurel de base de l'administration espagnole sans arriver à instituer une nouvelle formule.

Par ailleurs, cette volonté politique de mettre fin au système de "compartimentation" entre les différents secteurs de l'administration espagnole se confond et se renforce avec le processus de dévolution des effectifs aux administrations des communautés autonomes. En effet, à l'instar du modèle français, la loi admet que tout fonctionnaire quelle que soit son affectation originelle peut décider d'exercer dans le corps administratif de son souhait (central, autonome ou local). La règle de l'inscription d'un poste de travail dans un corps particulier qui prédomine avant la loi en matière de construction de carrière est remise en question. L'inscription dans un corps particulier devient alors l'exception. On semble favoriser systématiquement les nominations de fonctionnaires ayant des affinités ou des sympathies pour le parti socialiste (Beltran, 1990, p. 437). De facto, la question de la

confiance politique devient un critère important dans la nomination sur des postes strictement bureaucratiques. Paradoxalement, le gouvernement, qui prétend mettre en œuvre une dynamique de professionnalisation des fonctionnaires, participe à la politisation de l'administration publique.

L'administration publique et les gouvernements du Parti Populaire

Depuis 1996, les différents gouvernements du Parti Populaire n'ont pas proposé de réforme globale de l'administration espagnole. Cependant, ils ont poursuivi une stratégie de modernisation progressive en sélectionnant un certain nombre de points sensibles. De fait, cela revient à faire une importante réforme même si elle n'est que partielle. L'exemple le plus significatif est l'élaboration de nouveau statut de la fonction publique, chantier ouvert au milieu de l'année 1997, publié ensuite sous la forme d'un projet de loi publié dans le bulletin officiel des Cortes en juin 1999, mais qui n'a pas pu être voté en raison de la fin de la législature. L'autre réforme sectorielle importante est celle qui porte sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'État en 1997 (connue sous l'appellation de LOFAGE). Cette réforme, outre une certaine dimension symbolique, permet l'abrogation de certaines normes héritées du franquisme encore en vigueur. De plus, elle établit une simplification des règles en matière de procédure administrative et normalise la politique de contractualisation des administrations publiques. L'objectif affiché par le gouvernement conservateur est la lutte contre la corruption en s'appuyant sur une stratégie de régulation par les normes de différents aspects de l'action administrative considérés

comme centraux. De fait, le problème politique de la grande réforme est contourné. La logique politique lancée par le gouvernement Aznar depuis 1997 repose sur l'introduction des techniques du management public. La pratique de l'évaluation de la gestion et du rendement de l'activité administrative se développe. Un programme du contrôle de qualité est imposé comme nouveau cadre de référence de l'action administrative. Dans cette perspective, les critères du Modèle européen de Gestion de Qualité de 1998 sont appliqués à l'administration publique espagnole, avec la publication d'un décret en juin 1999 qui instaure la Carte des services pour le contrôle social de la qualité des prestations administratives.

La ligne politique poursuivie par ce gouvernement réduit l'interventionnisme des administrations publiques dans la vie des citoyens. L'inspiration néo-libérale s'exprime ici dans la mesure où la nouvelle mission octroyée à l'administration publique consiste à intervenir le moins possible. Autrement dit, l'action de l'État ne doit pas se substituer à ce que la société civile peut effectuer elle-même. Le principe de subsidiarité devient alors la règle dominante justifiant entre autres la politique de privatisation des services. Le poids global de l'action publique doit alors être diminué. Le gouvernement espagnol légitime son action en faisant référence à l'Europe et en utilisant à des fins stratégiques les recommandations externes. À titre d'exemple, on peut mentionner la présentation d'une note de l'OCDE (juillet 2000) qui rappelle au pouvoir espagnol que la complexité de la régulation bureaucratique constitue un "véritable bouillon de culture pour la corruption et une menace pour la croissance économique". L'exemple souligné ici est celui de la lourdeur des procédures administratives en

matière de création de nouvelles entreprises. Aujourd'hui, il est encore prématuré d'apprécier tous les effets concrets de ces réformes. On doit simplement souligner que le rôle de l'Union européenne est central pour la compréhension des changements dans l'administration publique espagnole.

