



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président Jacques Delors

**RÉFORMES SUR LA VOIE DE LA DÉCENTRALISATION
DANS TROIS PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE
CANDIDATS À L'ADHÉSION**

**HONGRIE, POLOGNE ET RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
1990 – 2001**

Michal Illner

Institut de Sociologie, Académie des Sciences de la République tchèque

*Etudes et Recherches n° 17
Juin 2002*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

© *Notre Europe*, juin 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Michal Illner

Diplômé en droit de l'Université Charles de Prague en 1956, Michal Illner a reçu son doctorat en droit administratif en 1968. Plus tard, il a poursuivi des études en sociologie à l'Académie des sciences de Tchécoslovaquie et au Bureau de recherches sociales appliquées à l'Université de Columbia. De 1993 au début de 2001, il a été directeur de l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de République tchèque où il continue à travailler. Ses thèmes d'intérêt professionnel recouvrent le développement local et régional, les problèmes urbains, les politiques locales et régionales, en particulier la décentralisation, l'administration et la démocratie locales, et également auparavant les statistiques sociales et les indicateurs sociaux. Il donne des conférences à l'Université Charles de Prague. Les plus récentes publications de Michal Illner comprennent *Central Europe in Transition: Towards EU Membership* (2001), en coordination avec G. Gorzelak, E. Ehrlich et L. Falt'an; *Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions* (2000); "The Changing Role of Local Government in the Post-communist Transformation" in R. Sakwa (ed.). 1999, The Experience of democratisation in Eastern Europe, et "Territorial Government in the Czech Republic" in E. J. Kirchner (ed.). 1999. Decentralisation and Transition in the Visegrad.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

La réforme de l'organisation territoriale dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale se situe à la croisée de plusieurs enjeux considérables pour leur future intégration dans l'Union européenne. Enjeu démocratique, tout d'abord : il s'agit de rompre avec la tradition stérilisante du « centralisme démocratique » et de la passivité, d'établir des relations de confiance et de proximité avec les citoyens et de stimuler leur participation à la vie publique. Enjeu de modernisation, ensuite : une organisation comprenant plusieurs niveaux d'autorités autonomes est la clef d'un gouvernement plus efficace et moins bureaucratique. La création d'une nouvelle classe de responsables politiques et administratifs locaux soucieux d'améliorer la qualité des services rendus à la population reste un objectif ambitieux. Enjeu économique, enfin : la constitution d'entités de taille suffisante pour s'affirmer comme des interlocuteurs économiques et financiers crédibles va de pair avec l'émergence d'une « société civile » capable de contribuer activement au développement économique et social.

Le sociologue tchèque Michal Illner nous propose une remarquable synthèse des réformes entreprises dans trois de ces pays – la République tchèque, la Hongrie et la Pologne – mettant en évidence avec beaucoup de clarté leurs traits communs et leurs différences. J'en retiens que la mise en place de structures locales ou municipales a très vite avancé parce qu'elle répondait à un besoin fort de démocratie de proximité, mais que faute d'un relais au niveau régional, elle risque de déboucher sur une situation confuse et sur une certaine désillusion que traduisent d'ailleurs les sondages d'opinion. C'est en effet au niveau régional que se concentrent les difficultés, non seulement parce que c'est là que se pose de manière concrète la question du partage du pouvoir législatif et financier, mais aussi parce que – dans les trois pays étudiés – les délimitations en cours trouvent difficilement à s'appuyer sur des références historiques ou géographiques indiscutables.

Cette étude met ainsi en évidence le défi considérable que représente la réussite de la mise en place de cet échelon régional pour la gestion et la programmation du développement économique et social, dans le cadre des Fonds structurels européens notamment. Elle pointe le risque pour l'Union, faute d'avoir su proposer à temps un modèle attrayant et raisonné, d'être accusée de vouloir superposer des découpages statistiques à ceux récemment décidés. Elle démontre aussi l'importance d'une coopération décentralisée et des échanges interrégionaux pour rendre assimilables par les nouveaux adhérents qui en ont particulièrement besoin les interventions structurelles. J'en tire la conclusion que si elle veut que sa politique de cohésion atteigne ses objectifs, l'Union devra sûrement la revisiter en adoptant une démarche pragmatique et décentralisée.

