



Promotion Romain Gary
«2003-2005»

Cycle International Long

Master en Administration Publique

**LA FONCTION PUBLIQUE DANS LES
MICRO-ETATS EUROPEENS**

Mémoire présenté par
Mlle Sèverine GONDEAU

Sous la direction de :
M. Robert HERTZOG
Professeur de droit public à l'université de Strasbourg

Février 2005

Introduction :

On ne connaît souvent Monaco, le Liechtenstein, Andorre et Saint Marin qu'à travers l'image souvent réductrice qu'en présentent les médias¹. Mais on connaît beaucoup moins bien d'autres problématiques qui font pourtant partie intégrante de tout Etat, telles que ses contraintes et ses stratégies économiques et sociales. Ainsi en est-il des questions ayant trait à la fonction publique dans ces micro-Etats.

S'il est presque tautologique de dire que les micro-Etats sont généralement des très petits Etats, il est beaucoup moins d'observer que ce type d'Etat a fait l'objet, depuis les années 1990, d'études de plus en plus abondantes sur ce sujet.

Les analystes retiennent ainsi généralement deux critères primordiaux pour les définir : la superficie et la population. Les tentatives pour affiner leurs critères de définition varient sensiblement parmi les auteurs, les seuils étant arbitraires et pas très importants en eux-mêmes. Pour cette étude, une définition large d'un micro-Etat comme très petit Etat disposant d'une territoire limité et d'une population réduite sera retenue pour le moment. Celle-ci sera précisée tout au long de l'étude en regard aux quatre micro-Etats européens étudiés.

On retiendra comme définition de la fonction publique son acceptation organique la plus étroite, comme l'ensemble des agents travaillant dans des organismes administratifs (critère employeur) dont le droit public est le statut normal de recrutement (critère agent)².

S'il existe différents types de micro-Etats, les micro-Etats européens (entendus ici comme Monaco, le Liechtenstein, Andorre, le Vatican et San Marin) sont généralement reconnus comme des micro-Etats véritables et historiques³. Mais s'ils sont des Etats à part entière et reconnus

¹ Les médias les caricaturent en effet souvent comme des « paradis fiscaux », une définition qui tendrait à y associer tous les « confettis du Tiers-monde » et les « Etats lilliputiens » (Cf. *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995). Pour ces « micro-Etats historiques » pourtant, il convient de retenir une définition plus conforme à la réalité de pays à imposition modérée.

² *La fonction publique de l'Etat : rapport annuel 2002* – Paris ; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et l'aménagement du territoire; 2003; 184 pages; 30cm
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000478.shtml>

³ *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995.

internationalement, ils ont aussi des contraintes et des atouts qui leur sont propres. Car comment un Etat de 2 km² comme Monaco avec seulement 32 020 habitants pourrait-il être géré de la même façon qu'un grand Etat ?

Quelles sont donc les spécificités auxquelles doit faire face un micro-Etat en tant que tel dans la gestion de son développement ? Dispose-t-il d'atouts et/ou de contraintes supplémentaires pour accompagner ce dernier ? Quels moyens peut-il mettre en œuvre pour le faire ?

Pour tenter de répondre à ces questions, l'option choisie a été le recours à une étude de cas sur quatre micro-Etats européens, le Vatican étant exclu en raison de sa trop grande spécificité. Le point d'entrée de l'étude est la question de la fonction publique et des ressources humaines, soit comment les micro-Etats européens peuvent-ils gérer leurs besoins en fonctionnaires publics ? Cette question est d'autant plus centrale pour un micro-Etat qu'elle reste à l'origine des politiques publiques qui y seront menées.

Les différents angles d'approche choisis s'intéressent ainsi successivement aux caractéristiques principales de ces micro-Etats puis à leurs institutions publiques, avant d'étudier plus particulièrement la fonction publique à travers son cadre juridique, son administration territoriale et sa gestion des ressources humaines dans ces micro-Etats.

Sommaire :

I. Le micro-Etat : une catégorie spécifique ou un Etat véritable ?	6
1.1. Une reconnaissance incertaine par le droit international	6
1.2. Les incertitudes de la doctrine.....	7
1.3. Les éléments déterminants d'un micro-Etat ? Le territoire et la population.....	10
1.3.1. Le vivre ensemble sur un si petit territoire.....	12
1.3.1.2. L'exemple du Liechtenstein : des liens étroits entre les populations qui remettent en cause la notion même d'étrangers	14
1.3.2. Le travailler ensemble : les interactions avec les régions économiques voisines et les flux de travailleurs.....	16
1.3.2.1. Le poids de la population active.....	16
1.3.2.1.2. L'exemple de Monaco : interaction entre un micro-Etat et son environnement régional.....	17
1.3.2.2. Zoom sur le secteur public	19
II. Des institutions publiques originales	22
III. Le cadre juridique de la fonction publique dans les micro-Etats étudiés et le statut des fonctionnaires	25
3.1. L'influence extérieure sur le cadre juridique	25
3.1.1. Une influence voulue : les micro-Etats sont tentés de s'inspirer des règles juridiques de leurs Etats voisins dans l'élaboration de leurs propres règles : l'exemple de Monaco.....	25
3.1.1.1. Point sur les institutions monégasques au regard de l'exécutif et de l'Administration	25
3.1.1.2. Un cadre juridique d'inspiration française : Comparaison statut français et statut monégasque pour la fonction publique	27
3.1.2. Une influence contrainte par les accords internationaux conclus	28
3.1.2.1. L'exemple de la Convention du 28 juillet 1930 entre Monaco et la France	28
3.1.2.2. Des relations particulières qui entraînent des statuts différents entre les fonctionnaires de pays voisins : le principe de réciprocité pondérée en Andorre.....	30
3.1.3. Les processus d'adhésion aux organisations internationales comme levier de changement et accélérateur d'évolution juridique	31

3.2. Les conséquences pratiques de cette influence extérieure	35
3.2.1. La priorité nationale et le recrutement	35
3.2.1.1. A Monaco	35
3.2.1.2. En Andorre	37
3.2.1.3. A Saint Marin	38
3.2.2. La structure statutaire de la fonction publique : Un pourcentage d'agents contractuels plus élevé pour les miro-Etats	39

IV. L'organisation administrative du micro-Etat : administration d'Etat et administration locale

4.1. Des structures locales aux tailles variables	41
4.1.1. Panorama général	41
4.1.2. L'exemple atypique de Monaco où le territoire de l'Etat et celui de la Commune se superposent.....	48
4.1.2.1. Afin d'éviter tout conflit de compétences : Délimitation des domaines de compétences et autonomie budgétaire.....	48
4.1.2.2. Une répartition des compétences qui diffère sensiblement de celle d'autres Etats voisins (ex : France)	51
4.1.2.3. Néanmoins, il existe des passerelles entre les fonctions publiques du fait de la petite taille du pays.....	52
4.2. De réelles différences entre les fonctionnaires publics d'Etat et les fonctionnaires publics locaux ?	53
4.2.1. A Monaco, comparaison des statuts article par article :.....	53
4.2.2. L'exemple de Saint Marin.....	54

V. La gestion de la fonction publique

5.1. Une fonction publique plus flexible, moins bureaucratique et plus interministérielle..	55
5.2. Une spécificité des micro-Etats : des relations de travail à la fois plus aisées et plus difficiles.....	57
5.3. La recherche des compétences	57
5.3.1. Un problème : Le peu de spécialisation de la main-d'œuvre dans le secteur public	57
5.3.2. Les contraintes de l'éducation et la formation dans les micro-Etats.....	58
5.3.3. Comment inciter les nationaux à revenir travailler dans leur pays ?	59

5.3.3.1. Des efforts pour raviver le nationalisme : l'exemple de l'éducation	60
5.3.2.2.1. Des tentatives pour « raviver le nationalisme monégasque »	60
5.3.2.2.2. Andorre, un « exemple d'éducation transnationale ».....	60
5.3.3.2. L'économie, un facteur important.....	61
5.4. Quelques ébauches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : exemple de Monaco	62
5.4.1. Au niveau de l'organigramme à cinq ans de l'Etat	62
5.4.2. Au niveau de la création des postes pour le vivier	63
VI. Perspectives	65
VII. Conclusion.....	68
Annexe 1 : Comparaison entre quelques articles des lois portant statut des fonctionnaires de l'Etat et statut des fonctionnaires de la Commune à Monaco.....	69
Annexe 2 : Saint Marin : Legge organica per i dipendenti dello Stato – Legge 22/12/72 n°41	73
Annexe 3 : La structure statutaire de la fonction publique française.....	75
Références bibliographiques	76
Remerciements	80

I. Le micro-Etat : une catégorie spécifique ou un Etat véritable ?

1.1. Une reconnaissance incertaine par le droit international

La notion de micro-Etat commence à faire débat dans les années 1920, lors de la demande d'adhésion à la Ligue des Nations des cinq petits et micro-Etats européens. La question se repose ensuite en 1967 avec l'établissement, sous la demande du Secrétaire général des Nations Unies, d'une liste de critères permettant de définir ces Etats et leurs besoins. Ce n'est donc que progressivement que la notion de micro-Etat gagne en crédibilité⁴.

Ainsi en témoigne la longue attente depuis les premières demandes dans les années 1920, qui, à l'époque, pouvaient soulever de nombreuses interrogations de la part d'autres pays⁵ autour de micro-Etats souvent mal connus, jusqu'aux premières adhésions au début des années 1990 de micro-Etats européens dans des organisations internationales⁶. Ainsi le Liechtenstein a été admis à l'ONU en 1990, San Marin en 1992, Monaco et Andorre en 1993. De même, le Liechtenstein est devenu membre du Conseil de l'Europe le 23 novembre 1978, Saint-Marin le 16 novembre 1988, Andorre le 10 novembre 1994 et Monaco le 5 octobre 2004.

⁴ *Adult education policy in micro-states : The case of the Caribbean* par Didacus Jules ; Policy Studies Review, automne/hiver 1994. P.416: « The question of state smallness was first brought into contemporary international focus in the 1920s when the several European micro-states attempted to join the League of Nations (Dommen and Hein, 1985). The question again rose in 1967 when the United Nations Secretary General urged the General Assembly to establish criteria that would take into consideration the needs of those states. (...) Since the declaration of the United Nations Decade for International Development, these attempts have gained greater credibility and the notion of small states has gained some international respectability ».

⁵ Article de Maurice TORRELLI sur le renouveau des relations franco-monégasques : Note de bas de page sur les critiques adressées depuis longtemps à la France par certains Etats membres du Conseil de l'Europe : Le Royaume-Uni a de la suite dans les idées : déjà, en 1920, lors de l'examen de la demande d'adhésion de Monaco à la SDN, son représentant avait formulé des objections car il ne voulait pas accorder une voix supplémentaire à la France et avait émis des doutes sur l'indépendance de Monaco.

Les mêmes questions surgissent au sujet du Liechtenstein (cf. *Liechtenstein. A Modern History*, David BEATTIE, 2004, I.B.Tauris Ltd., p.369), quand le 22 avril 1939 Sir Alexander Cadogan, Sous-secrétaire Permanent d'Etat au Foreign Office, écrit au Foreign Secretary britannique, Lord Halifax, « le Liechtenstein est une curiosité historique, et existe seulement par erreur. Il ne devrait pas, bien sûr, exister du tout en tant qu'Etat indépendant ». (« Liechtenstein is a historical curiosity, and only exists by mistake. It shouldn't, of course, exist at all as an independent state »).

⁶ Rapport de l'ONU (sur les petits Etats en développement) : *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs*. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993. Page 34 de ce rapport ; note n°2. Le Luxembourg a été admis en 1920 mais la candidature du Liechtenstein a été rejetée.

C'est donc bien par l'admission relativement récente des micro-Etats au sein d'institutions internationales que passe leur reconnaissance par le droit international. On peut ici noter, comme le fait Jorry DUURSMA⁷, la conduite internationale du Liechtenstein qui fut « une œuvre de pionnier pour les autres micro-Etats européens », car « la Principauté fut le premier micro-Etat à entrer activement au Conseil de l'Europe et aux Nations Unies ».

La notion de petite taille d'un Etat connaît par ailleurs un regain d'intérêt de la part des Nations Unies mais aussi d'autres organisations internationales au début des années 1990. Ainsi, la première recommandation d'un rapport de l'ONU fait en 1993 sur les petits Etats en développement est de donner plus d'importance à la notion d' « exiguïté » (« smallness ») d'un Etat dans l'allocation de l'assistance au développement⁸. Ainsi, comme le note Laurent ADAM⁹, on remarque que « simultanément, l'ONU et d'autres organisations internationales (spécialisées ou régionales) manifestent pour ces petits pays un intérêt nouveau qui témoigne d'une réévaluation de leur place dans le monde ».

On pourra enfin déplorer que la notion de micro-Etat ne fasse pas plus l'objet d'études en France et dans les pays francophones¹⁰. Ceci explique que la majeure partie des documents relatifs à la théorie des micro-Etats et à leurs contraintes propres soient ici en anglais.

Il convient ainsi de revenir sur la notion de micro-Etat et de voir ce qu'elle sous-tend. Mais à ce titre, les définitions retenues par les auteurs varient quelque peu.

1.2. Les incertitudes de la doctrine

S'il est tautologique de dire que les micro-Etats sont de très petits Etats et que leur superficie et leur population représentent les deux critères primordiaux pour les définir, il est beaucoup moins

⁷ *Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States*, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (thèse) ; voir p.165.

⁸ Rapport de l'ONU sur les petits Etats en développement: *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs*. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993).

⁹ *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995. Voir p.577.

¹⁰ Id. Ainsi, Laurent Adam dans son article sur le concept de micro-Etat constate que « les micro-Etats n'ont que trop rarement retenu l'attention des politistes français ou francophones. On trouve en revanche un certain nombre de publications en langue anglaise ». Voir note de bas de page n°2 p. 578.

évident d'affiner ces critères de définition et d'en trouver qui soient reconnus unanimement par tous les auteurs¹¹.

Le rapport de 1993 de l'ONU sur les besoins spécifiques des petits Etats en développement précise ainsi qu'il n'y a pas de définition généralement acceptée de l' « exigüité » d'un Etat et que le critère, ou la combinaison de critères, retenu(e) dépend largement du propos pour lequel la définition doit être utilisée. Le terme « petit » n'est ainsi qu'un comparatif plutôt qu'un absolu¹². Laurent ADAM¹³ met en évidence un ensemble de caractères fondamentaux et communs à tous les micro-Etats qui permettent d'approcher une définition de la notion de micro-Etat, à savoir : « la petite taille démographique, économique ou géographique ; une particulière fragilité économique ou politique ; un isolement plus ou moins naturel, politique ou géographique ; une absence partielle ou totale des moyens d'interventions traditionnels (économiques, politiques, militaires ou humains) d'un Etat en tant que tel, que ce soit en matière de politique intérieure ou dans le domaine des relations internationales ».

Mais dès qu'on aborde la question des seuils et des données chiffrées les discours divergent.

Le rapport de 1993 de l'ONU retient ainsi le seuil de 1 million comme indicateur de référence en rappelant qu'au 1^{er} août 1992, 35 des 179 Etats membres des Nations Unies avaient des populations inférieures à un million¹⁴.

Un rapport de la Banque mondiale sur les petits Etats¹⁵ retient, lui, le seuil de 1,5 million d'habitants en précisant que ce seuil n'est qu'arbitraire.

¹¹ *Ils ne siègent pas à l'ONU*, Fabrice O'DRISCOLL ; Editions des presses du midi ; 2000. « Un micro-Etat est, comme le préfixe du mot l'indique, un très petit Etat. Le micro-Etat obéit aux mêmes règles que l'Etat mais agit sur une échelle évidemment réduite. Et c'est ici que les premières difficultés apparaissent. En dessous de quel seuil un Etat peut-il ou doit-il être qualifié de micro-Etat et quel élément constitutif de l'Etat doit-on prendre en compte pour opérer cette deuxième distinction ? Les Nations Unies ont apporté une réponse, insuffisante à notre sens, mais ayant le mérite d'exister. Est considéré comme micro-Etat, selon la nomenclature de l'ONU, tout Etat dont la population est inférieure à un million et demi d'habitants ».

¹² *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs*. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit; Genève; 1993. p.3 : Traduction de l'anglais: « There is no generally accepted definition of « smallness » and the criterion, or combination of criteria, chosen depends largely on the purpose for which the definition is used ». « « Small » is a comparative rather than an absolute ».

¹³ *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995. Voir p.579.

¹⁴ *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs*. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993. cf. p.4 de ce rapport (données provenant de l'Atlas de la Banque mondiale).

Les tentatives pour affiner les critères de définition d'un micro-Etat varient ainsi sensiblement parmi les auteurs entre généralement un million et un million et demi d'habitants. Le critère généralement retenu pour le seuil de population est de 1 million et demi d'habitants¹⁶.

Mais on peut également en trouver d'autres, telle que la définition d'Ehrhardt : « Un Micro-Etat est une unité politique effective et indépendante, avec un territoire qui lui appartient, ayant moins de 300 000 habitants, qui ne peut suffisamment faire front aux droits et obligations des Etats en droit international »¹⁷.

Une étude de Laurent ADAM sur le concept de micro-Etat¹⁸ vise à trier les micro-Etats en différentes catégories : les micro-Etats historiques, les confettis du Tiers-Monde et les Etats lilliputiens.

Il est ainsi intéressant de noter que six micro-Etats européens (Luxembourg, Monaco, Liechtenstein, Andorre, Saint Marin et Vatican) constituent selon lui la catégorie des micro-Etats historiques « dont l'ancienneté historique et la solidité étatique sont avérés »¹⁹.

¹⁵ *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*, Report of the Commonwealth Secretariat / World Bank Joint Task Force on Small States, Washington DC and London, April 2000. cf. executive summary, paragraph 2: « Among the world's sovereign developing states with populations less than 1.5 million people, 41 are members of the World Bank, more than 30 are eligible for Bank Group borrowing, and 29 are members of the Commonwealth. (...) While there is no special significance in the 1.5 million population threshold, it provides a useful starting point. But no single definition is adequate, and the Task Force does not recommend the creation of a special category of small states ».

¹⁶ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau*, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196
« Smallness is of course a relative term, and can refer to a range of dimensions. The most commonly-used criterion is population, though other possible criteria include area and size of economy. Studies which use population as the main criterion commonly set an arbitrary cut-off point at 1.5 million (Bray, 1992; Bray & Steward, 1998; Crossley & Holmes, 1999; Baldacchino, 2001) ».

¹⁷ Traduction du texte original allemand par Jorri DUURSMA. D. Ehrhardt, *Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung* (1970) pp.87 et 102.) Cf. Thèse de Jorri DUURSMA *Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States*, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (thèse) ; Voir aussi le livre : « Fragmentation and the International Relations of Micro-States ; Self-determination and Statehood », Cambridge University Press ; 1994

¹⁸ *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995.

¹⁹ *Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ?* Laurent ADAM ; Revue internationale de Politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995. « A l'instar de la République de San Marin, déjà autonome au IXe siècle, ce sont des Etats dont l'ancienneté historique et la solidité étatique sont avérés. Les principautés, Andorre (1278), Monaco (1512) et Liechtenstein (1719) sont parmi les plus anciens Etats du monde. »

Quoi qu'il en soit, si l'on s'en réfère aux critères de la taille du territoire ou de la population, quatre des cinq micro-Etats européens choisis pour cette étude (la principauté de Monaco ainsi que la principauté d'Andorre, la principauté du Liechtenstein et la République de Saint Marin) entrent dans toutes ces définitions de micro-Etats.

Il convient alors de regarder plus attentivement les deux critères primordiaux de définition : le territoire et la population exceptionnellement exigus qui entraînent des ressources humaines et naturelles limitées.

1.3. Les éléments déterminants d'un micro-Etat ? Le territoire et la population

Les données démographiques générales sur 2002 de ces micro-Etats présentées dans le tableau suivant permettent de mieux appréhender leurs contraintes en terme de territoire et de population.

	Superficie en km ²	Population totale	Densité de population (hab/km ²)	Nombre de nationaux	Nombre d'étrangers	% des nationaux dans la pop. totale	% d'étrangers dans la population totale
Andorre ²⁰	467,76	67 159	144	25 467	41 692	38%	62%
Liechtenstein ²¹	160	33 863	212	22 297	11 566	66%	34%
Monaco ²²	1,95	32 020	16 421	6 089	25 931	19%	81%
Saint Marin ²³	61,196	28 753	470	24 649	4 104	86%	14%

Les chiffres montrent bien que Monaco, Andorre, le Liechtenstein et Saint Marin disposent tous de territoires aux superficies variées mais très largement limitées (maximum pour Andorre avec 468 km²).