Au total, sans vraiment aboutir à une réforme globale de l'administration publique, les gouvernements espagnols successifs ont introduit des éléments de changement, tant dans les pratiques que dans les valeurs, qui ont profondément modifié le fonctionnement de l'État espagnol. Le premier changement est observable dans les pratiques. Il se traduit par une politique de rénovation des cadres administratifs initiée par le PSOE mais reprise et développée par le Parti Populaire. On peut noter que cette forme de type *spoils system* s'étend avec la droite aux postes à moindre responsabilité. Ainsi, un an après les élections législatives qui amènent le Parti Populaire au pouvoir, ce sont la moitié des postes de sous-directeurs généraux, la plupart des postes de Directeurs "provinciaux" (équivalent des directeurs administratifs départementaux), de chef de l'Inspection de l'Administration périphérique et une grande partie des postes de directeurs d'hôpitaux, qui ont changé de titulaires. Ces importants changements liés à l'alternance politique posent un réel problème quant à la question de la neutralité et l'instrumentalisation de l'administration espagnole.

Le second se situe au niveau des valeurs observables dans le Livre Blanc sur le devenir de l'administration publique commandé par le gouvernement Aznar, où la notion de "citoyen-client" fait son apparition. En effet, l'action des administrations, entendue comme le service rendu au public, fait l'objet d'une évaluation par les usagers. De fait, les

agents publics doivent obtenir la satisfaction de leur public. Le Livre Blanc incite le gouvernement à créer un "cadre statutaire de la fonction publique pour toutes les administrations" en simplifiant l'organisation de la fonction publique et en liant la politique de création d'emplois publics à la nécessité réelle. Le principe de la responsabilité de la gestion publique doit être établi dans tous les secteurs de l'intervention étatique. De même, l'engagement dans la lutte contre le déficit budgétaire et la réduction des dépenses publiques s'inscrit pleinement dans cette nouvelle politique. Rappelons à ce sujet que la part du budget de l'État consacrée à l'administration publique qui était en 1993 de 50 % du PIB a été ramenée en 1999 à 41 % du PIB.

Le troisième changement se situe au niveau de la transformation structurelle survenue dans l'administration publique espagnole avec le fonctionnement des communautés autonomes. Sur ce point, l'opposition socialiste reproche au gouvernement Aznar de n'avoir fait aucun effort de régulation, entraînant une grave détérioration de la situation. Depuis 1997, les Conférences sectorielles entre les Communautés Autonomes qui se déroulaient selon un rythme annuel sont suspendues. Pendant ce temps, les

conflits de compétences entre l'État et les Communautés Autonomes portés devant le Tribunal Constitutionnel ont augmenté de 50 %. De plus, la décentralisation des compétences continue de s'effectuer avec les villes qui s'affirment comme un échelon administratif important.

En guise de conclusion, il convient de revenir sur les effets du processus de dévolution des agents de la fonction publique à un niveau sub-étatique. En effet, en transférant des blocs de compétences aux communautés autonomes à l'exception de celles que l'État ne peut constitutionnellement déléguer, c'est un vaste processus de transfert des personnels interne à l'administration publique qui s'est opéré. Un tel changement est certainement sans précédent et sans équivalent dans la société occidentale, excepté peut être lors de la réunification des deux Allemagnes. Bien entendu, ce processus s'est échelonné sur plusieurs années et s'est effectué de manière progressive (*cf.* tableau suivant). Ainsi, une étude de l'évolution des grands volumes entre les trois niveaux de l'administration espagnole montre bien comment les Communautés autonomes, en l'espace de dix ans, sont devenues les administrations les mieux pourvues en agents.

Répartition des effectifs de la fonction publique entre les administrations espagnoles

Illustration non autorisée à la diffusion

Notes

1. La Constitution de 1978 reconnaît deux modes d'accès au statut de communauté autonome: le premier celui de la voie lente (article 143) où la compétence de pleine autonomie s'acquiert progressivement; le second, est celui de la pleine autonomie reconnue après référendum (+ de la majorité) dans toutes les provinces composant la communauté autonome (article 151). Il faut ajouter à cela les trois nations "historiques" qui avaient déjà sous la II^e république accédé à ce type de statut.
2. Le PSOE reconnaît dans ce document "que le gouvernement socialiste décide de renoncer à une réforme totale en optant pour des réformes échelonnées" (*Programa*, 2000).