C'est une bonne partie de la réussite du grand élargissement qui se joue sur ce terrain et je remercie Michal Illner de nous fournir de solides éléments d'analyse pour renouveler notre approche de la décentralisation et de la question régionale dans l'Union élargie.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – LA JUSTIFICATION DU GOUVERNEMENT A PLUSIEURS NIVEAUX	2
II – LE CONTEXTE DES REFORMES	4
2.1 La structure de peuplement	4
2.2 L’urgence politique des réformes	6
2.3 Les héritages du régime communiste et des périodes plus anciennes	8
III – REFORMES DE L’ADMINISTRATION MUNICIPALE	11
3.1 Aperçu des réformes	11
3.2 Les problèmes restant à résoudre et les réponses politiques	17
IV – REFORMES AU NIVEAU INTERMEDIAIRE	22
4.1 Les raisons du retard	22
4.2 La période intérimaire	24
4.3 Aperçu des réformes	25
4.4 Le contexte européen des réformes du niveau régional	28
4.5 Dossiers en cours	32
CONCLUSION	34
CARTES	35
BIBLIOGRAPHIE	37

INTRODUCTION

Parmi les objectifs essentiels du processus de reconstruction des systèmes politiques et administratifs entamé dans les pays d'Europe centrale et orientale après 1989 figurent la transformation du gouvernement infranational, sa décentralisation, sa déréglementation, sa désétatisation et, en particulier, l'instauration de gouvernements territoriaux autonomes. Ce processus de réforme s'est déroulé en deux grandes étapes. La première a été mise en œuvre au début des années 1990, quand les fondements constitutionnels des systèmes de gouvernement infranational ont été définis et que l'échelon local (municipal) a été établi. La seconde date du milieu des années 1990 et du début des années 2000 (dès 1994 en Hongrie) et a vu les réformes s'attaquer également à l'échelon intermédiaire de gouvernement. La première étape s'est déroulée sans problème majeur et a généré des résultats encourageants, tandis que la seconde, entreprise après un retard considérable, s'est heurtée à une certaine résistance (en Pologne et en République tchèque) et a donné lieu à des résultats non encore stabilisés.

Notre propos est d'étudier la manière dont la décentralisation a été abordée dans les réformes mises en œuvre dans trois pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, à savoir la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Nous nous pencherons sur certains aspects du contexte politique et intellectuel dans lequel ces réformes se sont inscrites, sur les attentes qu'elles ont suscitées, sur la manière dont elles ont progressé, sur les résultats auxquels elles ont abouti et sur les problèmes rencontrés. Nous n'aborderons pas ici les questions de politique régionale et autres thèmes y afférents.

Nous décrivons autant que faire se peut la situation dans les trois pays de manière globale, même si, dans la réalité, il s'agit de trois processus distincts de réforme nationale et que cette façon de procéder comporte le risque d'une généralisation excessive. Cependant, notre choix d'une approche groupée se justifie par le fait que ces trois pays appartiennent à la même région, partagent un héritage historique similaire et un passé communiste commun¹, ont entrepris un processus de transition comparable après 1989 et sont candidats à la « première vague » d'élargissement de l'Union européenne. Par souci de concision, nous prendrons la liberté de désigner ces trois pays par l'expression générique « Europe centrale et orientale ». Cette expression est de toute évidence inexacte puisque cette région, mal définie au demeurant, compte plus que ces trois pays. Notre étude présente l'évolution des réformes jusqu'en 2001.

¹ Certaines similitudes culturelles entre la République tchèque, la Hongrie, la Galicie et le sud-est de la Pologne remontent à des temps anciens. Jusqu'en 1919, ces territoires faisaient partie de l'Empire austro-hongrois et partageaient des institutions et un climat culturel similaires.

