

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE
UNION DES DIRIGEANTS TERRITORIAUX DE L'EUROPE (UDITE)

Exécutif élu et dirigeant territorial : un binôme à l'équilibre fragile

Strasbourg, 17-18 janvier 2008

EULALIO ÁVILA CANO
(Président de COSITAL - Espagne)

LES DIRIGEANTS DU SECTEUR PUBLIC LOCAL EN ESPAGNE

En premier lieu, au nom de l'organisation COSITAL que je préside, et de ses plus de six mille dirigeants locaux adhérents en Espagne, et aussi en tant que membre de l'Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe, je voudrais remercier sincèrement le Conseil de l'Europe au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, et son Président Halvdan Skard, ainsi que la Chambre des Régions et son Président Yavuz Mildon, de nous avoir donné l'opportunité aujourd'hui de pouvoir exposer les systèmes de la fonction directive publique locale de l'État espagnol.

En fonction du modèle d'organisation adopté par chaque mairie et des espaces de gestion qui terminent par se définir, nous pouvons trouver, dans l'administration directe des mairies espagnoles, trois grands types de Dirigeants du Secteur Public Local de *premier niveau* – de façon simultanée ou non - : les DSPL « unitaires », qui sont à la tête de toute la structure administrative sous la direction du maire, les DSPL « sectoriels », que nous trouvons dans chacune des zones sectorielles sous la direction d'adjoints au maire ou de conseillers sectoriels et enfin, les DSPL des entreprises publiques ou des organismes autonomes.

Selon le mode de sélection et leurs possibilités de mobilité, il existe deux types de dirigeants du secteur public local en Espagne :

Les fonctionnaires étant habilités par l'État qui sont sélectionnés par les Communautés Autonomes à travers d'un dur processus d'épreuves d'aptitude et d'un cours de formation sélectif. Ils peuvent changer de municipalité à travers de systèmes dans lesquels les municipalités ont un grand pouvoir de décision pour les accueillir dans leur organisation.

b) Les dirigeants de l'Entité Locale elle-même, qui n'ont pas la possibilité d'être mutés à une autre municipalité. Ils sont sélectionnés à travers d'épreuves de sélection par l'Entité Locale elle-même ou ils peuvent être désignés librement en provenance du secteur privé.

Le poste des DSPL unitaires dans les petites et moyennes municipalités est occupé par les secrétaires municipaux, un collectif présent dans toutes les entités locales selon la loi.

Les secrétaires municipaux réalisent les fonctions classiques bureaucratiques d'assistance légale et d'officiers d'état civil, fonctions de base dans tout Etat de droit qui les situent dans une position de stricte neutralité et impartialité. Ils incarnent la stabilité de l'Administration Publique, face à l'alternance naturelle des élus au pouvoir. La législation prévoit la possibilité que les organes du gouvernement leur attribuent des fonctions d'organisation et de direction de ses services administratifs. A partir de cette clause et des besoins de gestion des mairies espagnoles, ils peuvent finir par être, et c'est ce qui est habituel dans les petites et moyennes municipalités (où ils exercent également la fonction de contrôle économique et financier), à la tête de l'organisation en dessous des élus : non seulement conseillers et officiers d'état civil, mais aussi gérants ; sans que ce soit produit, néanmoins, une reconnaissance adéquate de leur tâche, même si il y a un avant-projet de loi en cours qui aspire à cette reconnaissance légale.

D'autre part, dans les moyennes et les grandes municipalités, les contrôleurs exercent les fonctions de contrôle et de fiscalisation interne de la gestion économique et financière, et les trésoriers la gestion des fonds, la caisse et la direction des services de recouvrement, tâches qui requièrent une dose importante d'impartialité et de neutralité politique.

Dans les moyennes et les grandes administrations municipales, la situation est différente et beaucoup plus complexe.

La fragmentation du sous-système du gouvernement local espagnol alimente sans aucun doute l'hétérogénéité non seulement des fonctions exercées par les secrétaires, les contrôleurs et les trésoriers, mais aussi de celles du reste du personnel qui exerce des tâches de direction, et des structures politiques et des administrations municipales elles-mêmes.

Mais cette situation est à son tour favorisée par l'inexistence d'un cadre de responsabilité régulé qui habilite une action directive, qui n'a même pas été reconnue dans la législation du régime local jusqu'à l'approbation de la dernière modification de la Loi 7/1985, règlements du régime local, opérée à travers de la Loi de mesures pour la modernisation du gouvernement local de l'année 2003, pour les grandes municipalités exclusivement, bien que seulement par délégation expresse et volontaire des organes élus ou politiques.

En résumé, dans les entités locales espagnoles, tout le domaine de la gestion est attribué aux maires et aux conseillers élus, sans qu'ait été articulé un véritable système de dirigeants locaux de caractère

professionnel que la récente Loi du 12 avril 2007 des employés du secteur public reconnaît exclusivement pour l'État et les Communautés Autonomes.

Actuellement, il existe deux systèmes différenciés en matière de direction du secteur public local en Espagne :

Dans les municipalités ayant une population supérieure à 75 000 habitants qui le sollicitent et la Communauté Autonome l'approuve, dans les capitales de province ou de Communauté Autonome, ainsi que de façon obligatoire dans les municipalités ayant une population supérieure à 250 000 habitants, les dirigeants du secteur public local sont les suivants :

Les coordinateurs généraux de chaque secteur ou département.

Les directeurs généraux ou organes similaires qui culminent l'organisation administrative dans chacune des grands secteurs ou départements.

Le titulaire de l'organe d'appui du Conseil du Gouvernement Local et du conseiller-secrétaire de celle-ci.