Références

- Alba C., "L'administration publique espagnole: réforme ou modernisation?", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 75, juillet-septembre, 1995.
- Alvarez Conde E. (dir.), *Administraciones Publicas y Constitucion*, Madrid, Instituto Nacional de Administracion Publica, 2000.
- Arlucea E., *Los territorios historicos de la Comunidad Autonoma Vasca*, Bilbao, Elkargunea, 2000.
- Baena del Alcazar M., *Élites y conjuntos de poder en España 1939-1992*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Baena del Alcazar M., *Estructura de la funcion publica y burocracia en España*, Oñati, Insitituto Vasca de Administracion Publica, 1984.
- Bañon R., "La modernizacion de la Administracion Publica Española. Balance y Perspectivas", *Politica y sociedad*, n° 13 (numéro monographique sur la modernisation de l'administration publique), 1993.
- Beltran Villalva M., *Los funcionarios ante la reforma de la administracion*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociologicas, 1985.
- Beltran Villalva M., "La administracion publica y los funcionarios", in Giner S. (dir.), *España (I). Sociedad y Politica*, Madrid Espasa-Calpe, 1990.
- Beltran Villalva M., *La productividad de la Administracion española: un analisis comparativo*, Madrid, Instituto des Estudios de Prospectiva, 1991.
- Beltran Villalva M., "La reorganizacion de la estructura del Estado (1982-1993)", *Informe Sociologico sobre la situacion social en España*, vol. I, Madrid, Foessa, 1994.
- Beltran Villalva M., "Las Administraciones publicas", in Tusell J., Lamo E., Pardo R. (dir.), *Entre dos siglos, Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza, 1996a.
- Beltran Villalva M., "La administracion", in Carr R. (dir.), *La epoca de Franco (1939-1975)*, vol. XLI de la *Historia de España Menendez Pidal*, Madrid, Espasa-Calpe, 1996b.
- Cadiz Deleito J. L., "Transformation de la Administration y la funcion publica durante la transicion politica", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 5 B, 1984.
- Crespo Montes L. F., *La funcion publica española 1976-1986: de la transicion al cambio*, Madrid, Instituto Nacional de Administracion publica, 2001.
- De Vicente C., *La lucha de los funcionarios publicos*, Madrid, ed. Cambio 16, 1977.
- Elena Cordoba A., "Las cartas de servicios y los Premios a la Calidad en la Administracion General del Estado", *Revista Iberoamericana de Adminsitracion Publica*, n° 3, juillet-septembre, 1999.
- Galofré A., *La modernizacion de las Administraciones Publicas en España*, Santiago, Escola Galeaga de Administracion Publica, 1997.
- Garcia Ferrando M., Lopez Aranguren E., Beltran M., *La conciencia nacional y regional en la España de la autonomias*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociologicas, 1994.
- Genieys W., *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Genieys W., "La grande transformation de l'administration publique en Espagne", CACSP, Université de Paris 1, mméo, 1999.

- Goma R., Subirats J. coords, *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Guitierrez Renon A., "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas", *Documentación Administrativa*, 210-211, 1987.
- Guitierrez Renon A., "Función del Cuerpo en un sistema de carrera", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 26, 1990.
- Guitierrez Renon A., Labrado M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- Helsvig K., "La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, 1999.
- Jimenez Asensio R., *Altos Cargos y directivos públicos* (un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España), Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Junquera Gonzales J., *La función pública en la Europa de los doce*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- Junquera Gonzales J., "Los gastos públicos de personal en los países de la Europa Comunitaria", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988.
- Maffre P., "La grande transformation de l'action publique en Espagne", *Pôle Sud*, nº 8, mai 1998.
- Matas J., *Public Administration and the recruitment of political elites: formal and material politicization in Catalonia*, Barcelona, ICPS, 1995.
- Matas J., *Las élites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalogne*, Barcelona, Cedecs, 1996.
- Mesa A., "La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, abril 2000.
- Nieto A., "La noche oscura de la función pública", *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, nº 13, 1980.
- Nieto A., *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984.
- Nieto A., "Reforma administrativa y modernización de la administración pública: un problema pendiente?", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 23, 1989.
- Nieto A., *La nueva organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Ortega L., "Las alternativas de descentralización autonómica", *Leviatan*, nº 74, 1988.
- Ortega L. (1989), "El estado y la reforma de la administración", in Tezanos J. F., Cotarelo R., de Blas A. (dir.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.
- Ortega L., "La reforma de la alta burocracia en España", *Sistema*, nº 107, 1992.
- Parada Vasquez R., "La degeneración del modelo de función pública", *Revista de Administración Pública*, nº 50, 1999.
- Parrado Díez S., *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1996.
- Piña Garrido M. D., *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Piñar J. L., "Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones públicas", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 65, 1990.
- Prat J., "Administración pública y transición democrática", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 5 B, 1984.
- Roman Masedo L., *Funcionarios y función pública en la transición española*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- Sarmiento Manuel J., *La organización de la administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- Subirats J., *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Villoria M., "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 1, octubre 1999.
- VV. AA, "El Estado autonómico, hoy", número monográfico de *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1992-1993.
- VV. AA, *El sistema de financiación autonómica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.