I - LA JUSTIFICATION DU GOUVERNEMENT A PLUSIEURS NIVEAUX

La quête d'une hiérarchisation territoriale optimale de gouvernement est toujours au cœur des réformes administratives, où qu'elles soient mises en œuvre. Outre le gouvernement national, il existe des institutions agissant à des niveaux infranationaux – généralement un ou plusieurs niveaux régionaux (intermédiaires) et un niveau local. Le bien-fondé de cette structure à plusieurs niveaux est justifié par trois arguments, qui portent chacun sur un aspect différent de la société moderne et de l'État moderne [voir Taylor, 1993, pp. 317-318].

Le premier de ces arguments veut que les systèmes d'administration publique doivent posséder une dimension territoriale verticale parce qu'ils gèrent des sociétés et des processus sociétaux *qui sont définis de manière territoriale et différenciés de manière hiérarchique*. De plus, les acteurs économiques, politiques et sociaux contrôlés par l'administration évoluent dans des cadres d'action distincts. L'administration publique doit donc tenir compte de cet éventail de contextes spatiaux dans sa propre structure interne pour se montrer efficace dans ses relations avec ces acteurs et dans sa manière de réguler ces processus.

Le deuxième argument est le suivant : les gouvernements, en tant qu'organisations administratives, doivent déconcentrer géographiquement certaines de leurs fonctions pour optimiser leur efficacité et leur efficacité internes et externes, c'est-à-dire la performance de leur administration et de leur offre de services. La « déconcentration » (ou « décentralisation administrative ») désigne le processus par lequel des fonctions gouvernementales sont confiées à des échelons inférieurs de l'administration nationale, sans toutefois affaiblir la hiérarchie verticale de ce système : les unités territoriales déconcentrées restent subordonnées, verticalement, au pouvoir central.

Enfin, le troisième argument est que les gouvernements centraux décentralisent certaines de leurs fonctions et les délèguent à des administrations infranationales avant tout pour étayer leur légitimité. La décentralisation désigne le transfert de compétences de l'État vers des administrations territoriales autonomes qui peuvent agir pour leur propre compte dans les limites de leurs fonctions décentralisées, sans recourir à des autorités hiérarchiques supérieures.

L'hypothèse qui prévaut aujourd'hui suppose que la décentralisation encourage la participation citoyenne, permet de mieux répondre aux préoccupations de la population, accroît la souplesse du processus de recherche de solutions acceptables aux yeux de l'opinion publique, autorise l'émergence de nouvelles élites et empêche un engorgement au centre. Contrepoids de l'État central, elle offre la possibilité d'expérimenter de nouvelles structures et de nouvelles politiques [Baldersheim et al., 1996, p. 4], constitue le moyen le plus efficace de fournir des services qui répondent aux besoins locaux et crée un sentiment d'appartenance à une région ou à une communauté. En ce sens, elle est un élément de la « société civile », car elle jette un pont entre la population et l'État central.

Derrière la déconcentration et la décentralisation territoriales se cachent donc les soucis d'*efficacité* et d'*efficacité*, ainsi que de *légitimité* du gouvernement. Ces deux aspects sont associés de manière fonctionnelle, dans la mesure où ils se renforcent l'un l'autre ; pourtant, l'équilibre instauré entre eux diffère selon les systèmes d'administration publique. La déconcentration et la décentralisation ne sont certes pas des buts en soi de l'administration

publique. Toutes deux doivent être pondérées en fonction de facteurs fonctionnels et contextuels. L'objectif réside dans un équilibre idéal entre le souci d'efficacité (et d'efficience) et le souci de légitimité, et non dans la domination de l'un au détriment de l'autre.²

Le nombre et la signification des niveaux d'autorité et d'administration diffèrent selon les pays et dépendent de leur taille, de leur structure de peuplement, de leur modèle constitutionnel, de leur système politique, de leurs traditions et d'autres facteurs encore. Nous employons ici les termes « municipal » ou « local » pour qualifier les autorités agissant à l'échelon le plus bas de la structure administrative territoriale – c'est-à-dire les municipalités urbaines et rurales – et les termes « intermédiaire » ou « régional » pour désigner les autorités situées entre les premiers et l'État central – c'est-à-dire les instances départementales, provinciales, etc. Dans les pays qui comptent deux niveaux intermédiaires, nous établissons une distinction entre les échelons intermédiaires supérieur et inférieur³.