²⁰ *L'Andorre en chiffres 2003* ; (chiffres de 2002) ; publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm

²¹ *Liechtenstein in Zahlen 2003 (Liechtenstein en chiffres 2003)* - (chiffres de 2002) – bureau pour économie politique/statistique – Amt für Volkswirtschaft, 9490 Vaduz. Publication disponible sur le site officiel du Liechtenstein : www.liechtenstein.li

²² *La Principauté de Monaco en chiffres 2003* (chiffres de 2002) ; publication du service de l'Expansion Economique, Ministère des finances et de l'économie.

²³ *Repubblica di San Marino : sintesi statistica, 2002* ; Ufficio Programmazione Economica e Centro Dati e Statistica (cf. www.esteri.sm , site du ministère des affaires étrangères de Saint Marin).

Mais même pour ces très petits territoires les contraintes en terme d'espace ne sont pas du tout les mêmes. Les densités de population varient ainsi assez largement puisqu'on passe de densités de population de l'ordre de 144 hab/km² pour l'Andorre à 16 421 hab/km² pour Monaco, ce qui représente un changement total d'échelle. Ces contraintes en terme d'espace et de population imposent donc aussi des contraintes au niveau de leurs ressources (ressources humaines et ressources physiques) et de leur économie.

Par ailleurs, si le fait d'avoir des nationaux en minorité est un exemple atypique de fonction publique pour un grand pays, ce ne l'est pas du tout pour un micro-Etat. Les populations nationales peuvent ainsi être parfois minoritaires comme pour Monaco et Andorre (respectivement 19% et 38% de nationaux dans la population totale) ou majoritaires comme au Liechtenstein ou à Saint Marin (respectivement 66% et 86% de nationaux dans la population totale).

Si l'on regarde l'évolution de la population pour le Liechtenstein et Andorre on constate des évolutions contrastées :

	Pop. totale en 1980	Nbre de nationaux en 1980	% des nationaux dans la pop. totale en 1980	Nbre d'étrangers en 1980	Pop. Totale en 2002	Nbre de nationaux en 2002	% des nationaux dans la pop. en 2002	Nbre d'étrangers en 2002	Evolution pop. Totale 1980-2002	Evolution nationaux 1980-2002	Evolution étrangers 1980-2002
Andorre	35 460	9 792	28%	25 668	67 159	25 467	38%	41 692	89%	160%	62%
Liechtenstein	25 215	15 913	63%	9 302	33 863	22 297	66%	11 566	34%	40%	24%

Pour le Liechtenstein, la population totale a connu une croissance de +34% de 1980 à 2002. En revanche, la croissance de la population totale est beaucoup plus rapide et importante pour Andorre puisqu'on atteint + 89% de 1980 à 2002.

De plus, tant pour le Liechtenstein que pour Andorre, la croissance de la population nationale est plus importante que celle de la population étrangère. On est ainsi passé pour le Liechtenstein de 63% de nationaux en 1980 à 66% en 2002 et pour l'Andorre de 28% de nationaux en 1980 à

38% en 2002. Le taux de croissance arrive ainsi à une augmentation de 160% de la population nationale pour Andorre depuis 1980.

1.3.1. Le vivre ensemble sur un si petit territoire

1.3.1.1. Andorre, ou la coexistence sur un territoire réduit d'une grande mixité de nationalités

Le fait que la population nationale soit en minorité peut conduire à des situations de grande mixité de nationalités. L'exemple d'Andorre est ici très parlant. La population étrangère résidant en Andorre est ainsi passée de 65 306 habitants en 1997 à 67 159 en 2002. Mais ses évolutions sur ces cinq années sont assez significatives.

	1997 ²⁴	%	2002 ²⁵	%
Nombre total d'hab.	65 306	100%	67 159	100%
Nombre Andorrans	13 654	21%	25 467	38%
Nombre d'étrangers	51 652	79%	41 692	62%
Dont nés en Andorre	7 447			
Détails du % des étrangers				
Espagnols	28 521	44%	26 073	39%
Portugais	6 981	11%	6 729	10%
Français	4 280	7%	4 334	6%
Autres	11 870	18%	4 556	7%

La première remarque est la croissance très forte du pourcentage d'Andorrans dans la population résidente sur ces cinq années qui passe de 21% à 38% de la population totale. On voit déjà là l'impact de la loi sur la nationalité du 3 septembre 1993 qui introduit la notion de *jus soli* : sur les 51 652 étrangers en 1993, 7 447 étaient nés en Andorre et donc pouvaient devenir Andorrans

²⁴ *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître, p.10-16.

²⁵ *L'Andorre en chiffres 2003* ; (chiffres de 2002) ; publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm

à leur majorité s'ils en faisaient la demande. De plus, suivant cette même loi, peuvent s'ajouter au fil des ans des naturalisations d'étrangers après vingt-cinq ans de résidence effective dans la Principauté²⁶.

Cela montre la mise en place d'un cadre législatif spécifique beaucoup plus souple en matière de nationalité qui vise à augmenter le nombre d'Andorrans en privilégiant ceux qui y ont de très fortes attaches. Les décrets sur la nationalité jusqu'en 1993 ne se fondaient en effet que sur le *jus sanguini*. De plus, jusqu'en 1970, date du droit de vote pour les femmes, une femme andorrane qui n'était pas héritière *pubilla* mais *cabalera*, cadette, ne pouvait transmettre sa nationalité ni à son époux ni à ses enfants. Ainsi le nombre de nationaux andorrans demeurait faible puisque des couches entières de la population restaient étrangères²⁷.

Une deuxième remarque est la grande mixité de nationalités qui existent en Andorre. Déjà en 1997 Andorre regroupait plus de quatre-vingt nationalités différentes avec une population nationale largement minoritaire sur son territoire. Ceci peut s'expliquer par le fait que la Principauté d'Andorre soit devenue une terre d'émigration après avoir été pendant des années une terre d'immigration, comme le montre le tableau suivant²⁸ :

Années	1932	1997
Population résidente totale en Andorre	4 039	65 306
Nombre d'Andorrans	3 671	13 654
Nombre d'étrangers	368	51 652

La population d'Andorre a donc connue une croissance exponentielle en plus d'un demi siècle grâce à un bilan migratoire très positif et à la croissance naturelle de sa population. Devant cet afflux de personnes au cours du dernier demi-siècle (la population d'Andorre était encore de 5 400 habitants en 1947, année du premier dénombrement), les Andorrans sont aussi passés de

²⁶ *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître, p.10-11.

²⁷ Id. p.10-11

²⁸ Id. p.14-15.

majoritaires en minoritaires. Sans parler que cette évolution ne s'est pas faite sans poser des questions en terme d'intégration des nouveaux arrivants²⁹.

1.3.1.2. L'exemple du Liechtenstein : des liens étroits entre les populations qui remettent en cause la notion même d'étrangers

Les liens étroits qui existent entre les nationaux et les étrangers dans un micro-Etat dépassent la notion même d'« étrangers » de par les liens sociaux, économiques et culturels qu'ils entretiennent. Ainsi, David BEATTIE revient dans son livre sur le Liechtenstein³⁰ sur le concept même d'« étrangers » en le qualifiant de « relatif ». Ainsi, il remarque que 60% des étrangers sont originaires de Suisse, d'Autriche ou d'Allemagne et partagent ainsi la même langue, les mêmes origines historiques et sociales (« background ») et la même culture que les Liechtensteinois³¹.

Par ailleurs, les différences entre nationaux et étrangers s'estompent d'autant plus qu'on regarde les réformes successives en matière de naturalisation qui ont eu lieu depuis les années 1970³².

Ainsi, jusqu'en 1974 une Liechtensteinoise perd sa nationalité en épousant un homme étranger alors qu'une femme étrangère épousant un Liechtensteinois l'acquière automatiquement. Après 1974, une femme ayant perdu sa nationalité liechtensteinoise par mariage a le droit de la redemander.

En 1984, une réforme législative rend plus difficile pour les femmes étrangères épousant un Liechtensteinois d'obtenir la nationalité. Les nouvelles conditions d'obtention de la nationalité

²⁹ *Les Portugais seront-ils les meilleurs andorrans ? Réflexions sur l'évolution de la société et de l'identité andorranes*, Joan BECAT, Revue Européenne des Migrations Internationales, 1997 (13), p.141-142 : « A mes yeux, le bilan est donc simple : le prix de la croissance économique et de la modernité est celui de la perte progressive d'identité. On est passé d'une Andorre andorrane, ancrée à la fois sur la langue et la culture catalanes et sur ses propres marqueurs d'identité, à une société cosmopolite et peu intégrée, sans identité ni valeurs collectives, qui reste donc à mettre en cohésion, sans que l'Etat andorran n'en possède – ou ne s'en soit donné – encore tous les moyens ».

³⁰ *Liechtenstein. A Modern History*, David BEATTIE, 2004, I.B.Tauris Ltd.

³¹ Id. p.235 : « The concept of « foreigner » is somewhat relative. In 2001, 3,750 of the foreign population (11.2% of the total resident population) were Swiss citizens, 1,997 (5.9%) were Austrians and 1,143 (3.4%) were Germans. 60% of the « foreigners », therefore, share Liechtenstein's language, background and culture ».

³² Id. p.337-338.

sont alors d'avoir vécu au Liechtenstein pendant douze ans, d'être mariée depuis trois ans et de vouloir renoncer à son ancienne nationalité.

En 1986, une consultation nationale (« popular vote ») facilite l'accès à la nationalité liechtensteinoise pour les enfants étrangers de femmes ayant acquis la nationalité Liechtensteinoise. Un jugement par le tribunal d'Etat en 1997 sur l'égalité des sexes impose la même période d'attente avant l'obtention de la nationalité pour un étranger homme ou femme épousant une personne de nationalité liechtensteinoise.

Enfin, une consultation nationale (« popular vote ») en juin 2000 permet aux personnes étrangères résidant depuis longtemps au Liechtenstein de demander la nationalité.

Ainsi, ces réformes législatives successives ouvrent la voie à 5 313 naturalisations entre 1970 et 2001. En 2002, la population résidente s'élevait donc à 33 863, dont 22 297 de nationaux et 11 566 (soit 34,2%) d'étrangers. La proportion d'étrangers est inférieure au pic qu'elle a pu atteindre en 1990 (37,6%), en partie grâce aux réformes législatives successives facilitant l'accès aux résidents étrangers à la nationalité liechtensteinoise (procédures introduites en 2000 notamment).

La grande mixité des nationalités qui existe dans les micro-Etats a un autre pendant : l'importance des flux de population avec les pays frontaliers³³. Les micro-Etats ont donc un besoin primordial de s'insérer dans leur environnement régional afin d'y puiser la main-d'œuvre nécessaire à leur développement. D'où la nécessité de lier des relations étroites et privilégiées avec leurs pays frontaliers³⁴.

³³ *Gulliver and Lilliput in a new world order : the impact of external relations on the domestic policies and institutions of micro-states*, Edward WARRINGTON, Public Administration and Development, Vol.18, n°2, p.101-105. Cet article montre d'ailleurs bien que le micro-Etat est une association complexe d'une *échelle* démographique, géographique ou économique (« micro ») avec une *autonomie politique* (« Etat ») et que cette association soulève des enjeux de gouvernance, dont un des plus importants est celui des relations du micro-Etat avec les gouvernements, corporations, technologies et cultures à l'extérieur de ses frontières.

³⁴ *Les micro-Etats européens* ; France, Sénat ; Service des études juridiques ; Division des études comparées ; 1992 – 15p. Une des conclusions de cette étude du Sénat est d'ailleurs que : « Quel que soit leur régime constitutionnel et malgré une volonté d'indépendance commune, les micro-Etats, compte tenu de leur faible superficie et de leurs ressources naturelles très limitées, se voient contraints de vivre plus ou moins en osmose avec leurs proches voisins. »

1.3.2. Le travailler ensemble : les interactions avec les régions économiques voisines et les flux de travailleurs

Les petits Etats ont tendance à avoir des flux de travailleurs considérables, tant de la part de leurs nationaux que des expatriés qui sont recrutés pour faire face aux besoins qui ne peuvent être remplis par des sources domestiques³⁵, d'où une ouverture sociale et économique nécessaire pour ces pays.

1.3.2.1. Le poids de la population active

Il convient de revenir sur les données en terme de population et de main d'œuvre pour chacun des quatre micro-Etats étudiés.

	Population totale (résidente)³⁶	Nombre de nationaux	Nombre d'étrangers	Total Population active	Population active / population résidente	Nombre de personnes de l'extérieur venant travailler dans le micro-Etat
Andorre	67 159	25 467	41 692	37 515	56%	
Liechtenstein	33 863	22 297	11 566	28 814	85%	13 030
Monaco	32 020	6 089	25 931	41 011	128%	+ de 30 000
Saint Marin	28 753	24 649	4 104	17 368	60%	

On remarque ainsi des disparités entre ces micro-Etats dans le poids de la main d'œuvre totale par rapport à la population. Ainsi, Monaco dont la population représente la moitié de celle d'Andorre a une population active légèrement supérieure à celle d'Andorre.

De même le ratio population active sur population résidente est de 56% pour Andorre, 60% pour Saint Marin, 85% pour le Liechtenstein et 128% pour Monaco. On voit bien là l'influence du dynamisme de l'économie d'un micro-Etat sur les caractéristiques de sa population et les flux de

³⁵ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau*, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196

³⁶ La population résidente est la population résidente permanente (remarque importante pour le Liechtenstein).

population avec ses pays frontaliers. Par ailleurs, toute l'importance des flux de travailleurs pour ces Etats mérite aussi d'être soulignée.

1.3.2.1.1. L'exemple du Liechtenstein : des flux de travailleurs entre l'intérieur et l'extérieur du micro-Etat

Au 31 décembre 2002, les flux de travailleurs suivants au Liechtenstein de la façon suivante³⁷ :

Population résidente ayant un emploi rémunéré (A)	Personnes résidant au Liechtenstein allant travailler à l'extérieur (B)	Personnes de l'extérieur venant travailler au Liechtenstein (C)	Population active du Liechtenstein = A-B+C
16 886	1 102	13 030	28 814

Au 31 décembre 2002, 28 814 personnes travaillent au Liechtenstein. Parmi celles-ci, 9 733 sont des nationaux soit 34% de la population active. Par ailleurs, 16 886 personnes résidentes au Liechtenstein y exercent un emploi rémunéré. 1 102 vont travailler à l'extérieur. Ce qui fait que 13 030 personnes viennent de l'extérieur travailler au Liechtenstein (à 52,5% de l'Autriche, à 44,1% de la Suisse et à 3,4% d'autre part). Le Liechtenstein est donc un bassin d'emploi pour sa région proche. Mais cela n'est pas un phénomène unique pour un micro-Etat.

1.3.2.1.2. L'exemple de Monaco : interaction entre un micro-Etat et son environnement régional

Monaco constitue ainsi un autre exemple assez significatif de l'interaction entre un micro-Etat et son environnement régional. C'est en effet le seul micro-Etat dont la population active soit supérieure à la population résidente. Cela montre bien l'importance du flux de main-d'œuvre quotidien en direction de la Principauté, puisque tous les jours plus de 30 000 personnes viennent y travailler en provenance des régions française et italienne voisines (contre plus de 25 000 en

³⁷ *Liechtenstein in figures 2003*, Office of Economic Affairs, 9490 Vaduz.

1999³⁸). Monaco est donc un pôle d'attraction économique pour la main d'œuvre des régions avoisinantes.

En comparaison avec les flux de travailleurs journaliers en direction du Liechtenstein, Monaco affiche des mouvements de population en provenance des zones économiques voisines plus importants en raison des possibilités d'accueil du territoire national et du dynamisme de son économie.

A titre d'exemple, les salariés du secteur privé à Monaco ont connu une croissance de 20% entre 1998 et 2002, ce qui atteste bien du dynamisme de l'économie monégasque. Cela s'est traduit par un appel à une main d'œuvre de nationalités différentes comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution entre 1998 et 2002 pour les salariés du secteur privé de Monaco³⁹ :

Nombre de salariés par nationalité	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1998-2002
Monégasques	768	780	828	868	900	17%
Français	20 953	22 590	23 993	24 584	25 310	21%
Italiens	4 673	4 890	5 125	5 209	5 381	15%
Autres	4 692	5 020	5 222	5 411	5 774	23%
Total	31 086	33 280	35 168	36 072	37 365	20%

Enfin, le recours à une population étrangère peut être vu comme une bouffée d'air démographique. En effet, cela peut permettre de dynamiser voire de rajeunir la population d'un micro-Etat. Le Liechtenstein constitue en cela un bon exemple puisque sa population étrangère (34,2% de la population totale) est plus jeune que celle des nationaux.

³⁸ *Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; doc.10128 ; rapport de la Commission des questions politiques ; rapporteur : M. Leonid Slutsky, Russie, Groupe socialiste. Cf. paragraphe 12 : « En mars 1999, selon les données de la Mairie de Monaco, le nombre de nationaux monégasques a atteint les 6 912. La population active locale étant insuffisante en nombre, les entreprises ont été amenées à recruter à l'extérieur du territoire monégasque la main-d'œuvre nécessaire au développement économique de la Principauté. Ainsi, plus de 25 000 personnes (françaises ou d'autres nationalités) résidant à l'extérieur du pays travaillent à Monaco ».

³⁹ *Monaco en chiffres* (Principauté de Monaco, Département des Finances et de l'Economie, Direction de l'Expansion Economique, Division des statistiques et des Etudes Economiques), édition de 2003, p.171, Source : Service de l'Emploi. Chiffres de 2002.

A contrario, ce phénomène migratoire journalier n'a, à Monaco, que peu de retombées sur le cycle économique. Ainsi, si ces personnes viennent chaque jour apporter leur savoir-faire et leurs compétences, elles ne consomment pratiquement pas dans le pays et n'entraînent donc que peu de retombées en terme de TVA. Cette consommation se fait dans les zones économiques voisines.

1.3.2.2. Zoom sur le secteur public

	Population totale (résidente)	Nombre de nationaux	Nombre d'étrangers	Total Population active	Total salariés Secteur public	en % de la pop. active	Total salariés Secteur privé	en % de la pop. active
Andorre	67 159	25 467	41 692	37 515	4 749	13%	32 766	87%
Liechtenstein	33 863	22 297	11 566	28 814	3 698	13%	25 116	87%
Monaco	32 020	6 089	25 931	41 011	5 384	13%	35 627	87%
Saint Marin	28 753	24 649	4 104	17 368	4 301	25%	13 066	75%

Les chiffres présentés dans ce tableau essaient de prendre en compte le secteur public dans son acception large (incluant la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et les établissements publics). Cependant, quelques précisions méritent d'être apportées sur les définitions retenues par les organismes de statistiques des micro-Etats étudiés afin de mieux appréhender cette notion.

Pour le Liechtenstein, les chiffres prennent ici en compte les personnes employées dans l'éducation, la santé et les services sociaux et l'administration publique. Pour Monaco, les chiffres du secteur public comprennent les effectifs des fonctionnaires et agents de l'Etat, de la Commune et des établissements publics. Pour Saint Marin, les statistiques parlent de « secteur public élargi » (« settore pubblico allargato »), qui comprend a priori aussi les établissements publics. Pour Andorre, la définition est plus floue car les statistiques parlent d' « Administration » qui comprend a priori les personnes employés par l'Etat.

Si ces définitions varient sensiblement suivant les organismes de statistiques des micro-Etats étudiés, une analyse des grandes masses permet déjà d'appréhender le poids du secteur public dans ces micro-Etats et les différentes problématiques que cette notion pose.

Force est de constater que le nombre de salariés du secteur public varie sensiblement en terme de volume pour ces Etats (entre 3600 et 5400). En revanche, la part que les salariés du secteur public occupent dans la population active totale varie peu. Ainsi, il est intéressant de voir que les pourcentages sont les mêmes en Andorre, au Liechtenstein et à Monaco où le secteur public ne représente que 13% de la population active. Ce pourcentage reste plus élevé pour Saint Marin où il atteint près de 25%. Donc les besoins en fonctionnaires et agents de l'Etat pour ces quatre micro-Etats semblent assez proches (besoins pour l'administration et le bon fonctionnement d'un micro-Etat, sa représentation internationale, ses services publics, etc.).

Ainsi, une analyse du secteur public au sens large fait ressortir des administrations aux besoins assez similaires. En revanche, une analyse plus fine de l'administration publique met en relief quelques disparités.