Le titulaire du cabinet juridique.

Le Secrétaire général du Conseil municipal.

Le contrôleur général municipal.

Le cas échéant, le titulaire de l'organe de gestion fiscale ou le Trésorier.

Les directeurs et coordinateurs généraux exercent des fonctions directives de gestion et peuvent prendre les décisions suivantes uniquement si elles sont déléguées par l'équipe du gouvernement :

a) Les souscriptions, la gestion, l'acquisition et l'aliénation du patrimoine, la concertation d'opérations de crédit, tout cela en accord avec le budget et ses bases d'exécution.

Le développement de la gestion économique, autoriser et disposer de frais dans des matières relevant de leur compétence, disposer de frais autorisés au préalable par le Conseil municipal, et la gestion du personnel.

La nomination des coordinateurs généraux et des directeurs généraux devra être effectuée parmi des fonctionnaires de carrière de l'État, des communautés autonomes, des entités locales ou des fonctionnaires de l'administration locale étant habilités au niveau national, auxquels on exigera pour leur entrée le diplôme de docteur, licencié, ingénieur, architecte ou équivalent, sauf si le Conseil municipal permet que, étant donné les caractéristiques spécifiques du poste de direction, son titulaire ne réunisse pas cette condition de fonctionnaire. Dans ce cas, les nominations devront être effectuées de façon motivée et selon des critères de compétence professionnelle et d'expérience dans l'exercice de postes de responsabilité dans la gestion publique ou privée, étant assez habituel qu'ils proviennent du secteur privé.

Le titulaire du cabinet juridique est responsable de l'assistance juridique au Maire, au Conseil du Gouvernement Local et aux organes de direction ; cette fonction comprend l'assistance juridique et la représentation et défense en justice de la mairie.

Son titulaire est nommé et séparé librement par le Conseil du Gouvernement Local, parmi des fonctionnaires possédant une Licence en Droit de quelque Administration Publique.

La gestion, la liquidation, l'inspection et le recouvrement des impôts municipaux correspondent à l'organe de gestion fiscale.

L'organe d'appui du Conseil du Gouvernement Local réalise des fonctions d'assistance au conseiller-secrétaire du Conseil du Gouvernement Local.

Le Secrétaire Général du Conseil municipal ou de l'Assemblée Municipale est chargé de rédiger et de garder les actes et certificats publics et de l'exécution des accords du Conseil municipal et de ses Commissions ; ainsi que de l'assistance légale au Conseil municipal et aux commissions, qui sera obligatoire pour les sujets les plus importants :

Quand l'ordonne expressément le Président ou quand le sollicite un tiers de ses membres avec un délai suffisant avant de tenir la session pendant laquelle le sujet devra être traité.

Chaque fois qu'il s'agit de sujets sur des matières pour lesquelles une majorité spéciale est exigée.

Il se passe la même chose dans les petites et les moyennes municipalités, avec le rapport du Secrétaire Municipal.

La fonction publique de contrôle et de fiscalisation interne de la gestion économique, financière et budgétaire, dans son acception triple de fonction de contrôle, de fonction de contrôle financier et de fonction de contrôle d'efficacité correspond au Contrôleur Général.

Aussi bien l'organe d'appui au Conseil du Gouvernement, que le Secrétaire Général du Conseil municipal, que le Contrôleur Général peuvent être nommés librement, mais parmi les fonctionnaires de l'Administration locale étant habilités par l'État, étant donné les conditions d'impartialité, de neutralité et d'indépendance qu'impliquent ses fonctions en partie de contrôle de légalité.

L'Espagne est constituée de plus de huit mille municipalités. Dans les municipalités de moins de 5 000 habitants, le Secrétaire-Contrôleur, qui est un fonctionnaire habilité par l'État, exerce en pratique toutes les fonctions directives mentionnées pour les grandes municipalités, même si il existe une reconnaissance légale insuffisante de ses fonctions.

Dans les municipalités moyennes, entre 5 000 et 75 000 habitants, en plus de la figure de Secrétaire (officier d'état civil et conseiller juridique), on trouve celle du Contrôleur (ayant des tâches se rapportant essentiellement à l'activité économique et financière), tous deux habilités par l'État ; et en plus les Techniciens de l'Administration Générale (fonctionnaires ou personnel de travail qui collaborent directement avec chaque élu dans un ou plusieurs secteurs du gouvernement).

Il existe deux impressions communes à tous les dirigeants du secteur public local en Espagne et en Europe qui ont été exprimées au travers de notre organisation espagnole (COSITAL) et au travers de l'Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe (UDITE) :

La première : De la même façon qu'il existe la liberté de circulation des travailleurs dans l'entreprise privée dans tout le territoire de l'Union Européenne, le désir de voir se réaliser un jour notre rêve qu'il en soit de même dans le futur pour les dirigeants locaux et le reste des fonctionnaires publics, pour une plus grande consolidation d'une Europe moderne, forte et unie. Pour cela, nous ne refusons jamais l'aide que le Conseil de l'Europe peut nous apporter quant à l'organisation d'expériences pilote, d'échange d'expériences entre dirigeants locaux européens, quant à l'élaboration de résolutions ou d'autres mesures qui pourraient être implantées.

Et la deuxième : Un cadre commun pour que, dans un futur non très lointain, ce désir puisse se transformer en réalité, basé sur le mérite, sur la capacité de gestion, sur le professionnalisme, sur la transparence, au service des citoyens européens, au bénéfice d'une démocratie moderne, avancée et de qualité en Europe.

Merci beaucoup en mon nom et celui de la délégation espagnole.