En pratique, les réformes du gouvernement infranational peuvent être évaluées en fonction de la manière dont elles ont abordé les grandes questions suivantes :

- le nombre et la nature des niveaux de gouvernement infranational ;
- les organes administratifs créés à chaque niveau – leur mise en place, leurs missions, leurs compétences, leurs relations entre eux et avec les autres niveaux de gouvernement ;
- le nombre, la nature et la délimitation géographique concrète des unités territoriales existant à chaque niveau ;
- les moyens financiers dont disposent les niveaux et les composantes des autorités infranationales pour mener à bien les missions qui leur sont confiées, les sources de ces moyens financiers et leur mode de répartition.

Le degré de décentralisation politique introduit dans ces réformes peut être évalué sur la base des critères suivants :

- la présence d'organes élus au niveau local représentant des entités territoriales, en droit de prendre des décisions indépendantes sur des questions pertinentes au niveau local et de les mettre en application ;
- la séparation institutionnelle entre ces organes et les agences locales de l'État ;
- le droit pour ces organes de disposer de ressources financières propres, proportionnelles à leurs responsabilités, et d'accéder à la propriété.

Nous allons à présent passer en revue les approches adoptées pour résoudre ces questions dans les réformes de l'administration publique mises en œuvre en Europe centrale et orientale.

² Dans certains cas, la décentralisation est « dysfonctionnelle » sur le plan démocratique. À titre d'exemple, citons les cas dans lesquels le pouvoir gouvernemental est délégué à des unités territoriales si petites qu'elles ne peuvent opérer de manière efficace, la décentralisation sert alors de prétexte au gouvernement central pour imposer à des échelons inférieurs un fardeau financier qu'il ne peut assumer ou donner le pouvoir à des clans dictatoriaux ou non démocratiques locaux.

³ La notion de « verticalité » induite par cette terminologie renvoie à la hiérarchie des territoires, et pas nécessairement à celle des relations intergouvernementales. Lorsqu'ils existent, les gouvernements régionaux ou provinciaux ne sont pas supérieurs les uns par rapport aux autres, ni même aux gouvernements municipaux (certains auteurs préfèrent en conséquence qualifier cette forme de gouvernement intermédiaire de « locale »).

II - LE CONTEXTE DES REFORMES

Avant de passer aux réformes proprement dites, nous allons nous pencher sur certains aspects du contexte dans lequel elles se sont inscrites. Les trois jeux de facteurs étudiés sont les suivants : la structure de peuplement des trois pays, l'urgence politique des réformes et les attentes qu'elles ont suscitées et, enfin, l'héritage du passé communiste et, dans une certaine mesure, de l'histoire plus ancienne. La pertinence de ces facteurs varie selon les étapes du processus de réforme et selon les pays étudiés.

2.1 La structure de peuplement

La structure de l'administration publique dépend de plusieurs paramètres géographiques et démographiques : la taille du pays (sa superficie et son nombre d'habitants), la densité de population, le nombre, l'importance et la répartition géographique des collectivités, le degré d'urbanisation et de concentration urbaine et, enfin, la taille et la répartition territoriale des groupes ethniques. Ces caractéristiques constituent dans chaque cas une grille objective avec laquelle le système de gouvernement local doit composer. Elles sont tantôt similaires, tantôt différentes dans les trois pays qui nous occupent (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Caractéristiques des systèmes de peuplement en Hongrie, en Pologne et République tchèque

	République tchèque	Hongrie	Pologne
Population (en millions d'habitants)	10,3	10,1	38,7
Superficie (en milliers de km ²)	79	93	313
Densité de population (nombre d'habitants par km ²)	131	109	124
Nombre de collectivités (en milliers)	16	3,1	42,7
Population de la capitale (en millions d'habitants)	1,2	1,9	1,7
Population urbaine (en %)	77	69	62