L'appareil d'Etat est ainsi plus ou moins développé suivant les micro-Etats. L'Etat au Liechtenstein (comprenant l'administration centrale et les communes) emploie ainsi près de 13% de la population active du Liechtenstein. Ce chiffre comprend l'éducation (849 personnes), la santé et les services sociaux (1417) ainsi que l'administration publique (1432). L'administration publique est donc particulièrement limitée au Liechtenstein puisqu'elle emploie 1432 personnes soit à peine 5% de la population active du Liechtenstein. C'est d'ailleurs une volonté affichée de ce micro-Etat que de maintenir l'administration publique sous une forme limitée⁴⁰.

A Monaco, l'effectif des fonctionnaires et agents de l'Etat, de la Commune et des Etablissements publics était au 31 décembre 2002 de 5384 personnes dont 1 216 de nationalité monégasque comme le montre le tableau suivant⁴¹ :

⁴⁰ A ce sujet on peut en effet voir sur le site de la Principauté du Liechtenstein (www.liechtenstein.li) qu'au nombre des objectifs généraux de politique économique figurent l'objectif de maintenir l'influence de l'Etat au minimum, d'où une administration publique limitée par sa taille (« Liechtenstein economic policy is aimed at creating favorable conditions for the domestic economy while keeping the influence of the State to a minimum »).

⁴¹ Données de la Direction de la fonction publique à Monaco.

Maison souveraine	167
Assemblée et corps constitués	28
Services judiciaires	102
Administration d'Etat	2 854
<i>Sous-total : fonctionnaires et agents de l'Etat</i>	3 151
Mairie	495
<i>Sous-total : fonctionnaires et agents de l'Etat et de la Commune</i>	3 646
Etablissements publics	1 738
Total des salariés du secteur public	5 384

On remarque que si l'on exclut les 1 738 personnes travaillant dans les établissements publics, on a 3 646 fonctionnaires et agents de l'Etat et de la Commune à Monaco.

Enfin, le développement économique d'un micro-Etat et la croissance de la population peuvent aussi avoir un impact sur le développement de son administration publique. Ainsi, la croissance extraordinaire de l'économie et de la population en moins d'un demi-siècle ont eu pour conséquence que l'administration centrale, locale ou parapublique en Andorre est passée d'une administration embryonnaire il y a vingt ans à une administration qui employait 2553 personnes au recensement de 1989, soit 10,3% des actifs⁴².

Après avoir pris la mesure des données générales concernant ces micro-Etats, il convient de revenir sur leurs institutions originales qui sont au cœur même de leur modèle de développement.

⁴² *Les Portugais seront-ils les meilleurs andorrans ? Réflexions sur l'évolution de la société et de l'identité andorranes*, Joan BECAT, Revue Européenne des Migrations Internationales, 1997 (13), p.135.

II. Des institutions publiques originales

Avant d'étudier le cadre juridique de la fonction publique dans ces micro-Etats, il convient de revenir sur leurs institutions afin d'en comprendre les spécificités importantes.

Tableau : Les institutions des quatre micro-Etats étudiés :

	Régime politique	Date de la Constitution	Institutions
Andorre ⁴³	Coprinauté parlementaire	Le 14 mars 1993	<p>La Principauté d'Andorre se caractérise par son statut très particulier, héritage de l'époque féodale. Placée sous la souveraineté conjointe de ses Princes, son premier Parlement date de 1419. Elle s'est dotée depuis 1981 d'un organe exécutif nommé (<i>Consell Executiu</i>) par le législatif. La Constitution de 1993 a réduit les pouvoirs des co-princes dont les prérogatives sont désormais fixées par la Constitution et a proclamé la souveraineté populaire.</p> <p>La Constitution de la principauté d'Andorre consacre celle-ci comme un Etat de droit, indépendant, démocratique et social. La souveraineté réside dans le peuple andorran.</p> <p>La Constitution définit les coprinces comme le chef de l'Etat d'Andorre, de manière conjointe et indivise.</p> <p>Le <i>Consell General</i> est l'assemblée législative ou le Parlement de l'Andorre, l'organe suprême de la représentation populaire, constitué d'une seule chambre. Ses fonctions sont de rédiger et approuver les lois, d'approuver le budget du gouvernement, de nommer le <i>cap de govern</i> (chef du gouvernement), et de modérer et contrôler l'action du gouvernement.</p> <p>Le <i>Govern</i> (Gouvernement) est l'ensemble des personnes auxquelles a été attribuée la direction politique de l'Etat. Son mandat est de quatre ans. Il est constitué par le <i>cap de govern</i></p>

⁴³ *L'Andorre en chiffres 2003* ; (chiffres de 2002) ; publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm. Voir aussi: *Les micro-Etats européens* ; France, Sénat ; Service des études juridiques ; Division des études comparées ; 1992 – 15p.

			(élu par le <i>Consell General</i> et nommé par les princes) et par les ministres (nommés par le <i>cap de govern</i>). Le <i>Govern</i> détient le pouvoir exécutif de l'Etat ; il exécute les lois approuvées par le <i>Consell General</i> . Ses fonctions sont de : diriger l'Administration publique de l'Etat ; diriger la politique nationale, assumer ses compétences en politique internationale ; et assumer les compétences du service de la Police.
Liechtenstein ⁴⁴	Monarchie constitutionnelle	1921	<p>Monarchie constitutionnelle sur une base démocratique et parlementaire dont le Prince est le chef de l'Etat. La puissance publique est ancrée dans le prince et dans le peuple (art.2 de la Constitution de 1921). Le « Landtag » (Parlement) du Liechtenstein se compose de 25 représentants.</p> <p>Le Prince détient le pouvoir exécutif, mais le pouvoir législatif appartient à une chambre élue au suffrage universel direct. Une des spécificités de la Constitution réside dans le droit d'initiative des lois donné à tout citoyen et dans la possibilité d'adopter ensuite ces propositions par voie référendaire.</p> <p>Conformément à la Constitution, le gouvernement est une autorité collégiale et se compose du chef de gouvernement et de quatre conseillers de gouvernement. Le chef du gouvernement ainsi que les conseils de gouvernement sont nommés par le Prince sur proposition du parlement du Liechtenstein.</p>
Monaco ⁴⁵	Monarchie héréditaire et constitutionnelle	Constitution du 17 décembre 1962 (révisée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002)	<p>La Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France (art.1 de la Constitution).</p> <p>Le principe de gouvernement est la monarchie héréditaire et constitutionnelle (art. 2). Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince (art.3). Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil National (art.4).</p> <p>Le gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de gouvernement (art.</p>

⁴⁴ Cf. www.liechtenstein.li.

Voir aussi : *Les micro-Etats européens* ; France, Sénat ; Service des études juridiques ; Division des études comparées ; 1992 – 15p.

⁴⁵ Voir extraits de la Constitution du 17 décembre 1962 (révisée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) en annexe ?

		<p>43).</p> <p>Le Ministre d'Etat représente le Prince. Il exerce la direction des services exécutifs. Il dispose de la force publique. Il préside, avec voix prépondérante, le Conseil de Gouvernement (art. 44).</p> <p>Le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement sont responsables envers le Prince de l'administration de la Principauté (art. 50).</p>
Saint-Marin ⁴⁶	République	<p>La République de Saint Marin se singularise par son ancienneté (fondation de la République depuis 301 après J.C.) et par la continuité de ses institutions depuis le Moyen-Age : les statuts réglant la vie publique, bien que modifiés à plusieurs reprises, datent de 1600.</p> <p>Le pouvoir législatif est confié au Conseil général, composé de 60 membres élus au suffrage universel pour cinq ans. Le Conseil élit deux de ses membres tous les six mois, pour faire office de chefs d'Etat (Capitani Reggenti) et diriger le gouvernement.</p> <p>Le pouvoir exécutif est détenu par le Congrès d'Etat. Il est composé de dix membres élus par le Conseil pour la durée de son propre mandat. Le Congrès gère les activités gouvernementales et administratives ; il met en œuvre les décisions du Conseil général.</p> <p>Le pouvoir judiciaire est confié à des juges « qui ne peuvent pas être des nationaux » afin d'assurer leur impartialité. Un des juges doit cependant résider à Saint-Marin.</p>

⁴⁶ Cf. Site Internet de Saint Marin : www.omniway.sm.

Voir aussi: *Les micro-Etats européens* ; France, Sénat ; Service des études juridiques ; Division des études comparées ; 1992 – 15p.

III. Le cadre juridique de la fonction publique dans les micro-Etats étudiés et le statut des fonctionnaires

3.1. L'influence extérieure sur le cadre juridique

3.1.1. Une influence voulue : les micro-Etats sont tentés de s'inspirer des règles juridiques de leurs Etats voisins dans l'élaboration de leurs propres règles : l'exemple de Monaco

3.1.1.1. Point sur les institutions monégasques au regard de l'exécutif et de l'Administration

L'article 3 de la Constitution du 17 décembre 1962 dispose que « le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince ». L'article 43 dispose que « Le gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de gouvernement ».

Comme le montre Georges GRINDA dans son livre⁴⁷, « La juxtaposition de ces deux dispositions [articles 3 et 43] permet de dégager le caractère fondamental de l'organisation et du fonctionnement de l'Exécutif à Monaco : le Gouvernement est organisé distinctement de l'autorité souveraine et possède des pouvoirs propres. Toutefois, faisant partie du pouvoir exécutif, il relève finalement de ladite autorité souveraine devant laquelle chacun de ses membres est responsable de son administration. C'est en ce sens que l'on peut parler de « Gouvernement Princier » ».

Le Prince exerce ainsi l'autorité souveraine, mais délègue le pouvoir exécutif à un Ministre d'Etat qui doit être choisi dans une liste arrêtée par la France. L'article 44 de la Constitution dispose en effet que « Le Ministre d'Etat représente le Prince. Il exerce la direction des services exécutifs. Il dispose de la force publique. Il préside, avec voix prépondérante, le Conseil de Gouvernement ». « Le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement sont responsables envers le Prince de l'administration de la Principauté » (article 50).

⁴⁷ *Les institutions de la Principauté de Monaco – Notions sur l'organisation politique, administrative, économique et sociale* ; Georges GRINDA ; édité par le Conseil national Monaco ; Imprimerie Nationale de Monaco ; réédition de 2000 (1^{ère} édition en 1975), p.27.

Les départements ministériels, qui dépendent soit du Ministre d'Etat soit de l'un des trois conseillers de gouvernement⁴⁸ se divisent en divisions et en services.

Mais une des spécificités de la structure d'une telle administration est sa relative souplesse et sa capacité d'adaptation. Ainsi, la structure de l'Administration comme l'effectif de ses agents sont fluctuants. C'est que, pour assumer pleinement sa mission au service du public, l'Exécutif doit s'adapter en permanence aux réalités économiques et sociales du pays⁴⁹.

L'administration d'un micro-Etat, étant d'une taille moindre par rapport à celle de pays plus grands, souffre beaucoup moins des lourdeurs administratives et a la capacité d'évoluer suivant les besoins. L'augmentation du nombre de conseillers de gouvernement de trois⁵⁰ à cinq, avec un conseiller de gouvernement pour les relations extérieures et un pour les affaires sociales, peut être vue comme une évolution significative de l'administration en raison de ses nouveaux besoins.

Les micro-Etats, de par les liens étroits qu'ils entretiennent avec leurs pays voisins et leur contexte historique, peuvent avoir des règles juridiques assez similaires parfois de ces derniers.

Si le cadre juridique de la fonction publique monégasque est fixé par la loi⁵¹, force est de constater que les règles législatives fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat et de ceux de la Commune sont dans une large mesure d'inspiration française. Il convient donc de comparer le statut des fonctionnaires à Monaco au regard de celui des fonctionnaires en France afin de tenter d'appréhender les similitudes mais aussi les spécificités du statut monégasque.

⁴⁸ Le nombre des conseillers de gouvernement est de trois pour le moment mais les évolutions à venir devraient faire passer ce nombre à cinq, avec un conseiller de gouvernement pour les relations extérieures et un pour les affaires sociales.

⁴⁹ *Les institutions de la Principauté de Monaco – Notions sur l'organisation politique, administrative, économique et sociale* ; Georges GRINDA ; édité par le Conseil national Monaco ; Imprimerie Nationale de Monaco ; réédition de 2000 (1^{ère} édition en 1975), p.31.

⁵⁰ Actuellement, il existe trois départements (ministères) : économie et finances, travaux publics et affaires sociales, et intérieur.

⁵¹ Ainsi, l'article 51 de la Constitution du 17 décembre 1962 dispose que « Les obligations, droits et garanties fondamentaux des fonctionnaires, ainsi que leur responsabilité civile et pénale, sont fixés par la loi ».

3.1.1.2. Un cadre juridique d'inspiration française : Comparaison statut français et statut monégasque pour la fonction publique

Le statut des fonctionnaires de l'Etat à Monaco présente des dispositions voisines des dispositions françaises. Ce statut est donc dans une assez large mesure d'inspiration française. On peut par ailleurs noter que la Belgique ou le Luxembourg présentent également un statut pour les fonctionnaires assez proche du statut français avec le même type de mesures.

On retrouve également à Monaco l'équivalent des trois fonctions publiques françaises avec la fonction publique d'Etat, la Commune et tout ce qui a trait aux établissements publics (plutôt que de parler de fonction publique territoriale et hospitalière comme en France).

Le statut des fonctionnaires de l'Etat a relativement peu évolué depuis 1975. Une des seules exceptions en la matière a été l'introduction du temps partiel en 2003. A titre d'illustration, il n'existe donc pas à Monaco de congé parental ou de cessation progressive d'activité. C'est un des premiers paradoxes du statut des fonctionnaires monégasques : celui-ci est à la fois relativement récent (1975 pour les fonctionnaires d'Etat et 1986 pour ceux de la Commune) mais il n'a que très peu évolué depuis son adoption.

Au titre des similitudes entre les deux statuts, on trouve par exemple les mêmes catégories de fonctionnaires, avec la différence que la France a abandonné la catégorie D pour ne garder qu'une catégorie pour les fonctions d'exécution⁵².

Cependant, il existe un certain nombre de différences entre le statut des fonctionnaires de l'Etat en France et à Monaco. Au nombre de ces différences, on trouve par exemple l'absence de grands corps de l'Etat à Monaco.

De plus, les textes de référence ne font pas la même mention de la nationalité. Ainsi, en France, l'accès à la fonction publique est réservé aux nationaux avec un accès autorisé à certains postes de fonctionnaires aux représentants communautaires.

⁵² Ainsi, l'article 3 de la loi n° 975 du 12 Juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat à Monaco dispose que : « Les emplois permanents sont répartis entre les catégories ci-après :

- *Catégorie A* : fonctions de direction, de conception ou d'inspection ;
- *Catégorie B* : fonctions d'application ;
- *Catégories C et D* : fonctions d'exécution.

Les critères servant à définir ces fonctions sont fixés par une ordonnance souveraine prise après avis de la Commission de la fonction publique instituée par l'article 26. »

A Monaco en revanche, il n'y a pas cette clause de nationalité dans le statut. Cela se justifie au départ par le fait qu'il n'y a pas suffisamment de monégasques pour occuper l'ensemble des postes de l'administration. D'où la présence d'employés ou de détachés de l'administration française (dans l'Education nationale par exemple).

Une autre spécificité du statut des fonctionnaires de l'Etat à Monaco est l'existence de certains emplois réservés à des fonctionnaires français, d'après le texte de la Convention de 1930 avec la France. Ainsi, la sûreté publique, pour des raisons de possession de compétences techniques particulières, emploie beaucoup de fonctionnaires français.

Cette spécificité a donc pour conséquence qu'il existe donc trois catégories de personnes dans la fonction publique monégasque : les fonctionnaires, les contractuels ou agents de l'Etat et les détachés de l'administration française. Nous avons donc là un autre paradoxe du statut des fonctionnaires monégasques : le statut tout en étant d'inspiration française a su garder des spécificités propres.

Les micro-Etats peuvent donc s'inspirer du cadre juridique de leurs pays voisins afin d'élaborer leur propre cadre juridique mais tout en sachant adapter celui-ci afin qu'il tienne compte de leurs spécificités propres. Mais si la prise en compte de ces spécificités vient en général des micro-Etats eux-mêmes, elle peut parfois être générée par des éléments extérieurs.

Les relations étroites existant entre un micro-Etat et ses pays voisins peuvent en effet être elles-mêmes à l'origine des spécificités du cadre juridique de ce micro-Etat. Ainsi en est-il pour Monaco au regard de la Convention du 28 juillet 1930.

3.1.2. Une influence contrainte par les accords internationaux conclus

3.1.2.1. L'exemple de la Convention du 28 juillet 1930 entre Monaco et la France

Une des particularités du statut des fonctionnaires monégasques est l'existence d'emplois réservés. Ainsi la Convention du 28 juillet 1930 « relative à l'accession des sujets monégasques à certains emplois publics en France et au recrutement de certains fonctionnaires de la

Principauté » réserve pour le moment⁵³ certains postes de l'administration monégasque à des fonctionnaires français.

L'occupation de postes-clés de l'administration monégasque par des Français « détachés des cadres de l'administration française » fait l'objet des articles 5 et 6 de cette convention et de sa lettre interprétative du 28 juillet 1930.

L'article 5 de cette convention dispose en effet que : « Son Altesse Sérénissime continuera, comme par le passé, à ne faire appel qu'à des Français qui seront dorénavant détachés des cadres de l'Administration française pour remplir les emplois qui intéressent la sécurité, l'ordre public, les relations extérieures de la Principauté et l'exécution des accords conclus avec le Gouvernement français. Seront également de nationalité française, les officiers du corps des carabiniers et des sapeurs-pompier ».

L'article 6 dispose lui que : « Le majorité des sièges sera réservée à des Français détachés des cadres français dans les divers Tribunaux de la Principauté sous réserve de l'organisation actuelle du Tribunal Criminel ».

La lettre interprétative précise par ailleurs : « que le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime est d'accord avec le Gouvernement Français pour déterminer comme suit la liste des emplois visés à l'article 5 de cet Accord et qui seront confiés à des Français détachés des cadres de l'Administration française : Ministre d'Etat, Directeur des Services Judiciaires, Directeur des relations Extérieures, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur, Directeur de la Sûreté publique, Directeur ou Maître du Port, Procureur Général près de la Cour d'Appel, Directeur de l'Enseignement, Commissaires de Police, Directeur de l'Office du Travail ».

Dans son article abordant quelques aspects de cette convention⁵⁴, Maurice TORRELLI rappelle le principe de coopération nécessaire entre un micro-Etat et ses pays voisins afin de pallier l'insuffisance de ses moyens et répondre aux besoins de son administration⁵⁵. La question selon lui est maintenant de revoir les termes de cette convention afin de préserver cette nécessaire

⁵³ Cette convention fait l'objet d'une renégociation à ce jour.

⁵⁴ *Un nouveau cadre conventionnel entre Monaco et la France*, Maurice TORRELLI ; Revue générale de droit international public ; N°1 ; 2003 ; p.5-30.

⁵⁵ Id. p. 23 : « Pour pallier l'insuffisance des moyens, un micro Etat ira nécessairement les chercher dans la coopération. En ce sens, la coopération avec la France doit continuer tout en étant moins attentatoire à la souveraineté de l'Etat monégasque. »

coopération tout en permettant l'accès aux monégasques, sous réserve de compétence, à tous les postes de l'administration de leur pays⁵⁶.

Ces éléments faisaient aussi partie des observations émises par le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe⁵⁷ :

« Pour ce qui est du traité de 1930, les juristes éminents ont estimé qu'il limite la faculté du Prince de nommer librement le Ministre d'Etat et quelques hauts responsables quelle que soit leur nationalité (monégasque, française ou toute autre), et de ce fait met en question la souveraineté intérieure de Monaco dans la gestion des affaires de l'Etat et de l'administration de la justice.

Il faut également tenir compte du fait que, en réservant à des fonctionnaires français détachés les postes supérieurs de gouvernement et de la fonction publique monégasques, le traité de 1930 prive les ressortissants de Monaco du droit d'accéder à ces postes. Cette situation est en contradiction avec le principe de non-discrimination, et il faudrait qu'elle soit mise en conformité avec les standards européens ».

On peut enfin remarquer ici que, malgré la Convention de 1930 sur la réciprocité, il n'y a à ce jour que de très rares exemples⁵⁸ de monégasques travaillant dans l'administration française⁵⁹.