Sources : Lacina et Vajdová (2000), Kowalczyk (2000), Temesi (2000) et Horváth G. (2001)
Population Reference Bureau : Fiche de population mondiale, 2001

La République tchèque et la Hongrie comptent 10 millions d'habitants environ répartis respectivement sur 79 000 et 93 000 kilomètres carrés. Ces deux pays sont donc relativement petits en comparaison avec la Pologne, où près de 39 millions d'habitants occupent un territoire trois à quatre fois plus grand. En théorie, un plus grand pays pourrait avoir des niveaux de gouvernement plus nombreux – et des unités territoriales plus nombreuses à chaque niveau.

Parmi les trois pays, c'est la *République tchèque* qui connaît le réseau de collectivités de loin le plus morcelé : un réseau dense de villages et de villes de petite et moyenne importance se répartit, plus ou moins uniformément, sur l'ensemble du territoire. C'est dans ce pays

également que le pourcentage de la population urbaine est le plus élevé. En 1991, on y a recensé près de 16 000 collectivités – qu’elles aient ou non le statut de municipalité. Un axe nord-ouest / sud-est fictif divise le pays en deux parties : le nord, plus densément peuplé et plus urbanisé, et le sud, plus rural et moins peuplé. Prague, la capitale, est un centre urbain dominant (son indice de primatie est de 3 :1⁴) où vivent 1,2 millions de personnes. La densité de population est de 131 habitants par kilomètre carré (1997).

La structure de peuplement de la *Hongrie* s’organise en deux pôles : d’une part, Budapest et son agglomération et le reste du pays, et d’autre part, l’axe nord-est / sud-ouest. Une forte proportion de la population – quelque 20 % – se concentre à Budapest, la capitale (1,9 millions d’habitants en 1997), et 25 %, dans son agglomération. Le reste de la population est dispersé, assez inégalement, dans un réseau fragmenté de plus de 3 000 collectivités, composé essentiellement de villages et de villes de petite et moyenne importance. Les grandes villes sont rares. Aucune ne rivalise en taille et en importance avec Budapest, dont l’indice de primatie atteint la valeur record de 9 :1. La densité de population est de 109 habitants par kilomètre carré (1998).

La population de la *Pologne* se répartit dans près de 43 000 collectivités (1993). La structure de peuplement de la Pologne diffère de celle observée en République tchèque et en Hongrie par le caractère polycentrique du réseau urbain. Outre Varsovie, la capitale (1,7 millions d’habitants), on y recense un certain nombre de grandes villes, toutes environ de même importance, ainsi que plusieurs conurbations. Contrairement à Budapest et à Prague, Varsovie ne jouit pas d’une position hautement dominante dans la structure de peuplement, ainsi que le montre son indice de primatie de 2 :1. La répartition régionale de la population est relativement uniforme, à l’exception toutefois de la conurbation très densément peuplée de haute Silésie. Le niveau de développement urbain est le plus élevé dans le sud-ouest et diminue progressivement jusqu’au nord-est (le niveau le plus bas). La densité de population s’établit à 124 habitants par kilomètre carré (1997).

De toute évidence, les pays présentant une structure dispersée de peuplement sont plus susceptibles que les autres d’avoir des gouvernements locaux fragmentés, et ceux dont la capitale est largement dominante sont confrontés à l’exercice difficile de trouver un équilibre adéquat entre ce centre et le reste du territoire dans leur système infranational de gouvernement (ces deux situations se retrouvent en République tchèque et en Hongrie).

On n’observe ni en Hongrie, ni en Pologne des groupes ethniques assez importants et implantés dans des secteurs suffisamment compacts pour que leur autonomie politique et administrative devienne l’un des enjeux de la conception des structures administratives territoriales. En Pologne, on recense bien quelques petites concentrations spatiales d’Allemands dans l’ouest et d’Ukrainiens dans le sud-est, mais ces minorités ne sont pas nombreuses et n’ont pas demandé une autonomie administrative. En République tchèque, certaines factions politiques régionales ont revendiqué l’autonomie administrative de la Moravie (à l’est du pays) au début des années 1990, mais leurs pressions se sont atténuées

⁴ L’indice de primatie est le rapport entre la première et la deuxième ville d’un pays en termes d’importance. Cet indice montre dans quelle mesure la plus grande ville domine la structure de peuplement d’un pays.

depuis lors. Les Moraves restent la principale minorité ethnique du pays ⁵.