3.1.2.2. Des relations particulières qui entraînent des statuts différents entre les fonctionnaires de pays voisins : le principe de réciprocité pondérée en Andorre

La Convention entre la principauté d'Andorre, le Royaume d'Espagne et la République française relative à l'entrée, à la circulation, au séjour et à l'établissement de leurs ressortissants a été signée en 2000 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

⁵⁶ Id. p.29 : « Conformément à l'article 32 de la Constitution, le principe d'une nouvelle convention devrait être : priorité aux Monégasques sous réserve de compétence et des nécessités de la coopération ».

⁵⁷ *Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* doc.10128 ; rapport de la Commission des questions politiques ; rapporteur : M. Leonid Slutsky, Russie, Groupe socialiste. Paragraphes 60 et 61.

⁵⁸ Le problème pour les compter est que beaucoup ont la double nationalité franco-monégasque.

⁵⁹ Et si une liste de postes ouverts à des fonctionnaires monégasques dans l'administration française a pu être publiée (exemple de cette liste sous Valéry Giscard d'Estaing), aucun exemple récent d'une telle liste n'a pu être trouvé a priori.

En accord avec cette convention, les conditions d'établissement appliquées aux ressortissants andorrans dans le territoire des autres parties sont au moins tellement favorables comme celles que l'Espagne et la France appliquent aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et les ressortissants espagnols et français peuvent s'établir en Andorre conformément à la législation andorrane. Les conditions d'établissement appliquées aux ressortissants espagnols et français sont toujours au moins tellement favorables comme celles que l'Andorre applique aux ressortissants de tout autre Etat (article 4)⁶⁰.

Cependant, il est apparu dans les négociations sur la circulation, le séjour et l'établissement. entre la France, l'Espagne et Andorre, que, compte tenu de la spécificité géographique d'Andorre, de sa petite taille et du déséquilibre entre le nombre d'Andorrans en France (quelques centaines) et de Français en Andorre (environ 4 000), une négociation se fondant sur un principe de stricte réciprocité ne pourrait aboutir. La délégation française a donc retenu l'application d'un principe de réciprocité pondérée⁶¹.

Le choix du principe de « réciprocité pondérée » dans les négociations a donc pour conséquence qu'on arrive à des statuts différents entre les Andorrans travaillant en France et les Français travaillant en Andorre.

On peut noter que parmi les critères ayant prévalu pour le choix de ce principe, « la spécificité géographique d'Andorre » et « sa petite taille » figurent au nombre de ces critères. Les contraintes propres aux micro-Etats influencent donc le choix fait pour le statut de ses fonctionnaires.

3.1.3. Les processus d'adhésion aux organisations internationales comme levier de changement et accélérateur d'évolution juridique

Les micro-Etats européens n'ont pu adhérer aux organisations internationales que très récemment puisque si leurs premières demandes remontent aux années 1920, celles-ci

⁶⁰ *L'Andorre en chiffres 2003* (chiffres de 2002), publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm. Voir p.13.

⁶¹ *Rapport législatif du Sénat sur les Conventions relatives aux modalités de circulation et d'établissement entre la France, l'Espagne et Andorre*, 2001-2002 ; <http://www.senat.fr/rap/101-383/101-3831.html>.

n'aboutissent bien souvent que dans les années 1990. Le Liechtenstein a ainsi été admis à l'ONU en 1990, San Marin en 1992, et Monaco et Andorre en 1993. De même, le Liechtenstein est devenu membre du Conseil de l'Europe le 23 novembre 1978, Saint-Marin le 16 novembre 1988, Andorre le 10 novembre 1994 et Monaco le 5 octobre 2004⁶².

On peut penser que l'adhésion récente de Monaco au Conseil de l'Europe va avoir un rôle important en terme de changement immédiat et à plus long terme sur ce micro-Etat. Il a été en effet un des éléments moteurs de la révision de la Constitution, en mars 2002, de la réforme de la loi électorale visant à assurer un pluralisme politique accru au sein du parlement et de la révision du traité franco-monégasque de 1918 ainsi que de la convention franco-monégasque de 1930 réservant aux Français des postes de hauts fonctionnaires dans l'administration monégasque. Avec la renégociation de cette dernière convention, Monaco aura une plus grande liberté au regard du droit international public, notamment en matière de choix politique pour la nomination de certains hauts fonctionnaires de l'Etat.

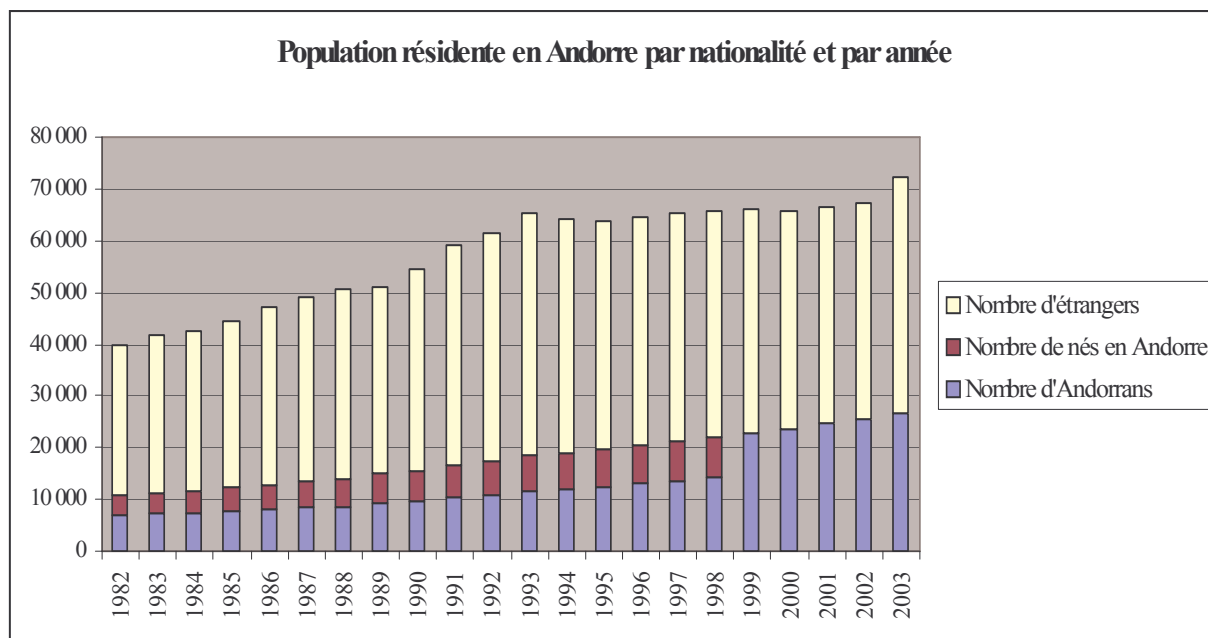
Le Conseil de l'Europe pourrait donc avoir sur Monaco un effet très comparable à ce qu'il s'est passé en Andorre. En effet, il a eu au cours de la dernière décennie une grande influence en Andorre⁶³. Il a permis de donner à Andorre une plus grande indépendance par rapport à la France et une plus grande liberté dans ses relations avec elle. Le processus d'adhésion dans des organisations internationales (adhésion à l'ONU et à l'UNESCO en 1993 et au Conseil de l'Europe en 1994) a ainsi contribué à la rédaction de la toute nouvelle Constitution andorrane (approuvée par référendum le 14 mars 1993 et entrée en vigueur le 14 mai de la même année) et à la signature des deux conventions trilatérales entre la principauté d'Andorre, le royaume d'Espagne et la République française (signées en 2000 et entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003).

On peut même voir dans les conséquences qu'a eu ce processus d'adhésion aux organisations internationales un impact indirect sur la fonction publique andorrane. En effet, au nombre des changements législatifs qui ont été suscités par ce processus d'adhésion, la loi sur la nationalité andorrane a été assouplie en 1993.

⁶² Voir site du Conseil de l'Europe: www.coe.int

⁶³ *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître. Voir p.48 : « Le véritable appui sans faille et déclencheur pour que la question andorrane sorte du strict cadre triangulaire – France/Espagne/Episcopat –, et du cadre universitaire des sujets particuliers, est venu de l'intérêt du Conseil de l'Europe, qui siège à Strasbourg, et du premier accord négocié que l'Andorre a signé avec un organisme international, la CEE, de sa propre initiative ».

Une de ces conséquences a donc été une augmentation du nombre de nationaux donc du nombre de fonctionnaires potentiels andorrans (augmentation de 130% du nombre d'Andorrans depuis 1993, soit un nombre multiplié par 2,3 en dix ans) comme le montre le graphique suivant⁶⁴ :



Ainsi, si le nombre de fonctionnaires potentiels andorrans augmente régulièrement de par l'impact conjugué de la croissance naturelle de la population et des réformes législatives en terme de naturalisation, cette évolution se traduit dans les faits par une augmentation continue du nombre de fonctionnaires andorrans.

Le Ministère des affaires étrangères français indique ainsi que⁶⁵ :

« Lors de l'indépendance du pays, la moitié des fonctionnaires étaient Espagnols, sur lesquels les autorités andorranes ont exercé des pressions pour qu'ils acquièrent la nationalité andorrane (1 500). On estime qu'une quinzaine de Français et près d'un millier d'Espagnols d'origine (mais ayant concurrentement la nationalité andorrane) exerceraient dans le service public de la

⁶⁴ *Anuari Estadistic 2004* (disponible seulement en catalan); chiffres du Ministère de la Justice et de l'Intérieur ; www.estadistica.ad/indexdee.htm. Remarque: à partir de l'année 1999, le nombre d'Andorrans inclut les nés en Andorre.

⁶⁵ Extrait du *Rapport législatif du Sénat sur les Conventions relatives aux modalités de circulation et d'établissement entre la France, l'Espagne et Andorre, 2001-2002*, Sénat, disponible sur le site : <http://www.senat.fr/rap/101-383/101-3831.html>

Principauté, chiffre en recul relatif par rapport aux années 80, et corrélés à la montée de l'offre andorrane de main d'œuvre⁶⁶ ».

Depuis 1988, on a donc l'évolution suivante en Andorre :

Années	1988	1990	1992	1996	1998	2001	Evolution : chiffre 2001 /chiffre 1988
Nombre d'Andorrans ⁶⁷	8 627	9 601	10 881	13 019	14 277	24 654	2,86
Nombre total de résidents en Andorre ⁶⁸	50 528	54 507	61 599	64 479	65 877	66 334	1,31
Nombre de fonctionnaires andorrans ⁶⁹	1 124	1 624	2 390	3 452	3 834	4 508	4,01
% d'Andorrans travaillant dans le secteur public	13%	17%	22%	27%	27%	18%	

Force est de constater que le secteur public s'affirme comme un employeur important pour les Andorrans puisqu'en 2001 un peu moins d'un Andorran sur cinq travaille dans le secteur public⁷⁰. De plus, si depuis 1988 le nombre d'Andorrans a été multiplié par près de 3 (ce qui est déjà beaucoup plus important que la croissance de la population résidente en Andorre), l'accélération est encore plus nette pour le nombre de fonctionnaires ayant la nationalité andorrane dont le nombre a été multiplié par quatre en quatorze ans.

On voit donc bien là l'impact qu'a eu la conjugaison de la croissance naturelle de la population et des réformes législatives sur le nombre de fonctionnaires andorrans.

Enfin, on peut aussi noter que l'augmentation du nombre de nationaux va avoir un impact économique. En effet, il faut, pour créer une société en Andorre, que deux tiers des actionnaires soient des nationaux. L'augmentation du nombre des Andorrans va donc maintenant créer des conditions plus faciles pour l'économie.

⁶⁶ Id. Ce rapport ajoute : « On entend par « service public » les seules administrations centrales d'Etat, à l'exception des communes et des parapubliques (STA, PTT, DEFA ELECTRICITE, RTVA, RADIO-TELE, CCAS, SECURITE SOCIALE, INAF, INSTITUT NATIONAL DES FINANCES) ».

⁶⁷ *Anuari Estadistic 2004* (disponible seulement en catalan); chiffres du Ministère de la Justice et de l'Intérieur ; www.estadistica.ad/indexdee.htm.

⁶⁸ Id.

⁶⁹ Données du Ministère des affaires étrangères français citées dans le rapport législatif du Sénat.

⁷⁰ Tel que défini par le Ministère des Affaires étrangères français plus haut.

Après avoir vu les interactions entre les micro-Etats et leur environnement extérieur sur le cadre juridique de référence, il convient de revenir sur les conséquences pratiques sur la fonction publique de cette interaction à travers deux exemples : le recrutement et le régime statutaire des fonctionnaires.

3.2. Les conséquences pratiques de cette influence extérieure

3.2.1. La priorité nationale et le recrutement

La priorité aux nationaux dans le recrutement des fonctionnaires publics est un élément commun aux micro-Etats étudiés et qui reste au centre des modalités de recrutement dans les micro-Etats.

On constate des similarités pour Monaco, Andorre et Saint Marin : le recrutement des fonctionnaires de l'Etat se fait par voie de concours (à l'exception des dispositions particulières fixées par Ordonnance souveraine pour Monaco) avec une priorité aux nationaux de ces micro-Etats. On voit donc bien l'impact des contraintes en terme de géographie et de population sur le cadre juridique régissant la gestion des ressources humaines dans ces territoires.

3.2.1.1. A Monaco

3.2.1.1.1. Le recrutement par voie de concours

Le concours est la forme normale de recrutement. Le concours est annoncé par un arrêté ministériel. L'article 18 de la loi n° 975 du 12 Juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat dispose ainsi que nul ne peut être nommé dans un emploi permanent de l'Etat s'il n'a pas satisfait notamment aux conditions prévues à l'article 20⁷¹, qui dispose que, sous réserve des dispositions de l'article 4 relatives aux emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont

⁷¹ L'article 20 alinéa 1 de la loi n°975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires dispose que : « Sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article 4, les fonctionnaires sont recrutés dans chacune des catégories mentionnées à l'article 3 [A, B, C et D] par voie de concours ouverts aux candidats possédant les diplômes exigés ou justifiant de l'accomplissement d'études déterminées et aux candidats fonctionnaires ou agents en fonction ayant accompli une durée minimale de service public ».

laissées à la seule décision de l'autorité compétente, les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours.

L'autre forme de recrutement est l'avis de recrutement. Mais dans les deux cas, chaque emploi public vacant fait l'objet d'une publicité (respect de la loi 188 de 1936 sur la publicité des postes vacants). Les fonctionnaires ne peuvent donc être nommés, dans les emplois permanents de la Fonction publique, et titularisés dans un grade que si l'emploi a été au préalable déclaré vacant.

Une seule exception existe pour les emplois supérieurs. Leur liste, fixée par l'Ordonnance souveraine n°6.364 du 17 août 1978, vise certains hauts fonctionnaires, les directeurs et chefs de service relevant directement du Ministre d'Etat ou d'un Conseiller de Gouvernement, pour lesquels les nominations sont laissées à la seule décision de l'autorité compétente⁷².

3.2.1.1.2. La question de la nationalité

Le statut ne fixe aucune condition en matière de nationalité et n'impose pas, en conséquence, la nationalité monégasque pour l'accession à la fonction publique.

En revanche, le statut des fonctionnaires de l'Etat de 1975 fait référence aux dispositions de la loi n°188 du 18 juillet 1934⁷³. La priorité aux monégasques lors du recrutement apparaît ainsi indirectement dans le statut. En effet ; l'article 1^{er} de la loi n° 188 du 18 juillet 1934 relative aux fonctions publiques dispose que : « Sous réserve des accords avec le Gouvernement français, les fonctions publiques de l'Etat, de la commune et des établissements reconnus d'utilité publique, seront attribuées par priorité aux Monégasques qui rempliront les conditions d'aptitude exigées »⁷⁴.

⁷² Ordonnance souveraine n°6.364 du 17 août 1978 : paragraphe 3 « De l'accession sans concours à des emplois de catégorie supérieure », articles 12 et 13. Article 12 : « Les fonctionnaires peuvent accéder, à la suite d'un examen professionnel ou au choix après avis de la commission paritaire compétente, dans des conditions limitativement fixées par arrêté ministériel (...). »

⁷³ Article 21 alinéa 1 et 2 de la loi n°975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires : « Un jury de concours, dont la composition est fixée par arrêté ministériel, désigne par ordre de mérite les candidats reconnus aptes. Les nominations doivent intervenir dans l'ordre de classement arrêté par le jury, sous réserve des dispositions de la loi n°188 du 18 juillet 1934. »

⁷⁴ La priorité prévue à l'article 1er n'est donc applicable que pour la nomination aux emplois vacants mentionnés à l'article 2 de la même loi. Ainsi l'article 2 dispose qu' « Un avis inséré au "Journal de Monaco" indiquera les emplois vacants dans les services publics et les conditions d'admission" ».

Ainsi, en raison de la spécificité géographique de la Principauté de Monaco et de sa population, la loi n°188 du 18 juillet 1934 relative aux fonctions publiques attribue ces fonctions par priorité aux Monégasques qui remplissent les conditions d'aptitude requise et institue la publicité des emplois vacants dans les services publics.

En application de ces dispositions, la candidature d'un Monégasque ayant obtenu une note correspondant au moins à la moyenne requise aux épreuves d'un concours doit être retenue.

La possibilité d'insérer l'obligation de posséder la nationalité monégasque ou d'autres critères de sélection pour certains emplois permanents de la Fonction publique déclarés vacants est laissée ouverte par l'article 9 de l'Ordonnance souveraine n°6.364 du 17 août 1978⁷⁵.

La priorité aux nationaux dans le recrutement est donc bien une des spécificités auxquelles la Principauté est attachée et qui a été reconnue expressément par le Conseil de l'Europe⁷⁶.

3.2.1.2. En Andorre

Le recrutement des fonctionnaires en Andorre se fait aussi par voie de concours, avec une priorité d'accès aux candidats andorrans.

Ainsi, un premier concours est ouvert aux seuls Andorrans. S'il se révèle infructueux, un deuxième est ouvert avec préférence aux Andorrans. S'il se révèle encore infructueux, un troisième concours est ouvert aux étrangers. Dans cette hypothèse, l'emploi pourra être confié au lauréat étranger s'il justifie de la maîtrise du catalan. L'emploi est à durée limitée, généralement deux ans, aussi longtemps qu'un Andorran ne peut occuper le poste⁷⁷.

⁷⁵ En effet le début de l'article 9 de l'Ordonnance souveraine n°6.364 du 17 août 1978 dispose que :

« Les concours sont ouverts par des arrêtés ministériels qui mentionnent notamment :

1° le nombre, la nature et s'il y a lieu, la catégorie des emplois mis au concours ainsi que les indices hiérarchiques minimaux et maximaux caractérisant les échelles indiciaires y afférentes ;

2° le cas échéant, l'obligation de posséder la nationalité monégasque, l'âge minimal et maximal des candidats ainsi que, pour certaines fonctions, les conditions d'aptitude physique particulières qu'ils doivent remplir ; (...) »

⁷⁶ *Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; doc.10128 ; rapport de la Commission des questions politiques ; rapporteur : M. Leonid Slutsky, Russie, Groupe socialiste.

L'Assemblée fait de nombreuses fois référence dans son rapport à la spécificité de Monaco au regard de sa population. Par exemple au paragraphe 7 de ce rapport, « L'Assemblée reconnaît la situation particulière d'un pays tel que Monaco où la population autochtone est numériquement plus faible que le nombre total de personnes qui y vivent et/ou y travaillent ».

⁷⁷ *Rapport législatif du Sénat sur les Conventions relatives aux modalités de circulation et d'établissement entre la France, l'Espagne et Andorre*, 2001-2002. <http://www.senat.fr/rap/101-383/101-3831.html>

Il existe donc bien une priorité aux nationaux dans le recrutement de fonctionnaires en Andorre, comme le montrent les modalités de recrutement par voie de concours. Cette priorité est maintenue même une fois le recrutement effectué (« aussi longtemps qu'un Andorran ne peut occuper le poste »).

3.1.1.3. A Saint Marin

Le recrutement s'effectue aussi par voie de concours à Saint Marin. En effet, l'article 6 de la loi organique pour les salariés de l'Etat (loi du 22/12/72 n°41) dispose que «les postes de titulaires pour les salariés publics sont conférés par le biais de concours organisés par le Conseil général. Les concours sont publics ou internes, par titres et/ou par examens »⁷⁸.

De même, la nationalité se voit conférer une place toute particulière dans le recrutement. Ainsi le premier critère mentionné par l'article 7 de la loi organique pour les salariés de l'Etat (loi du 22/12/72 n°41)⁷⁹ énonçant les critères généraux pour l'admission en tant que fonctionnaires titulaires est d'être citoyen saint-marinais.

Les statuts des fonctionnaires publics de l'Etat dans ces micro-Etats présentent donc de grandes similitudes ce qui montre que ceux-ci ont mis en place le même type d'outils juridiques afin de mieux gérer leurs besoins en fonctionnaires publics. Il convient maintenant de revenir sur la structure statutaire de la fonction publique comme conséquence de ces statuts et de la place toute particulière qu'ils réservent aux nationaux.

⁷⁸ Cf. annexe 2.

⁷⁹ Cf. annexe 2.

3.2.2. La structure statutaire de la fonction publique : Un pourcentage d'agents contractuels plus élevé pour les miro-Etats

Une comparaison de ces pourcentages avec ceux de la France⁸⁰ par exemple permet d'appréhender une autre spécificité de la fonction publique dans un micro-Etat liée à sa structure statutaire, son pourcentage élevé d'agents contractuels.

Effectifs au 31/12/02	Emploi public total (hors établissements publics) : FPE et FPT	Fonctionnaires titulaires	% du nombre de fonctionnaires sur l'emploi public total	Agents contractuels	% du nombre d'agents contractuels sur l'emploi public total
France⁸¹	3,9 millions	2,9 millions	73%	600 000	15%
Monaco	3 646	2 013	55%	1 633	45%

Force est de constater que, sur les 3,9 millions d'agents sur emploi principal de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale françaises au sens strict, 2,9 millions dans l'ensemble de la fonction publique soit 73% sont des titulaires et près de 600 000 soit 15% des non-titulaires (auxquels il faut ajouter plus de 300 000 militaires, soit 8% du total)⁸².

Le pourcentage de contractuels dans un micro-Etat (ici à Monaco) est donc beaucoup plus élevé que celui d'un pays plus grand puisque qu'on atteint des ratios de l'ordre de 45% de non-titulaires contre 55% de titulaires à Monaco. Ainsi, près d'une personne sur deux travaillant dans l'administration monégasque est contractuelle. L'importance des agents contractuels en pourcentage du nombre total de fonctionnaires et agents de l'Etat est donc une des spécificités d'un micro-Etat.

Cela peut s'expliquer par le besoin de recourir à une main-d'œuvre étrangère dont le statut est plus flexible que celui des nationaux et d'apporter une certaine souplesse dans la gestion des fonctionnaires et agents de l'Etat en ajustant au plus près les besoins de l'Etat en la matière.

⁸⁰ Cf. annexe 3.

⁸¹ Pour la France, parmi les effectifs totaux de la FPE et FPT il faut ajouter plus de 300 000 militaires, soit 8% des effectifs FPE et FPT, aux titulaires et aux non-titulaires.

⁸² Voir tableau Effectifs de la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière au 31 décembre 2001 (emplois principaux) ; extrait du rapport *La fonction publique de l'Etat : rapport annuel 2002* – Paris ; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et l'aménagement du territoire; 2003; 184 pages; 30cm ; cf. p.23 de ce rapport. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000478.shtml>

Par ailleurs, il n'est plus possible en pratique aux agents étrangers travaillant à Monaco d'être titularisés⁸³ même si rien dans le statut des fonctionnaires de l'Etat de 1975 ne l'interdit en principe⁸⁴. Il reste donc aujourd'hui quelques étrangers titulaires (qui ont été titularisés sous l'ancien statut). Une des seules exceptions en la matière a trait aux policiers (où la titularisation des étrangers est encore pratiquée).

⁸³ Il y a eu un changement dans les décisions du gouvernement à partir de la fin des années 1970 de n'accorder le statut de fonctionnaire qu'aux seuls monégasques, donc de ne plus titulariser les étrangers. Le dernier cas de titularisation d'un français doit intervenir vers l'année 1979.

⁸⁴ Le statut des fonctionnaires de l'Etat de 1975 à Monaco ne mentionne ainsi aucun critère de nationalité.

IV. L'organisation administrative du micro-Etat : administration d'Etat et administration locale

4.1. Des structures locales aux tailles variables

4.1.1. Panorama général

Les structures des administrations locales varient pour les micro-Etats européens. Le Liechtenstein, Andorre et Saint Marin disposent de nombreuses communes. Monaco n'a en revanche qu'une seule commune et reste ici un exemple rare d'adéquation entre le territoire de l'Etat et celui de la Commune.

- Andorre

La Constitution de la Principauté d'Andorre dispose que l'Andorre est composée de sept paroisses : Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Loria et Escaldes-Engordany⁸⁵.

La population se répartit de la façon suivante entre les paroisses⁸⁶ :

	Nombre d'habitants par paroisse	%
Canillo	3 205	5%
Encamp	10 772	16%
Ordino	2 485	4%
La Massana	6 660	10%
Andorra la Vella	20 724	31%
Sant Julià de Loria	7 785	12%
Escaldes-Engordany	15 528	23%
Total	67 159	100%

⁸⁵ Article 1 (5) de la Constitution.

⁸⁶ *L'Andorre en chiffres 2003* (chiffres de 2002), publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm

L'organe de représentation et d'administration de la paroisse est le *comù* ; le *comù* est ainsi l'équivalent d'une mairie. Les *comuns* sont des corporations publiques dotées de personnalité juridique et de pouvoirs normatifs locaux qui demeurent soumis à la loi et exercés sous forme d'ordonnances, de règlements et de décrets⁸⁷.

Les *comuns* sont composés de dix à seize conseillers, élus pour une durée de quatre ans par les Andorrans de la paroisse, qui à leur tour choisissent parmi eux le « Consol Major » (maire) et le « Consol Menor » (adjoint)⁸⁸.

Mais on ne peut pas pour autant parler de décentralisation en Andorre. En effet, les paroisses ont une place particulière en Andorre. Elles ont ainsi préexisté à l'Etat. Les paroisses composent l'Etat ; elles en sont des éléments constitutifs⁸⁹.

Par ailleurs, la Constitution garantit « le principe de libre administration » (article 79-1) et « l'autonomie administrative et financière des communes » (article 80-1). Mais elle définit aussi strictement le domaine de compétences des communes.

Les attributions des *comuns* sont donc limitées par la Constitution et par la loi et bien inscrites dans le cadre de la politique générale de l'Etat⁹⁰. D'après la Constitution, les *comuns* exercent ainsi une autorité autonome, entre autres, en matière de commerce, d'industrie, d'urbanisme et de biens propres ou du domaine public communal et encouragent la culture, les sports et les activités sociales⁹¹.

La Constitution leur offre enfin un certain nombre de garanties importantes. Les communes ont en effet un pouvoir d'initiative des lois car trois communes peuvent adresser des propositions de

⁸⁷ *L'Andorre en chiffres 2003* (chiffres de 2002), publication disponible sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm

⁸⁸ Articles 68 (1), 69 (1) et 73 (1) de la Loi sur le régime électoral et sur les référendums.

⁸⁹ Dans *Visages de l'Andorre*, Revue des deux mondes, 2001 (Hors série). *Le cadre institutionnel de la principauté d'Andorre* de François LUCHAIRE. Cf. p.11.

⁹⁰ *La Principauté d'Andorre hier et aujourd'hui* de Meritxell MATHEU et François LUCAHAIRE, ed. Economica, 1999. Cf. p. 79. Les attributions des communes sont ainsi « d'une part énumérées par la Constitution et d'autre part complétées par une loi qualifiée. Or, cette dernière expose que toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées aux Conseils communaux relèvent de l'Etat. D'ailleurs, les compétences des communes doivent s'exercer dans le cadre de la politique générale de l'Etat ».

⁹¹ Article 80 de la Constitution.

loi au Conseil général⁹². Par ailleurs, les lois qualifiées exigent pour être votées la majorité absolue des conseillers élus dans le cadre national, mais aussi la majorité absolue des conseillers élus dans le cadre paroissial. La Constitution accorde donc des garanties importantes aux communes, beaucoup plus importantes d'ailleurs que dans bien des Etats⁹³.

o Le Liechtenstein

La Principauté du Liechtenstein est constituée de l'union de deux régions et de onze communes dont l'existence est consacrée par la Constitution (article 1^{er})⁹⁴.

Il s'agit des communes de Vaduz, qui est « le chef-lieu et le siège des autorités », Balzers, Planken, Schaan, Triesen, Triesenberg, Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggel et Schellenberg.

L'Assemblée unique, la Diète (organe législatif), décide de tout ce qui concerne l'organisation et les attributions des onze communes de la Principauté⁹⁵.

Les droits et obligations des communes sont définis par la Constitution. Ainsi l'article 110(2) garantit⁹⁶ :

- des élections libres du maire et des autres représentants de la commune par l'assemblée communale ;
- une autonomie de management de la propriété communale et de l'administration de la police locale sous la supervision du gouvernement ;

⁹² Article 58-2 de la Constitution.

⁹³ *Visages de l'Andorre*, Revue des deux mondes, 2001 (Hors série). *Le cadre institutionnel de la principauté d'Andorre* de François LUCHAIRE, p.13. Cet article ajoute ainsi sur ce point que : « Dans aucun pays, les collectivités territoriales ne disposent de pareilles garanties ».

⁹⁴ Nouvel article 1 de la Constitution depuis mars 2003. (Cf. *Liechtenstein: a modern history* de David Beattie, 2004, I.B.Tauris Ltd, p. 250 : « [the Principality of Liechtenstein] is a State union of two districts and eleven communes »).

⁹⁵ *Les institutions de la Principauté du Liechtenstein*, Jean-Louis CLERGERIE, Revue administrative, mars-avril 1993, p.159-162. Voir p.162.

⁹⁶ *Liechtenstein: a modern history* de David Beattie, 2004, I.B.Tauris Ltd, p.250 : « Article 110(2) sets out the other basic rights and duties of local government :

- (a) free election of the mayor and of the other officials of the commune by the communal assembly ;
- (b) autonomous management of the communal property and administration of the local police under the supervision of the government ;
- (c) maintenance of a well-ordered poor-relief system under the supervision of the government ;
- (d) the right of the commune to grant citizenship and the freedom of citizens of the Principality to reside in any commune ».

- la maintenance d'un système de sécurité sociale en ordre sous la supervision du gouvernement ;
- le droit pour la commune d'octroyer la citoyenneté et la liberté pour les citoyens de résider dans n'importe quelle commune.

Les domaines de compétence des communes sont strictement définis par la loi⁹⁷. Il y a donc une distinction claire entre les domaines de compétence de l'Etat et des communes.

Ces onze communes sont englobées dans deux régions, le pays de Vaduz (Haut-Pays) et le pays de Schellenberg (Bas-Pays), comme le montre le tableau suivant⁹⁸ :

	Superficie	Nombre d'habitants par municipalité	% du nbre d'hab. par municipalité / Nbre total d'hab.	Densité de population (hab/km ²)
Vaduz	17,3	5 038	15%	291
Triesen	26,4	4 558	13%	173
Balzers	19,6	4 312	13%	220
Triesenberg	29,8	2 607	8%	87
Schaan	26,8	5 573	16%	208
Planken	5,3	366	1%	69
Haut-Pays	125,2	22 454	66%	179
Eschen	10,3	3 886	11%	377
Mauren	7,5	3 516	10%	469
Gamprin	6,1	1 229	4%	201
Ruggel	7,4	1 805	5%	244
Shellenberg	3,5	973	3%	278
Bas-Pays	34,8	11 409	34%	328
Total	160	33 863	100%	212

⁹⁷ *Liechtenstein: a modern history* de David Beattie, 2004, I.B.Tauris Ltd, p.251 : « [The communes' sphere of activity] includes the election of the commune authorities, the organization of the commune, the conferment of commune citizenship, the administration of communal property and the erection of public buildings and installations, the levying of taxes, the promotion of social, cultural and religious life, the maintenance of kindergartens and primary schools, the maintenance of calm, security and order, town and country planning, water supply, sewerage and refuse removal » (Article 12 of the Communes Act (« Gemeindegesezt »)).

⁹⁸ *Liechtenstein in figures 2003*, Office of Economic Affairs, 9490 Vaduz.

Il est intéressant de revenir à l'histoire de cette Principauté et de voir que ces deux régions préexistaient même à l'Etat. Ainsi, le territoire du Liechtenstein est composé de « Oberland » (Haut-Pays), qui fut le comté de Vaduz, et de « Unterland » (Bas Pays), qui fut la seigneurie de Schellenberg. Les deux territoires furent unis en 1434 et placés sous l'autorité immédiate de l'Empereur. Le Prince Johann Adam Andreas von Liechtenstein acheta la seigneurie de Schellenberg en 1699 et le comté de Vaduz en 1712. Les deux territoires furent ainsi élevés au rang de Principauté de Liechtenstein à l'instar de leur Prince⁹⁹.

Ces régions sont aujourd'hui les deux circonscriptions électorales pour l'élection des représentants de l'Assemblée unique, la Diète (organe législatif). Ainsi, la Diète se compose de quinze représentants. Tous sont élus pour un mandat de quatre ans renouvelables, au suffrage universel direct et à la proportionnelle dans le cadre de ces deux circonscriptions électorales. Seules les listes ayant obtenu au moins 8% des suffrages ont droit à un siège. Le pays de Vaduz a droit à neuf représentants et le pays de Schellenberg à six¹⁰⁰.

Les ressortissants du Liechtenstein et des communes ont des droits politiques substantiels parmi lesquels le droit de référendum. Un référendum peut ainsi être organisé dans les cas suivants¹⁰¹ :

- « A l'initiative de 1 000 Liechtensteinois ou de trois communes un projet de loi peut être soumis au référendum. Une initiative visant à la révision de la Constitution nécessite l'appui de 1 500 citoyens ou de quatre communes (article 64 de la Constitution).
- Une loi ou une résolution financière, si elle n'est pas déclarée urgente, peut être soumise au référendum sur décision de la Diète ou à la demande de 1 000 citoyens ou de trois communes (1 500 citoyens ou quatre communes pour des questions touchant la Constitution) (article 66 de la Constitution). La Diète peut également demander un référendum sur certains principes inclus dans une loi.

⁹⁹ *Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States*, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (Thèse). Voir p.112-113.

¹⁰⁰ *Les institutions de la Principauté du Liechtenstein*, Jean-Louis CLERGERIE, *Revue administrative*, mars-avril 1993, p.159-162. Voir p. 161.

¹⁰¹ *Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States*, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (Thèse). Voir p.116-117.

- Les traités nécessitant l'accord de la Diète conformément à l'article 8 de la Constitution peuvent être soumis à un référendum par la Diète ou à la demande de 1 500 citoyens ou de quatre communes (article 66 bis de la Constitution). Cette possibilité rend la politique étrangère du Liechtenstein encore plus démocratique et permet une participation du peuple aux affaires extérieures.»

Cela montre bien l'importance que prennent les communes au Liechtenstein et leur rôle moteur pour la démocratie.

Enfin on peut noter l'ajout dans la Constitution depuis mars 2003 du très controversé nouvel article 4(2) qui énonce le droit de sécession des communes à la majorité de ses citoyens résidents¹⁰².

- o Saint Marin

La République de Saint-Marin est divisée en neuf communes, les « Giunte di Castello », dirigées chacune par un gouverneur, « Capitano di Castello », et un conseil auxiliaire nommés respectivement pour deux et cinq ans par le Conseil général¹⁰³. Ces communes ont chacune une assemblée directement élue par les habitants saint-marinais pour une durée de cinq ans (loi du 24 février 1994 n°22).

Ces neuf communes sont : Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino, San Marino – Città et Serravalle.

La population se répartit de la manière suivante entre ces communes¹⁰⁴ :

¹⁰² *Liechtenstein: a modern history* de David Beattie, 2004, I.B.Tauris Ltd, p.250 : « A controversial new Article 4(2) (...) says : « Individual communes have the right to withdraw from the State union. A majority of the citizens resident there and eligible to vote decides on initiating the procedure for withdrawal. The modalities of the withdrawal are settled by a law or if appropriate by an international treaty. In the case of a treaty a second vote must be held in the commune after the conclusion of the treaty negotiations ».

¹⁰³ Cf. Site Internet de Saint Marin : www.omniway.sm.

¹⁰⁴ *Repubblica di San Marino : sintesi statistica, 2002* ; Ufficio Programmazione Economica e Centro Dati e Statistica (cf. www.esteri.sm , site du ministère des affaires étrangères de Saint Marin).

Communes ("Castello")	Nombre d'habitants par municipalité	% du nbre d'hab. par municipalité / Nbre total d'hab.	Superficie (km ²)	Densité de population (hab/km ²)
Acquaviva	1 602	6%	4,9	329
Borgo Maggiore	5 916	21%	9	656
Chiesanuova	969	3%	5,5	177
Domagnano	2 651	9%	6,6	401
Faetano	1 050	4%	7,7	136
Fiorentino	2 031	7%	6,6	309
Montegiardino	786	3%	3,3	237
San Marino - Città	4 483	16%	7,1	633
Serravalle	9 265	32%	10,5	880
Total	28 753	100%	61,2	470

○ Monaco

Monaco comporte une seule commune dont les limites territoriales correspondent à celles de l'Etat. Ainsi l'article 78 de la Constitution du 17 décembre 1962 (révisée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) dispose que « le territoire de la Principauté forme une seule commune ».

Il en résulte que l'Etat se trouve aussi proche de la population que la commune et la répartition de fonctions publiques entre les niveaux national et communal présente des aspects spécifiques¹⁰⁵. Il convient donc de revenir plus en détails sur les particularités de ce micro-Etat, comme exemple unique dans notre étude d'adéquation entre le territoire de l'Etat et de sa Commune.

¹⁰⁵ *Rapport de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; Doc. 10128 ; 8 avril 2004.

4.1.2. L'exemple atypique de Monaco où le territoire de l'Etat et celui de la Commune se superposent

La première question qui se pose est de savoir si le fait que le périmètre de l'Etat et celui de la Commune coïncident pose des problèmes de délimitation des domaines de compétence. Y a-t-il donc une confusion entre les deux fonctions publiques sur un si petit territoire ?

4.1.2.1. Afin d'éviter tout conflit de compétences : Délimitation des domaines de compétences et autonomie budgétaire

- Une délimitation claire des domaines de compétences

Il peut sembler surprenant que deux types de fonction publique coexistent sur le même territoire mais la délimitation claire de leurs domaines de compétences respectifs permet d'éviter tout conflit de compétences. Ainsi, le texte de 1974 sur l'organisation communale est très clair à ce sujet et délimite bien ces domaines de compétences.

Par ailleurs, Georges GRINDA note dans son livre sur les institutions de la Principauté de Monaco que « la Principauté ne formant qu'une seule commune, le ressort géographique de cette dernière s'étend au territoire monégasque tout entier. Cette situation spécifique exige, pour éviter tout chevauchement, que le rôle de la Commune soit bien délimité par rapport à celui de l'Administration gouvernementale. De même, le Conseil Communal est élu, comme le Conseil National, par l'ensemble des citoyens majeurs des deux sexes, de nationalité monégasque, dans le cadre de la même circonscription et suivant le même type de scrutin. Cependant, cette situation n'entraîne aucun conflit de compétence, les attributions des deux assemblées se situant sur deux plans nettement différents : la Commune est essentiellement chargée des affaires d'intérêt urbain propres à la Ville de Monaco ».

Ainsi une répartition claire des compétences et une bonne coordination entre l'Etat et la Commune permettent d'éviter tout conflit de compétences.

Pour aller plus loin sur la répartition des responsabilités entre la commune et l'Etat :

Cf. *Les institutions de la Principauté de Monaco, Notions sur l'organisation politique, administrative, économique et sociale* par Georges GRINDA, p.76 :

« Par ailleurs, le fait que le territoire de la Principauté forme une seule commune peut rendre délicate la répartition des responsabilités entre l'Administration centrale et l'autorité communale. Déjà, au début du siècle, il avait été envisagé de créer des « services mixtes » dans tous les secteurs où s'exerce à la fois l'action de la Mairie et celle du Gouvernement (police, hygiène, voirie, etc.).

Désormais, une meilleure coordination a été décidée. La loi précise même que, pour les besoins de l'administration de la Commune, le Maire a la possibilité d'avoir recours à des services de l'Etat dans des conditions fixées par arrêté ministériel.

La loi de 1974 a permis de définir avec plus de précision le rôle de la Commune dans la vie de l'Etat et de la Nation en respectant les impératifs de la tutelle, mais aussi en tenant compte du fait que les élus communaux, en contact étroit avec la population et appelés à rendre compte de leur gestion, paraissent spécialement qualifiés pour gérer certains intérêts locaux concernant la vie quotidienne de la cité.

Aussi spécialisées qu'elles puissent paraître, ces prérogatives intéressent toute la collectivité et font de la Commune, malgré la confusion de son territoire avec celui de l'Etat, la cellule de base de l'organisation politique et administrative monégasque. »

Mais d'autres éléments contribuent aussi à éviter ces conflits de compétences.

- L'histoire

L'histoire de ces institutions fait qu'il n'y pas de remise en question de l'existence de l'une par l'autre. Ainsi la commune est la plus ancienne institution de la Principauté puisqu'elle date de l'établissement sur le Rocher de Monaco, en 1215, d'une colonie de la République de Gênes. Elle reste donc, tel que Georges GRINDA le précise dans son livre sur les institutions

monégasques, l'institution « à laquelle le peuple monégasque est le plus sensiblement attaché »

¹⁰⁶.

- Une administration distincte

La Commune est par ailleurs administrée de manière distincte de l'Etat et possède des règles institutionnelles qui lui sont propres.

Le Conseil communal composé de quinze membres est élu pour quatre ans au suffrage universel ; il désigne le Maire et ses adjoints. Seuls les nationaux peuvent participer aux élections municipales¹⁰⁷.

L'article 79-1 (modifié par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) dispose que : « La Commune est administrée par une municipalité composée d'un Maire et d'adjoints, désignés par le Conseil Communal parmi ses membres ».

Les quinze membres du Conseil Communal sont élus par tous les citoyens monégasques âgés d'au moins dix-huit ans et possédant la nationalité monégasque depuis au moins cinq ans. Les mêmes conditions s'appliquent à l'éligibilité.

- Une autonomie budgétaire renforcée

Enfin, afin d'affirmer l'autonomie réelle de la commune et de se conformer aux exigences du Conseil de l'Europe sur ce point, la loi de 2002 a révisé la Constitution afin de renforcer son autonomie budgétaire. Ainsi, le Conseil de l'Europe observait déjà dans son rapport relatif à la demande d'adhésion de Monaco en son sein que les ressources financières de la commune devaient être renforcées¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Les institutions de la Principauté de Monaco, Notions sur l'organisation politique, administrative, économique et sociale*, Georges GRINDA, édité par le Conseil national Monaco ; Imprimerie Nationale de Monaco ; réédition de 2000 (1^{ère} édition en 1975).

¹⁰⁷ *Rapport de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; Doc. 10128 ; 8 avril 2004.

¹⁰⁸ *Rapport de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; Doc. 10128 ; 8 avril 2004. «De l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) partagé par les juristes éminents, la création d'une structure communale monégasque est fondamentalement conforme aux principes de la démocratie locale du Conseil de l'Europe. Toutefois, ils ont estimé que certaines réformes seraient souhaitables pour, notamment, renforcer les ressources financières de la commune, consacrer le principe de l'autonomie locale dans la loi et mieux associer les résidents étrangers (trois quarts de la population de Monaco) à la gestion de la vie publique au niveau local ».

Le renforcement de l'autonomie budgétaire s'est traduit par la nouvelle rédaction de l'article 87 (modifié par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) de la Constitution qui dispose maintenant que : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales, les ressources ordinaires de la Commune et la dotation budgétaire inscrite dans la loi de budget primitif de l'année »¹⁰⁹.

Ces nouvelles mesures ont donc satisfaits aux exigences du Conseil de l'Europe en renforçant l'autonomie financière de la commune mais aussi en allégeant la tutelle de l'Etat¹¹⁰.

Tous ces éléments qui participent à coexistence de ces deux entités institutionnelles distinctes qui sont l'Etat et la Commune ont également pour conséquence d'affirmer une autre spécificité de ce micro-Etat, à savoir une répartition des compétences qui diffère sensiblement de celles de ses Etats voisins.

4.1.2.2. Une répartition des compétences qui diffère sensiblement de celle d'autres Etats voisins (ex : France)

Comme le faisait remarquer le rapport du Conseil de l'Europe¹¹¹, de nombreux services qui relèvent traditionnellement des compétences locales dans d'autres Etats, sont restés de la responsabilité de l'Etat monégasque.

A titre d'exemple, l'Etat à Monaco garde la charge de tout ce qui a trait à l'Education nationale, à la gestion des bâtiments scolaires ou à la réalisation de grands travaux (bâtiments, voirie, stade, digue, tunnels, etc.).

La mairie et ses services rattachés ont aussi moins d'attributions qu'en France.

¹⁰⁹ L'ancien article 87 de la Constitution disposait, à titre de comparaison que : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales et les ressources ordinaires de la Commune. En cas d'excédent des dépenses, le Conseil National est appelé, chaque année, au vue du budget présenté par le Conseil Communal, à délibérer sur les crédits à mettre à la disposition de la Commune ».

¹¹⁰ *Rapport de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; Doc. 10128 ; 8 avril 2004 : De l'avis du Conseil de l'Europe, « les autorités monégasques ont donné suite à certaines de ces propositions. Lors de la révision constitutionnelle, l'autonomie financière de la commune a été renforcée et la tutelle de l'Etat allégée. ».

¹¹¹ *Rapport de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe* ; Doc. 10128 ; 8 avril 2004.

Par ailleurs elle est une étape obligatoire de consultation (par exemple pour les permis de construire). Ses avis peuvent cependant dans certains cas n'avoir qu'un impact limité. Par exemple, la mairie ne s'était pas montrée favorable à la création d'un vivier pour les futurs jeunes fonctionnaires mais celui-ci a quand même été créé (même s'il ne sert aujourd'hui que pour les fonctionnaires de l'Etat). L'Etat peut donc prendre à tout moment la main et sa décision en fonction de sa politique.

En revanche, un projet de loi propose de redonner certaines compétences de l'Etat à la Commune (crèches et maintien à domicile des personnes âgées) ou le contraire (faire passer l'hygiène urbaine dans le domaine de l'Etat). L'Etat pourra ainsi redistribuer certaines directions de ses services (par exemple la DASS). Cela pourrait s'intégrer notamment avec la création de deux nouveaux départements.

Ainsi des redistributions dans l'Etat-même et des échanges de compétences avec la Commune sont possibles rapidement du fait de ses structures plus flexibles et plus souples qu'un Etat plus grand.

4.1.2.3. Néanmoins, il existe des passerelles entre les fonctions publiques du fait de la petite taille du pays.

Il existe des passages d'une fonction publique à l'autre. Mais le problème est qu'il n'y a pas dans la Commune beaucoup de postes de cadres supérieurs (en comparaison avec la fonction publique d'Etat) donc la progression y reste limitée.

On peut tirer de cette première comparaison les conclusions suivantes sur les institutions locales pour les quatre micro-Etats étudiés :

- Les communes sont fortement ancrées dans l'histoire et les institutions des micro-Etats et elles préexistent même parfois à l'Etat ;
- Une répartition claire des compétences entre l'Etat et celle(s)-ci est garantie par les principales normes juridiques, Constitution et/ou loi, même dans le cas où, pour Monaco, le périmètre de l'Etat coïncide avec celui de la Commune ;

- Ces communes bénéficient parfois de pouvoirs bien plus importants que la plupart des collectivités territoriales (exemple du droit de sécession pour le Liechtenstein, du pouvoir en matière législative pour Andorre ou le Liechtenstein) ;
- Un pouvoir de contrôle et de supervision est cependant maintenu de la part de l'Etat ;
- Tout ceci a donc pour conséquence que ces communes représentent bien un type original de décentralisation.

Ces micro-Etats peuvent donc être riches d'enseignement pour les partenaires européens à travers leurs institutions locales originales. Ainsi dans l'ouvrage de David BEATTIE, on voit que le gouvernement local du Liechtenstein pourrait être riche de leçons pour d'autres Etats, notamment sur le rôle d'impulsion des institutions locales¹¹².

Il convient maintenant de revenir sur la fonction publique territoriale dans ces micro-Etats et se demander tout d'abord s'il en existe bien une et si ses spécificités sont bien affirmées.

4.2. De réelles différences entre les fonctionnaires publics d'Etat et les fonctionnaires publics locaux ?

4.2.1. A Monaco, comparaison des statuts article par article :

La loi n°1096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune ressemble beaucoup à la loi n°975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat. En effet, ces deux lois ont des dispositions assez proches dès les premiers articles¹¹³.

Ceci s'explique par le fait que le statut des fonctionnaires de la Commune s'est inspiré de celui des fonctionnaires de l'Etat pour sa rédaction. Le statut des fonctionnaires de l'Etat servait même

¹¹² *Liechtenstein: a modern history* de David Beattie, 2004, I.B.Tauris Ltd. p. 378: « It would be worth reflecting on whether there are any lessons that might be drawn from, for example: (...)

- Liechtenstein's local government. The communes' « bottom-up » role contrasts with the centralised approach of many EU members states and of the EU itself, even when they apportion a certain measure of local autonomy in a « top-down » concept of subsidiarity ».

¹¹³ Cf. Annexe 1 : tableau de comparaison des statuts des deux fonctions publiques à Monaco.

de cadre juridique de référence pour les fonctionnaires de la Commune avant qu'ils aient leur propre statut en 1986.

On ne remarque que quelques divergences entre les deux statuts¹¹⁴. Parmi les différences principales figure la présence des emplois réservés de la fonction publique d'Etat (article 4 du statut des fonctionnaires de l'Etat de 1975).

Sinon, ces quelques divergences mises à part, les points principaux sont les mêmes. Par exemple, les trois mêmes catégories de fonctionnaires sont respectées pour les deux fonctions publiques (voir les articles 3 des deux statuts). Les conditions de recrutement (art.18) et les modes de recrutement (art.20) sont également les mêmes.

Ainsi, comme les statuts entre les deux fonctions publiques sont très proches et que le statut des fonctionnaires communaux ne connaît pas toutes les spécificités du statut de la fonction publique territoriale française (il n'y a pas de notion de cadre d'emploi pour la fonction publique locale à Monaco par exemple), on peut en déduire que les spécificités de la fonction publique territoriale dans un micro-Etat sont beaucoup plus effacées que dans un pays de taille plus importante. Les statuts de leur personnel sont donc plus proches, permettant aussi une plus grande mobilité entre les fonctions publiques.

Ceci est d'autant plus marquant dans le cas de Saint Marin.

4.2.2. L'exemple de Saint Marin

Ainsi à Saint Marin, il n'y a pas de différence entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale. Il n'existe ainsi qu'une seule fonction publique avec une gestion centralisée de tous les fonctionnaires par l'Etat.

Toutes ces considérations nous conduisent donc à étudier la gestion de la fonction publique, élément d'une importance première pour un micro-Etat.

¹¹⁴ Cf. Annexe 1 : tableau de comparaison des statuts des deux fonctions publiques à Monaco. Les différences entre les articles sont inscrites en gras dans le tableau.

V. La gestion de la fonction publique

Les Etats qui sont petits en terme de superficie ont tendance à avoir une variété limitée de ressources physiques, ce qui en retour fait des ressources humaines une ressource beaucoup plus précieuse¹¹⁵. D'où l'importance toute particulière que prend la gestion des ressources humaines dans ces micro-Etats.

5.1. Une fonction publique plus flexible, moins bureaucratique et plus interministérielle

Le fait que l'administration publique soit limitée par sa taille et peu bureaucratique est particulièrement vrai pour le Liechtenstein. En effet, la taille de l'administration publique y est particulièrement réduite puisqu'elle emploie 1432 personnes soit à peine 5% de la population active du Liechtenstein.

Cette spécificité du Liechtenstein est donc particulièrement mise en avant par ce micro-Etat qui présente au nombre des avantages pour les entreprises à venir s'y installer¹¹⁶ :

- une bureaucratie moindre ;
- des canaux administratifs directs ;
- un processus rapide de requêtes et de demandes ;
- et une administration publique directe.

Cette particularité se ressent aussi dans les autres micro-Etats sous la forme des formes diverses. En Andorre, elle se traduit par exemple par un niveau de services publics assez peu développé¹¹⁷.

Plus généralement, la flexibilité de l'administration publique se caractérise par une interministérialité facilitée de par la taille du territoire et l'absence de corps dans la fonction publique.

¹¹⁵ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau*, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196

¹¹⁶ *Liechtenstein in figures 2003* (chiffres de 2002), Office of Economic Affairs, 9490 Vaduz. Cf. p.20.

¹¹⁷ *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître. Voir p. 96 : « Les services publics sont peu nombreux et les Andorrans n'ont jamais cherché à les multiplier. C'est ainsi que coexistent deux postes, l'une française, qui date de 1931 et l'autre espagnole installée en 1928. Toutes deux sont régies par leurs gouvernements respectifs et émettent des timbres spécifiques de la Principauté d'Andorre. Il n'y a pas de poste andorrane proprement dite ».

De plus, cette interministérialité est facilitée par la centralisation des décisions de recrutement et de déroulement de carrière au sein de ces micro-Etats.

Ainsi, à Monaco, la supervision des décisions de recrutement et de carrière pour chaque fonctionnaire est centralisée puisque que les fonctionnaires d'Etat sont nommés par le Prince et dépendent du Ministre d'Etat. Le Ministre d'Etat veille ainsi à l'application de leur statut. Pour cela, il préside la Commission de la Fonction publique qui est chargée d'examiner toutes les questions à caractère général intéressant les fonctionnaires et, également, celles relatives à l'organisation des services publics.

Il en est de même pour la Commune à Monaco puisque les fonctionnaires de la Commune sont placés sous l'autorité du Maire. Le secrétaire général de la mairie est chargé de veiller à l'application de leur statut. Les fonctionnaires de la Commune, à l'exception des chefs de service nommés par le Prince Souverain sur proposition du Maire, sont nommés par arrêté municipal.

Cependant, ces avantages ne doivent pas faire oublier les contraintes fortes des micro-Etats.

Ainsi parmi les désavantages énoncés par le Liechtenstein¹¹⁸ figurent :

- l'absence de matières premières
- un marché du travail limité
- une importance internationale mineure
- une grande dépendance extérieure
- des prix immobiliers élevés
- des dépenses immobilières importantes.

Cela nous impose un bilan plus contrasté en terme de gestion des ressources humaines et nous conduit à analyser d'autres aspects de cette gestion comme les relations de travail, la recherche des compétences et le problème du peu de spécialisation.

¹¹⁸ *Liechtenstein in figures 2003* (chiffres de 2002), Office of Economic Affairs, 9490 Vaduz. Cf. p.20.

5.2. Une spécificité des micro-Etats : des relations de travail à la fois plus aisées et plus difficiles

Dans un micro-Etat, tout le monde connaît tout le monde. Les relations de travail en sont donc à la fois plus aisées (prise de décision plus rapide, confiance accrue) et plus difficiles (prise de décision moins neutre).

Dans leur analyse des relations de travail sur des territoires de taille réduite¹¹⁹, Mark BRAY et Ora KWO constatent la spécificité des relations qui se nouent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du lieu de travail¹²⁰. Selon eux, c'est parfois comme si tout le monde connaissait tout le monde, et que les multiples liens venaient du fait que les personnes ont été à l'école ensemble, et/ou appartiennent à la même famille soit directement soit par mariage, et/ou se connaissent personnellement à travers leurs loisirs et leurs centres d'intérêt. Du côté positif, des relations étroites peuvent accélérer la prise de décision et créer de la confiance. La prise de décision est aussi moins anonyme que dans des sociétés plus grandes ; les individus avec des idées novatrices ont plus d'impact sur le système dans son ensemble. En revanche, la personnalisation peut aussi créer des problèmes en raison d'une prise de décision moins neutre.

Par ailleurs, vue la taille du territoire et du marché du travail, il y a peut-être un problème pour disposer de nouvelles compétences. On peut donc étudier quels sont les problèmes qui se posent aux micro-Etats pour disposer de ces compétences.

5.3. La recherche des compétences

5.3.1. Un problème : Le peu de spécialisation de la main-d'œuvre dans le secteur public

Un rapport de l'ONU sur les petits Etats en développement¹²¹ évoque certaines contraintes, dues à l'étroitesse du territoire et à une population limitée, qui s'imposent au secteur public des petits Etats.

¹¹⁹ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau*, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196

¹²⁰ Id. Ils font eux-mêmes référence à : Farrugia & Attard, 1989 ; Randma 2001.

¹²¹ *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs*. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993. Voir p.11 de ce rapport ; paragraphes 30 à 34.

Ainsi, les deux contraintes principales pour le secteur public des Etats ayant un territoire limité sont l'existence de déséconomies d'échelle ou du moins l'absence d'économie d'échelle et la présence d'un nombre limité de personnel qualifié et compétent.

Cela a pour conséquence que le secteur public dans ces petits pays a souvent une taille limitée. De plus, le degré de spécialisation de ses fonctionnaires n'est pas non plus très important. En effet, une spécialisation plus poussée de la main d'œuvre ne présente que peu d'intérêt car un spécialiste aurait plus tendance à être sous-employé que dans un pays plus grand. Enfin, le secteur public est dépendant de l'extérieur en terme d'appel à une main-d'œuvre extérieure et a donc besoin d'une plus grande ouverture économique (ce qui participe à une plus grande vulnérabilité aux influences extérieures).

Il convient de revenir aux questions générales concernant l'éducation et la formation dans les micro-Etats pour tenter de trouver des réponses à ces questions.

5.3.2. Les contraintes de l'éducation et la formation dans les micro-Etats

Le rapport de l'ONU précité sur les petits Etats en développement¹²² permet de tirer quelques conclusions en ce qui concerne l'éducation et la formation dans les petits Etats. L'étroitesse du territoire et une population limitée ont des conséquences directes sur l'éducation. Ils obligent ainsi les personnes à aller compléter leur éducation (études supérieures) à l'extérieur. Les petits pays sont alors dépendants des institutions éducatives extérieures pour l'éducation et la formation de leurs ressortissants.

Un article de Mark BRAY et Ora KWO¹²³ peut venir compléter cette analyse. Ainsi, la taille restreinte d'une population nationale limite la possibilité de développer une gamme complète d'infrastructures spécialisées et d'options dans le système éducatif. Ceci est particulièrement vrai des études supérieures où les coûts fixes sont importants et les compétences du personnel qualifié en quantité réduite. A cause de ces facteurs, beaucoup de petits Etats dépendent d'institutions extérieures pour faire face à une part importante de leurs besoins en terme

¹²² *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development system to those needs.* Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993. Page 11 de ce rapport ; paragraphe 38.

¹²³ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau,* Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196

d'éducation. Certains Etats développent des relations avec des institutions spécifiques d'Etats plus grands. Une stratégie alternative est d'envoyer des étudiants dans un certain nombre d'institutions de pays différents.

Mais l'article souligne ici un autre problème qui est la difficulté, une fois que les jeunes sont partis à l'étranger pour faire leurs études, de les faire revenir et de leur offrir les opportunités qu'ils attendent. Le risque de perte des talents par le biais de l'émigration est donc bien présent¹²⁴.

Pour remédier à cela, l'article indique que certains Etats ont tenté de mettre en place leurs propres institutions éducatives. Mais ils se heurtent là aussi aux problèmes de la qualité de l'enseignement sur un si petit territoire, du coût de ces infrastructures et du manque de dynamisme de ces structures (du fait de la mise en place d'un monopole, le système n'est plus rigoureusement compétitif). Quelles peuvent être les autres solutions à cette question de fuite des talents et des compétences ? Et devant les problèmes qui se posent dans un micro-Etat (peu de spécialisation, marché du travail limité et peu de débouchés), comment donner envie aux nationaux de revenir travailler dans leur pays et comment inciter les travailleurs étrangers à en faire de même ?

5.3.3. Comment inciter les nationaux à revenir travailler dans leur pays ?

Parmi les raisons qui peuvent inciter les nationaux à revenir travailler dans leur pays, trois critères importants sont à noter :

- l'attachement au pays, à ses institutions, à son identité et à sa culture, qui est un corollaire, pour les fonctionnaires, de la volonté de servir leur pays,
- l'existence de liens familiaux,
- et le dynamisme de l'économie.

¹²⁴ Id. p.185 : « The issue is not simply one of technical and developmental relevance to the small state ; it is also a matter of possible loss of talent through migration. Many states have found that a high proportion of the students who are sent abroad for study decide to live permanently in the destination countries, thereby becoming part of the brain drain (Atchoarena, 1991) ».

Traduction : « Il n'est pas seulement question d'enjeux techniques et de développement relatifs au petit Etat ; c'est aussi le problème d'une possible perte de talent due à l'émigration. Beaucoup d'Etats ont constaté qu'une forte proportion d'étudiants partis à l'étranger pour faire leurs études ont décidé de s'y installer de façon permanente, renforçant ainsi la fuite des cerveaux ».

Si un micro-Etat ne peut pas jouer sur les liens familiaux, il peut en revanche influencer sur le nationalisme de ces concitoyens et sur l'attractivité de son économie.

5.3.3.1. Des efforts pour raviver le nationalisme : l'exemple de l'éducation

5.3.2.2.1. Des tentatives pour « raviver le nationalisme monégasque »

Paul Robert MAGOSCI dans son article sur le nationalisme monégasque¹²⁵ décrit le mouvement de renaissance nationale renaissance nationale qui tente de raviver la culture nationale monégasque pendant la dernière décennie. Ce mouvement se traduit ainsi par un effort de renaissance de la langue monégasque, en instituant un enseignement obligatoire de langue monégasque et de cours sur les institutions nationales dans les écoles primaires. On assiste aussi à la rédaction des premiers livres de grammaire monégasque et à la revalorisation poésie monégasque. Toutes ces tentatives visent donc bien à raviver le nationalisme monégasque à travers la culture et l'identité commune de ces citoyens.

Mais il ne s'agit pas là que d'un exemple isolé. Andorre a ainsi lancé un processus d'« andorranisation » des programmes de l'éducation nationale à partir des années 1970.

5.3.2.2.2. Andorre, un « exemple d'éducation transnationale »

L'article de Josep DALLERES CODINA sur l'éducation en Andorre¹²⁶ montre en effet que, depuis les années 1970, on assiste au même mouvement qui tente de raviver le nationalisme à travers l'éducation en Andorre. Ainsi, l'« andorranisation » des programmes de l'éducation date de 1973 et se traduit par la mise en place des enseignements de la géographie, de l'histoire et des institutions andorranes ainsi que du catalan dans chacun des systèmes éducatifs en place.

L'école andorrane est par ailleurs créée en 1982. Ainsi, le système éducatif andorran qui naît en 1982 affirme le caractère multilinguistique de l'éducation en Andorre. Le catalan, le français,

¹²⁵ *Monégasque nationalism : a terminological contradiction or practical reality?* Paul Robert MAGOSCI, Canadian Review of Studies in Nationalism, 18 (1-2), 1991, p.83-94.

¹²⁶ *L'enseignement en coprincipauté d'Andorre, un exemple d'éducation transnationale* de Josep DALLERES CODINA, p.48 à 54 ; dans *Visages de l'Andorre*, Revue des deux mondes, 2001 (Hors série), p.3-94.

l'espagnol et l'anglais sont ainsi enseignés dès le primaire¹²⁷. Par ailleurs, les enseignements espagnol et français font partie de la structure éducative andorrane.

Ainsi, l'enseignement en coprincipauté d'Andorre évolue pour tenir compte des spécificités de son territoire et de sa population qui regroupe un nombre important de nationalités différentes¹²⁸.

5.3.3.2. L'économie, un facteur important

Le dynamisme de l'économie est aussi un facteur important pour attirer de la main-d'œuvre (nationale ou étrangère). Ainsi, Mark BRAY et Ora KWO constatent que ce facteur a joué à Macao pour retenir son capital humain¹²⁹.

La propension des jeunes à vouloir revenir dans un micro-Etat est donc liée à son dynamisme économique. Les liens entre les micro-Etats et leur environnement régional et les flux quotidiens de main-d'œuvre en direction de ceux-ci¹³⁰ en sont autant de témoignages.

Par ailleurs, si l'attractivité économique du territoire est importante, il faut aussi prévoir des structures pour accueillir et former les futurs fonctionnaires mais aussi anticiper les futurs besoins en terme d'emplois et de compétences. Si les jeunes ont envie de revenir, il faut aussi

¹²⁷ Id. Cf. p.50 : « Fruit certainement de la réalité sociale mais aussi de l'histoire qui a inculqué aux Andorrans l'importance, sinon la nécessité, de pouvoir s'adapter facilement hors des frontières d'un territoire exigu, le système andorran d'enseignement donne une dimension particulière à l'apprentissage des langues étrangères qui sont abordées dès la plus tendre enfance et qui deviennent matière d'enseignement dès le primaire, à côté du catalan qui est la principale langue véhiculaire mais pas la seule. Ainsi, dès le primaire, les enfants reçoivent un enseignement du catalan, du français, de l'espagnol et de l'anglais ».

¹²⁸ Id. p.52-53 : « L'Andorre est un petit pays, c'est vrai, avec la particularité que sa population est composée d'immigrants pour une partie qui, suivant comment sont faits les comptes, va bien au-delà des cinquante pour cent. Elle compte, dans ses écoles, des enfants de plus d'une trentaine de nationalités différentes ».

¹²⁹ *Higher education in small territories : political transition and development in Macau*, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review ; 2002 ; vol.3, N°2, p.184-196. cf. p.194 : « several analysts of education in small states have highlighted problems of migration and brain drain (e.g. Atchoarena, 1991; Baldacchino, 2001). Certainly Macau, like other small societies, has lost a considerable proportion of its educated personnel who have sought more fulfilling careers in larger societies. However, because Macau has a relatively high per capita income it has been able not only to retain substantial human capital but also to import it ».

Traduction : « plusieurs analystes de l'éducation dans les petits Etats ont mis en évidence les problèmes de l'émigration et de la fuite des cerveaux. Bien entendu, Macao, comme d'autres petites sociétés, a perdu une proportion considérable de son personnel qualifié qui a recherché des carrières plus intéressantes dans des sociétés plus importantes. Cependant, Macao, de par son revenu par habitant relativement élevé, a pu non seulement retenir un certain capital humain mais aussi en importer ».

¹³⁰ Cf. Partie 1.3.

que les structures internes aux micro-Etats puissent les accueillir et savoir quel type de profil elles souhaitent privilégier.

5.4. Quelques ébauches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : exemple de Monaco

En France, la gestion des cadres supérieurs et de leur évaluation fait partie des réflexions qu'a suscité la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finance). Il s'agit en effet de faire une plus grande part aux compétences, à la performance et aux résultats obtenus en fonction d'objectifs prédéfinis.

A Monaco, si cette réflexion n'a pas encore pris l'importance qu'elle a en France, elle existe cependant. On peut en effet trouver quelques ébauches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

5.4.1. Au niveau de l'organigramme à cinq ans de l'Etat

Le gouvernement décide du nombre et des qualifications des emplois par service pour les cinq ans à venir. Ainsi en est-il de l'organigramme actuel de l'Etat qui fixe les emplois pour 2001-2005. Cela demande donc de prévoir les emplois et les qualifications dont l'Etat aura besoin à moyen terme. Cet organigramme est important car il conditionne le recrutement de fonctionnaires et d'agents de l'Etat. En effet, le recrutement est possible à partir du moment où le poste est créé dans l'organigramme.

Un exemple de l'évolution introduite par cet organigramme est l'élargissement du gouvernement de par l'influence du Conseil de l'Europe. Ainsi, la création des deux nouveaux départements (affaires sociales et relations extérieures/affaires étrangères) nécessite l'ouverture de postes supplémentaires à pourvoir. Cela entraîne ainsi une redéfinition des postes et des qualifications recherchées pour ceux-ci.

5.4.2. Au niveau de la création des postes pour le vivier

Le vivier à Monaco est un exemple assez paradoxal quant à la gestion prévisionnelle des emplois. Au cours de son évolution, il a ainsi pu témoigner d'un manque de réflexion autour des jeunes fonctionnaires¹³¹ en même temps d'une volonté d'anticiper les futurs besoins de l'administration publique pour sélectionner et mieux former ces jeunes diplômés.

Le vivier a en effet été créé en 1995 pour pallier une absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et permettre aux jeunes diplômés qui voulaient rentrer dans l'administration d'attendre qu'un poste soit créé. Le problème se posait en effet à l'époque entre le nombre trop important de jeunes diplômés qui postulaient à des postes dans l'administration et le nombre réel de postes qui leur était offert (nombre de postes vacants).

Le vivier a donc été créé pour les jeunes qui avaient un certain niveau d'études et qui avaient vocation à rentrer dans l'administration monégasque, avec l'objectif de les faire attendre avant qu'ils ne trouvent un poste dans l'administration. Il s'agissait de créer un « vivier », une liste de jeunes diplômés où l'administration viendrait puiser en fonction de ses besoins.

Cependant, depuis deux à trois ans, le vivier permet d'offrir à ces jeunes diplômés une formation leur permettant de se préparer à leur entrée dans l'administration monégasque. A une formation générale (sur le cadre institutionnel notamment) sur les trois premiers mois s'ajoutent deux stages de quatre mois et demi chacun dans deux services différents de l'administration monégasque. Il s'agit donc pour chaque stagiaire de suivre le quotidien d'un administrateur tout en effectuant une mission ponctuelle pour son administration. A l'issue de la période de stage, l'élève fonctionnaire est en attente d'un emploi permanent dans l'organigramme.

Si le taux de sélectivité pour l'entrée dans le vivier n'est pas encore très important¹³², il a vocation à le devenir d'autant plus qu'il y a de moins en moins de postes vacants¹³³ et que la reconduction du vivier va donc être plus difficile.

¹³¹ A la création du vivier, la question qui se posait était essentiellement de savoir ce qu'on allait faire des jeunes diplômés qui voulaient rentrer dans l'administration monégasque.

¹³² Sept candidats sur les neuf qui se sont présentés ont été retenus.

¹³³ Les chiffres de la direction de la fonction publique indiquent ainsi que 11 candidats ont été recrutés la première année, 9 la 2^{ème} et 7 la 3^{ème}.

Il faut alors voir là une opportunité pour l'administration monégasque de réfléchir aux profils qu'elle recherche et aux postes et aux compétences dont elle aura besoin à moyen terme. Si le vivier n'est donc pour le moment qu'une ébauche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, il peut être une opportunité à saisir et à développer afin de ne plus être une structure conjoncturelle (mise en place pour répondre à des besoins ponctuels) mais bien une structure permanente.

VI. Perspectives

Les micro-Etats devront répondre à un certain nombre d'enjeux afin d'accompagner leur développement économique et social et de créer un cadre favorable à leur fonction publique.

- **Quelles ressources économiques et quelles perspectives économiques dans les micro-Etats ?**

On a vu que l'attractivité économique d'un micro-Etat était un facteur important pour faire face à la perte de talents et à la fuite des cerveaux qui menaçaient les micro-Etats (dont le marché du travail présente bien souvent des perspectives limitées). Une des questions importantes est donc de savoir si ces Etats seront à-même de créer les conditions pour un développement économique serein.

- **Quelles relations avec les pays de l'Union européenne ?**

Les relations avec les pays de l'Union européenne constituent ainsi un enjeu de première importance, et ce à plusieurs titres :

- D'abord parce que ces relations font aussi partie des spécificités des micro-Etats. La particularité du statut de ces micro-Etats au sein de l'Europe entraîne même parfois des problèmes inédits en droit international public¹³⁴.
- Ensuite parce que les pays de l'Union européenne constituent un cadre de développement économique important dont les micro-Etats ne peuvent se tenir à l'écart.

¹³⁴ *Le Liechtenstein entre la Suisse et l'Union européenne* par Pierre GARRONE, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°404, janvier 1997, p.60-65. Comme le montre cet article, du fait des relations privilégiées que la Principauté du Liechtenstein entretient avec la Suisse, en particulier sur la base du traité d'union douanière de 1923, se pose en 1992 un problème inédit en droit international public. En effet, lors du vote du 6 décembre 1992, le peuple et les cantons suisses rejettent l'adhésion de la Confédération à l'Espace économique européen (EEE). Une semaine plus tard, le peuple liechtensteinois décide au contraire d'adhérer à l'EEE ; ce vote est confirmé au printemps 1995.

Le problème inédit est donc la participation simultanée d'un Etat à deux marchés intérieurs. Cet exercice est rendu possible par l'instauration d'un double régime des biens en circulation sur le territoire de la Principauté et à la création d'un office liechtensteinois chargé notamment d'éviter les détournements de trafic.

Ces problèmes semblent résolus aujourd'hui grâce à la révision des traités entre la Suisse et le Liechtenstein, dont l'entrée en vigueur a été fixée à la date du 1^{er} mai 1995, simultanément à celle de l'accord sur l'Espace économique européen pour le Liechtenstein qu'elle conditionnait.

- Enfin parce que ce cadre de référence va impulser un certain nombre de changements importants pour les micro-Etats tels que celui de l'harmonisation fiscale¹³⁵.

- **Plus généralement : quelles relations extérieures pour les micro-Etats ?**

Il est certain qu'au nombre des facteurs de changements pour l'avenir figure celui de l'évolution juridique due aux relations extérieures des micro-Etats. Par exemple, l'adhésion à une organisation internationale telle que le Conseil de l'Europe a déjà eu des conséquences importantes tant sur les plans institutionnels qu'économiques et sociaux et va donc sûrement en avoir pour un nouvel Etat membre tel que Monaco. Une de ses conséquences telles que la révision du traité de 1930 risque d'avoir ainsi une portée importante au regard de la fonction publique monégasque, instituant par exemple une plus grande liberté dans les choix des fonctionnaires publics.

- **Quelles perspectives pour la gestion des ressources humaines dans ces micro-Etats ?**

Les efforts en matière de gestion de ressources humaines sont à poursuivre autour de deux axes :

- une réflexion plus poussée en terme de compétences dont aura besoin l'administration de demain ;
- un volet formation (initiale et continue) à renforcer.

- **Quel budget pour la fonction publique ?**

Un autre enjeu pour les micro-Etats est d'allouer les moyens financiers et humains nécessaires à la formation initiale et continue de leurs fonctionnaires. Ainsi, Jorri DUURSMA montre comme exemple de contrainte budgétaire pour Saint Marin que « le fait que Saint-Marin ne devînt pas membre de nombreuses organisations internationales avant les années soixante-dix et quatre-

¹³⁵ *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître ; p. 135 : « La mondialisation des échanges demande une rigueur et un contrôle de plus en plus étroits ce qui va obliger la Principauté à structurer son économie. Déjà en mars 1998, le ministre des Relations Extérieures, Albert Pintat disait au Conseil général : « *L'économie andorrane ne doit pas oublier qu'un troisième choc arrive : celui de l'harmonisation fiscale. Les propositions d'aujourd'hui vont dans ce sens. Ailleurs on s'y prépare. Le changement sera moins douloureux en fonction de notre aptitude et de notre capacité à nous réformer et à nous moderniser* » (voir l'examen et l'approbation du projet de réforme de la loi contre la fraude en matière douanière du 11 avril 1996. Journal officiel du Conseil général 1/1998, du 11 mars 1998).

vingt fut principalement lié à son budget restreint »¹³⁶. L'allocation des moyens nécessaires est donc un élément important afin de permettre à une micro-Etat d'avoir la place à laquelle il aspire sur la scène internationale.

- Quel est le bon niveau de fonction publique pour un micro-Etat ?

La question est de savoir quelle structure pour sa fonction publique le micro-Etat décide d'avoir. On a vu que le Liechtenstein avait volontairement décidé de limiter la taille de son administration afin de limiter l'influence de l'Etat, de créer des conditions favorables de développement économique et de réduire le plus possible la bureaucratie administrative. La taille et la structure de l'administration publique reflètent donc des choix de politique publique générale.

- Quelle perspective de développement pour la fonction publique dans ces micro-Etats ?

La question est de savoir si on peut maintenir ce niveau de fonction publique à terme et si la taille de la fonction publique en regard à l'exiguïté du territoire et la taille de l'économie ne va pas imposer des contraintes supplémentaires au développement économique du micro-Etat.

Les défis auxquels les micro-Etats doivent faire face sont donc nombreux et l'avenir de ces derniers dépendra en grande partie de la manière dont ils sauront y faire face.

¹³⁶ *Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States*, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (thèse) ; voir p. 206.

VII. Conclusion

La fonction publique dans les micro-Etats européens présente donc bien des spécificités, issues pour la plupart de l'histoire propre de ces micro-Etats et de leurs interactions avec l'extérieur, et auxquelles ils sont profondément attachés.

Au nombre de ces particularités figurent ainsi :

- un nombre élevé d'étrangers et de fortes interactions avec leur environnement régional (remettant parfois en cause la notion même d'étrangers) ;
- des institutions publiques originales ;
- un cadre juridique et un statut des fonctionnaires qui font de la fonction publique d'un micro-Etat une fonction publique plus souple et plus flexible, moins bureaucratique, accordant une place toute particulière aux nationaux, avec une part plus élevée de contractuels ;
- des institutions locales originales qui pourraient être riches d'enseignement pour bien des Etats ;
- une gestion des ressources humaines avec des avantages et des contraintes particuliers : plus interministérielle, avec des relations de travail plus personnalisées et des enjeux importants tels que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Mais ces particularités peuvent enfin permettre de faire face aux défis de demain. Car celles-ci sont aussi autant de points communs et de piliers entre ces micro-Etats pour ouvrir la voie vers une coopération renforcée entre eux.

Annexe 1 : Comparaison entre quelques articles des lois portant statut des fonctionnaires de l'Etat et statut des fonctionnaires de la Commune à Monaco

<i>Extraits de la loi n°975 du ... 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat</i>	<i>Extraits de la loi n°1096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune</i>
<p>Art.1 : « Le présent statut s'applique aux personnes qui ont la qualité de fonctionnaire de l'Etat.</p> <p>Il ne s'applique pas toutefois aux magistrats et aux greffiers, dont le statut est fixé par une loi, ni aux membres du clergé dont le statut est déterminé par ordonnance souveraine en vertu de la Bulle pontificale du 15 mars 1886 créant la diocèse de Monaco.</p> <p>Il n'est de même pas applicable aux personnes relevant des services du Palais princier, aux chefs de mission du service diplomatique et aux membres de la force publique ».</p>	<p>Art.1 : « Le présent statut s'applique aux personnes qui ont la qualité de fonctionnaire de la commune.</p> <p>Sous l'autorité du maire, le secrétaire général de la mairie, directeur du personnel, veille à son application ».</p>
<p>Art.2 : « Ont la qualité de fonctionnaire, au sens de la présente loi, les personnes nommées dans l'un des emplois permanents de l'Etat et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative.</p> <p>Le grade est le titre qui confère au fonctionnaire vocation à occuper l'un des emplois permanents réservés aux titulaires dudit grade ».</p>	<p>Art.2 : « Ont la qualité de fonctionnaire les personnes nommées dans l'un des emplois permanents de la commune et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative.</p> <p>Le grade est le titre qui confère au fonctionnaire vocation à occuper l'un des emplois permanents réservés aux titulaires dudit grade ».</p>
<p>Art.3 : « Les emplois permanents sont répartis entre les catégories ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Catégorie A</i> : fonctions de direction, de conception ou d'inspection ; - <i>Catégorie B</i> : fonctions d'application ; - <i>Catégories C et D</i> : fonctions d'exécution. <p>Les critères servant à définir ces fonctions sont fixés par une ordonnance souveraine prise après avis de la Commission de la fonction publique instituée par l'article 26. »</p>	<p>Art.3 : « Les emplois permanents sont prévus à l'organigramme des services communaux. Ils sont répartis entre les catégories ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Catégorie A</i> : fonctions de direction, de conception ou d'inspection ; - <i>Catégorie B</i> : fonctions d'application ; - <i>Catégories C et D</i> : fonctions d'exécution. <p>Les critères servant à définir ces fonctions sont fixés par une ordonnance souveraine prise après avis de la Commission de la fonction communale instituée par l'article 25. »</p>

<p>Art.4 : « L’accession aux emplois visés à l’article 2 ne peut avoir lieu que dans des conditions prévues au présent statut.</p> <p>Toutefois, une ordonnance souveraine déterminera les emplois supérieurs sont laissés à la seule décision de l’autorité compétente (<i>Voir infra l’ordonnance n°6364 du 17 août 1978</i>). »</p>	<p>Art.4 : « La nomination dans un emploi et la titularisation dans un grade ne peuvent avoir lieu que dans les conditions prévues au présent statut ».</p>
<p>Art.5 : « Toute nomination ou toute promotion de grade n’ayant pas pour objet de pourvoir régulièrement à une vacance est interdite. »</p>	<p>Art.5 : « Toute nomination ou toute promotion de grade n’ayant pas pour objet de pourvoir régulièrement à une vacance est interdite. »</p>
<p>Art.6 : « Le fonctionnaire est vis-à-vis de l’administration dans une situation statutaire et réglementaire ».</p>	<p>Art.6 : « Le fonctionnaire est vis-à-vis de l’administration dans une situation statutaire et réglementaire ».</p>
<p>Art.18 : « Nul ne peut être nommé dans l’un des emplois visés à l’article 2.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. S’il a été privé de ses droits civils ou politiques ; 2. S’il n’est pas de bonne moralité ; 3. S’il n’a pas satisfait aux conditions prévues à l’article 20 et 21 ; 4. S’il ne remplit pas les conditions d’aptitude physique exigées pour l’exercice de la fonction et s’il n’est reconnu soit indemne, soit définitivement guéri de toute affection tuberculeuse, cancéreuse, neuromusculaire ou mentale. Dans tous les cas, l’intéressé devra produire un certificat délivré par l’une des commissions médicales prévues à l’article 58. » 	<p>Art. 18 : « Nul ne peut être nommé dans l’un des emplois visés à l’article 2 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. S’il a été privé de ses droits civils ou politiques ; 2. S’il n’est pas de bonne moralité ; 3. S’il n’a pas satisfait aux conditions prévues à l’article 20 et 21 ; 4. S’il ne remplit pas les conditions d’aptitude physique exigées pour l’exercice de la fonction et s’il n’est reconnu soit indemne, soit définitivement guéri de toute affection tuberculeuse, cancéreuse, neuromusculaire ou mentale. Dans tous les cas, l’intéressé devra produire un certificat délivré par l’une des commissions médicales prévues à l’article 54. »
<p>Art.19 : « La nomination intervient par ordonnance souveraine. Avant d’entrer en fonction, le fonctionnaire doit prêter le serment prévu par l’ordonnance du 30 mars 1865 ».</p>	<p>Art.19 : « Les fonctionnaires sont nommés par arrêté municipal.</p> <p>Toutefois, sont nommés par ordonnance souveraine, rendue selon les dispositions de l’article 45 de la Constitution, ceux qui doivent remplir les emplois ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - secrétaire général de la mairie ; - receveur municipal ; - secrétaire de mairie ; - chef d’un service communal. <p>La nomination du secrétaire général intervient sur la proposition du maire. Celle des autres fonctionnaires visés à l’alinéa précédent est</p>

	<p>prononcée après avis du maire. Avant d'entrer en fonction, le fonctionnaire doit prêter le serment par l'ordonnance du 30 mars 1865 ».</p>
<p>Art.20 : « Sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article 4, les fonctionnaires sont recrutés dans chacune des catégories mentionnées à l'article 3 par voie de concours ouverts aux candidats possédant les diplômes exigés ou justifiant de l'accomplissement d'études déterminées et aux candidats fonctionnaires ou agents en fonction ayant accompli une durée minimale de service public.</p> <p>Toutefois, les fonctionnaires ayant acquis, dans la catégorie où ils ont été recrutés, une ancienneté de service suffisante pour leur permettre d'être admis à la catégorie supérieure pourront y accéder soit à la suite d'un examen professionnel, soit au choix après avis de la commission paritaire compétente instituée par l'article 28 et dans des conditions limitativement fixées.</p> <p>L'organisation générale des concours et des examens professionnels ainsi que les conditions d'application des dispositions ci-dessus seront déterminées par une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de la fonction publique. »</p>	<p>Art.20: « Les fonctionnaires sont recrutés dans chacune des catégories mentionnées à l'article 3 par voie de concours ouverts aux candidats possédant les diplômes exigés ou justifiant de l'accomplissement d'études déterminées et aux candidats fonctionnaires ou agents en fonction ayant accompli une durée minimale de service public.</p> <p>Toutefois, les fonctionnaires ayant acquis, dans la catégorie où ils ont été recrutés, une ancienneté de service suffisante pour leur permettre d'être admis à la catégorie supérieure pourront y accéder soit à la suite d'un examen professionnel, soit au choix après avis de la commission paritaire compétente instituée par l'article 26 et dans des conditions limitativement fixées.</p> <p>L'organisation générale des concours et des examens professionnels ainsi que les conditions d'application des dispositions ci-dessus seront déterminées par une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de la fonction communale. »</p>
<p>Art.24 : « Les fonctionnaires recrutés en application de conventions internationales ne sont pas soumis aux dispositions des articles 20 à 23 ».</p>	<p>Art.24 : « la nomination de fonctionnaires de l'Etat, détachés auprès de l'administration communale en accord avec le maire ou à sa demande, n'est pas soumise aux dispositions des articles 20 à 23.</p> <p>N'est pas non plus soumise à ces dispositions, la nomination de fonctionnaires détachés d'une autre administration en vertu des conventions internationales qui, par ordonnance souveraine, sont mis à la disposition de l'administration communale dans les conditions visées à l'alinéa précédent ».</p>
<p>Art.25 : « Le Ministre d'Etat veille à l'application du présent statut ».</p>	<p>Art.25 : « Art.26 : « Il est institué une commission de la fonction communale qui, placée sous la présidence du maire ou de son suppléant, comprend des conseillers communaux, des représentants des syndicats de fonctionnaires relevant du présent statut ou, à défaut, des représentants élus des fonctionnaires.</p>

	La suppléance du maire est assurée dans des conditions prévues par la loi sur l'organisation communale ».
<p>Art.26 : « Il est institué une commission de la fonction publique qui, placée sous la présidence du Ministre d'Etat ou d'un conseiller de gouvernement désigné par lui, comprendra des représentants de l'administration et des divers syndicats de fonctionnaires ; elle pourra être divisée en sections.</p> <p>Sans préjudice des dispositions du présent statut, la commission est saisie par le Ministre d'Etat de toutes les questions de caractère général intéressant la fonction publique ou les fonctionnaires ainsi que de l'organisation des services publics ; elle est saisie aux mêmes fins par le Ministre d'Etat à la requête de la majorité des membres de la commission représentant les syndicats.</p> <p>La commission de la fonction publique émet des avis motivés.</p> <p>Sa composition et son fonctionnement sont fixés par une ordonnance souveraine prise après avis du Conseil d'Etat (<i>Voir infra l'ordonnance n°5744 du 6 janvier 1976</i>) ».</p>	
<p>Art.29 : « Les différents grades ou emplois de l'administration sont classés hiérarchiquement dans des échelles indiciaires de traitements. Ces échelles sont établies par une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de la fonction publique.</p> <p>Le traitement indiciaire de base est fixé par un arrêté ministériel ».</p>	<p>Art.27 : « Les différents grades ou emplois de l'administration sont classés hiérarchiquement dans les échelles indiciaires de traitements. Ces échelles, qui pour chaque grade, comportent un nombre de classes ou d'échelons déterminés, sont établies par une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de la fonction communale et le consultation du conseil communal prévue par la loi sur l'organisation communale.</p> <p>Le traitement indiciaire de base est fixé par un arrêté ministériel ».</p>

Annexe 2 : Saint Marin : Legge organica per i dipendenti dello Stato – Legge 22/12/72 n°41

Titolo I: Natura del rapporto di lavoro

Art.1:

Il rapporto d'impiego tra lo Stato e il personale dipendente é disciplinato dalla presente legge.

Art.2:

Il rapporto di impiego é un rapporto giuridico in quanto:

- a) ai diritti e ai doveri dell'impiegato corrispondono doveri a diritti attribuiti alla Pubblica Amministrazione;
- b) si costituisce con l'osservanza delle disposizioni contenute nella presente legge organica o in base a norme emanate e riconosciute dell'ordinamento giuridico.

Art.3:

Il rapporto d'impiego si instaura tra Pubblica Amministrazione e dipendente allo scopo di garantire servizi di pertinenza dello Stato.

Gli elementi costitutivi di tale rapporto sono:

- a) adesione del dipendente al rapporto di impiego;
- b) esistenza per il dipendente di diritti e doveri nei confronti della Pubblica Amministrazione;
- c) prestazione continuativa anche se per un periodo breve e determinato dall'opera del singolo in servizi ineranti alle normali attività e finalità della Pubblica Amministrazione;
- d) corresponsione al dipendente di una retribuzione e titolo di stipendio o di salario.

Titolo II : Ordinamento organico del personale

Art.4 :

Tutti i posti di impiegato in pinate stabile alle dipendenze della Pubblica Amministrazione sono compresi nel quadro organico ci dui all'allegato A.

Il quadro organico dei dipendenti della Pubblica Amministrazione é diviso nei seguenti ruoli :

- a) Impiegati
- b) Ausiliari e salariati fissi
- c) Insegnati
- d) Sanitari

Art.5 : Inquadramento, qualifica ed emolumenti

La qualifica, il numero dei posti d'organico, i titoli di studio, di servizio, le valutazioni speciali relative ad ogni qualifica, il coefficiente di stipendio di ogni grado nonchè le modalità per l'accesso alle singole qualifiche sono fissati dalla tabella organica di cui all'articolo precedente.

Art.6: Ammissione in organico

I posti in organico per i pubblici dipendenti sono conferiti mediante concorso bandito dal Consiglio Grande e Generale. I concorsi sono pubblici o interni, per titoli, per esami, per titoli ed esami, per prova pratica o per capolavoro.

Una parte dei posti sarà ricoperta mediante concorso interno nei casi indicati nell'allegato "A" su conforme parere della Commissione Consultativa.

La Pubblica Amministrazione puo' procedere all'ammissione in organico per chiamata nei posti previsti all'allegato "A".

Art.7 : Requisiti generali per l'ammissione in organico

I requisiti generali per l'ammissione in organico sono i seguenti :

- a) essere cittadino sanmarinese ;

- b) avere il godimento dei diritti civili e politici ;
- c) non avere subito condanne penali, per reato non colposo, che comportino restrizione della libertà personale per tempo superiore ad un anno ovvero per lo stesso spazio di tempo l'interdizione dai pubblici uffici, da dimostrarsi mediante la presentazione del certificato penale ;
- d) avere raggiunto i 18 (1) anni e non aver superato gli anni 40 alla data de emissione del bando di concorso, salvo i casi particolari indicati nell'allegato « A » ;
- e) essere in possesso del titolo di studio specificato nell'allegato « A » ;
- f) essere fisicamente idoneo al servizio da svolgere ;
- g) possedere gli altri requisiti previsti nell'allegato « A ».

I documenti di cui alle lettere a) b) c) dovranno essere di data non anteriore a tre mesi dalla presentazione della domanda.

Il requisito di cui alle lettere d) non è richiesto per il dipendente in organico.

Art.8 : Concorsi

Il concorso, sia pubblico sia interno, viene bandito dal Consiglio Grande e Generale almeno due mesi prime della data fissata per la presentazione delle domande.

Art.9 : Pubblicazione del bando di concorso

Il bando è reso pubblico mediante affissione ad valvas palatii e presso gli Uffici pubblici nonchè mediante l'invio alle Organizzazioni Sindacali a cura della Segretaria di Stato per gli Affari Interni almeno 45 giorni prima della scadenza.

E' facoltà della stessa Segretaria dare maggiore pubblicità al bando. La mancata pubblicazione del bando è causa di nullità del concorso.

(...)

Art. 17: Periodo di prova

Il dipendente è nominato in prova per sei mesi dalla data di effettiva assunzione del servizio. In caso di assenza per giustificati motivi del dipendente in prova è facoltà del Capo del Personale concedere una proroga per un periodo non superiore a quell'assenza su richiesta del Capo Ufficio.

Annexe 3 : La structure statutaire de la fonction publique française

La fonction publique de l'Etat : rapport annuel 2002 – Paris ; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et l'aménagement du territoire; 2003; 184 pages; 30cm

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000478.shtml>

	FPE	%	FPT	%	Sous-total: FPE + FPT	%	FPH	%	Total: FPE+FPT +FPH	%
Titulaires	1 792 737	72%	1 065 552	76%	2 858 289	73%	722 072	84%	3 580 361	75%
Militaires	321 474	13%	-	0%	321 474	8%	-	0%	321 474	7%
<i>sous-groupe: titulaires et militaires</i>	<i>2 114 211</i>	<i>85%</i>	<i>1 065 552</i>	<i>76%</i>	<i>3 179 763</i>	<i>82%</i>	<i>722 072</i>	<i>84%</i>	<i>3 901 835</i>	<i>82%</i>
Non- titulaires	317 151	13%	281 893	20%	599 044	15%	49 922	6%	648 966	14%
Ouvriers d'Etat	59 738	2%	0	0%	59 738	2%	-	0%	59 738	1%
Assistants maternelles	-	0%	56 574	4%	56 574	1%	-	0%	56 574	1%
Médecins	-	0%	-	0%	-	0%	88 866	10%	88 866	2%
Total	2 491 100		1 404 019		3 895 119		860 860		4 755 979	

Références bibliographiques

Andorre :

La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui ; François LUCHAIRE, Ed. Paris : Economica, 1999, Collection Mieux connaître.

Rapport législatif du Sénat sur les Conventions relatives aux modalités de circulation et d'établissement entre la France, l'Espagne et Andorre, 2001-2002

<http://www.senat.fr/rap/101-383/101-3831.html>

L'Andorre en chiffres 2003 (chiffres de 2002) et *L'Andorre en chiffres 2004* (chiffres de 2003), Publications disponibles sur le site du service des études du Ministère des finances de la Principauté d'Andorre : www.estadistica.ad/indexdee.htm

Le rapport 2004 est également disponible (mais seulement en catalan) : *Anuari Estadistic 2004*.

Andorre : Dossier de presse ; Paris : FNSP, Centre de documentation contemporaine.

Les Portugais seront-ils les meilleurs andorrans ? Réflexions sur l'évolution de la société et de l'identité andorranes, Joan BECAT, Revue Européenne des Migrations Internationales, 1997 (13), p.135-156.

La frontière démultipliée ou les origines de la question d'Andorre, Roland VIADER, Revue Européenne des Migrations Internationales, 1997 (13), p.157-182.

La sauvegarde des droits fondamentaux en Andorre, Odile LACAMP-LEPLAE, Revue internationale de droit comparé, 2001, 04/06, 53^{ème} année, n°2, p.483-493.

Visages d'Andorre, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.3-94 :

- *Le cadre institutionnel de la Principauté d'Andorre*, François LUCHAIRE, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.11-15.
- *L'économie andorrane à la croisée des chemins*, Jean-Claude BERTHELEMY, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.35-41.
- *Le virage démographique de la Principauté, Conséquences et perspectives*, Maks BANENS, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.42-47.
- *L'enseignement en coprincipauté d'Andorre, Un exemple d'éducation transnationale*, Josep DALLERES CODINA, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.48-54.
- *Le pluralisme en Andorre, Une « babel heureuse » ?* Martine MARQUILLO LARRUY – Lidia RABASSA ARENY, 2001, hors série, Revue des deux mondes, p.55-62.

Site officiel de la principauté d'Andorre : <http://www.govern.ad/>

Liechtenstein :

Liechtenstein. A Modern History, David BEATTIE, 2004, I.B.Tauris Ltd.

Liechtenstein in Zahlen 2003 (Liechtenstein en chiffres 2003) - (chiffres de 2002) – bureau pour économie politique/statistique – Amt für Volkswirtschaft, 9490 Vaduz.

Publication disponible sur le site officiel du Liechtenstein : www.liechtenstein.li

Publication disponible aussi en anglais : *Liechtenstein in figures 2003*, Office of Economic Affairs, 9490 Vaduz.

Liechtenstein : Dossier de presse ; Paris : FNNSP, Centre de documentation contemporaine.

Les institutions de la Principauté du Liechtenstein, Jean-Louis CLERGERIE, Revue administrative, mars-avril 1993, p.159-162.

Site officiel du Liechtenstein : www.liechtenstein.li

Liechtenstein – France: une comparaison, Département Communication et Relations publiques ; novembre 2004 ; document disponible sur le site du Liechtenstein : www.liechtenstein.li.

Monaco :

Un nouveau cadre conventionnel entre Monaco et la France, Maurice TORRELLI ; Revue générale de droit international public ; N°1 ; 2003 ; p.5-30

Les institutions de la Principauté de Monaco – Notions sur l'organisation politique, administrative, économique et sociale ; Georges GRINDA ; édité par le Conseil national Monaco ; Imprimerie Nationale de Monaco ; réédition de 2000 (1^{ère} édition en 1975).

Monégasque nationalism: a terminological contradiction or practical reality? Paul Robert MAGOSCI, Canadian Review of Studies in Nationalism, 18 (1-2), 1991, p.83-94.

La Constitution du 17 décembre 1962 (révisée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) ; Imprimerie de Monaco.

Monaco : Dossier de presse ; Paris : FNNSP, Centre de documentation contemporaine.

Site officiel de la Principauté de Monaco : www.gouv.mc

Monaco en chiffres 2003 (chiffres de 2002) ainsi que *Monaco en chiffres 2004* (chiffres de 2003) ; publications du service de l'Expansion Economique, Ministère des finances et de l'économie, Monaco.

Saint Marin :

Saint Marin : Dossier de presse ; Paris : FNNSP, Centre de documentation contemporaine.

Site officiel de Saint Marin : www.sanmarinosite.com

City link : www.omniway.sm

Repubblica di San Marino : sintesi statistica, 2002 ; Ufficio Programmazione Economica e Centro Dati e Statistica (cf. www.esteri.sm , site du ministère des affaires étrangères de Saint Marin)

Rapport des organisations internationales sur les petits Etats :

Un rapport de l'ONU (sur les petits Etats en développement): *A review of the specific development needs of small states and the responsiveness of the United Nations development*

system to those needs. Préparé par F. BOUAYAD-AGHA et H.L. HERNANDEZ, Joint inspection unit ; Genève ; 1993.

Small States : Meeting Challenges in the Global Economy, Report of the Commonwealth Secretariat / World Bank Joint Task Force on Small States, Washington DC and London, April 2000.

A Future for Small States : Overcoming Vulnerability, Report by a Commonwealth Advisory Group – Commonwealth Ministerial Group on small states ; 1997.

Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe ; doc.10128 ; rapport de la Commission des questions politiques ; rapporteur : M. Leonid Slutsky, Russie, Groupe socialiste (cf. site du Conseil de l'Europe: www.coe.int).

Micro-Etats généralités :

Ils ne siègent pas à l'ONU, Fabrice O'DRISCOLL ; Editions des presses du midi ; 2000.

Le concept de micro-Etat : Etats lilliputiens ou parodies d'Etats ? Laurent ADAM ; Revue internationale de politique comparée, Vol. 2, n°3, 1995.

Bursting the bubble : the pseudo-development strategies of micro-States, Godfrey BALDACCHINO ; Annales ; 47^{ème} année ; n°4-5 ; juillet-octobre 1992.

The Impact of External Relations on the Domestic Policies and Governing Institutions of Micro-States, Numéro de la revue Public Administration and Development, Vol.18, n°2.

- Introduction: *Gulliver and Lilliput in a new world order: the impact of external relations on the domestic policies and institutions of micro-states*, Edward WARRINGTON, p.101-105.

Micro-Etats européens :

Les micro-Etats européens ; France, Sénat ; Service des études juridiques ; Division des études comparées ; 1992 – 15p.

Self-determination, Statehood and Relations of Micro-States, Jorri DUURSMA (Université de Leyden, Pays-Bas) ; 1994 ; (Thèse).

Fragmentation and the international relations of micro-states : self-determination and statehood, Jorri DUURSMA, 1996. Cambridge University press.

Les Cours constitutionnelles des principautés européennes, (Les) Cahiers du Conseil constitutionnel, 2000, n°8, P.39-79.

Micro-Etats et éducation :

Higher education in small territories: political transition and development in Macau, Mark BRAY et Ora KWO, Asia Pacific Education Review; 2002; vol.3, N°2, p.184-196

Adult education policy in micro-states: the case of the Caribbean, Didacus JULES; Policy Studies Review; Autumn-winter 1994; 13:3/4.

De la difficulté des réformes de l'éducation dans les micro-Etats : l'exemple de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales, Howard A. FERGUS ; *Perspectives*, vol. XXI, n°4, 1991 (80).

Remerciements

Je tiens à remercier mon tuteur de master, M. HERTZOG, pour ses précieux conseils ainsi que toutes les personnes qui ont eu la gentillesse de bien vouloir m'apporter leur aide au cours de ce travail :

- Mme Nathalie AUREGLIA-CARUSO, 1^{er} adjoint au maire de Monaco ;
- M. BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour l'Economie et les finances à Monaco ;
- M. Jean BILLON, Conseiller juridique en droit social à Monaco ;
- Mlle Anne-Marie CAMPORA, ancien Maire de Monaco ;
- M. COTTALORDA, Directeur de la Fonction publique à Monaco ;
- Mme Jorri DUUSRMA, Docteur en droit international public ;
- M. MAIRE, DRH à la Société des Bains de Mer à Monaco ;
- M. Denis RAVERA, Chargé de cabinet du Ministre d'Etat à Monaco ;
- M. Riccardo VENTURINI, Conseiller municipal de Borgo Maggiore, à Saint Marin.