La République tchèque et la Hongrie comptent des minorités tziganes non négligeables, mais difficiles à cerner (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Les trois minorités ethniques principales de Hongrie, de Pologne et de République tchèque

<i>République tchèque (1991, 2001)</i>	<i>Hongrie (1998)</i>	<i>Pologne (1997)</i>
1. Moraves 13 % en 1991 et 4 % en 2001	1. Allemands 0,3 %	1. Allemands 1,3 %
2. Slovaques 3 % en 1991 et 2 % en 2001	2. Croates 0,1 %	2. Ukrainiens 0,7 %
3. Polonais 6 % en 1991 et 0,5 % en 2001	3. Roumains 0,1 %	3. Biélorusses 0,5 %

Sources : Lacina et Vajdová (2000), Kowalczyk (2000), Temesi (2000)
Předběžné výsledky (2001)

2.2. L'urgence politique des réformes

Ainsi que nous l'avons expliqué, la démocratisation et la décentralisation du gouvernement territorial ont été placées au cœur du processus de transition politique entrepris en Europe centrale et orientale après 1989. Les premières étapes des réformes ont été mises en œuvre immédiatement après le changement de régime. La rapidité a été la caractéristique essentielle des mesures de réforme, un facteur conjoncturel important en l'occurrence : la construction du nouveau système de gouvernement territorial a été considérée comme une mission politique qui ne pouvait souffrir le moindre retard. Tout report aurait en effet eu un impact négatif sur les autres composantes du processus de transition.

Les réformes et les élections locales ont été décidées dans le but de faciliter le remplacement des anciennes élites politiques locales et régionales et, donc, de faire disparaître les vestiges du pouvoir communiste dans les provinces⁶. Les réformes avaient aussi une grande portée symbolique, dans la mesure où elles constituaient un moyen de légitimer le nouveau pouvoir et de montrer que les choses avaient effectivement changé. Ce sont des considérations

⁵ En République tchèque, les mouvements et les partis politiques moraves ont soulevé la question de l'autonomie régionale après 1989. Partie orientale de la République tchèque, la Moravie s'est accoutumée à la grande liberté qui lui a été laissée par les Tchèques. Lors des débats à propos de la réforme du gouvernement régional, les mouvements et les partis moraves ont demandé que la Moravie devienne une unité administrative et politique autonome et reçoive le statut de « *land* ». Cette émancipation était censée rétablir la position historique de la région. Ces aspirations n'ont guère suscité de sympathie de la part du gouvernement, qui craignait de voir le scénario de la scission de la Tchécoslovaquie se reproduire. La poussée autonomiste, relativement forte au début, s'est atténuée après 1995. Les partis politiques qui avaient revendiqué l'autonomie ont récolté des scores insuffisants pour entrer au parlement lors des élections législatives qui ont suivi. De plus, le pourcentage d'habitants de la République tchèque qui ont opté pour la nationalité morave est passé de 13 % en 1991 à 4 % en 2001.

⁶ L'abolition du niveau provincial de gouvernement en Tchécoslovaquie en 1990 peut être citée en exemple à cet égard. Son principal objectif était d'ordre politique : déraciner l'*establishment* communiste bien implanté dans les provinces. Cette étape ne se justifiait pas par rationalité administrative. Le niveau régional de gouvernement et d'administration a fait cruellement défaut lors de la mise en œuvre de plusieurs programmes d'administration publique (notamment la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire régional, l'amélioration des services en matière de soins de santé, d'enseignement, de culture, etc.).

politiques qui ont dicté ces étapes, la rationalité administrative et économique étant accessoire (la Hongrie pouvant faire exception à la règle, voir ci-après).

Le rôle de la réforme dans le processus de transition politique était comparable dans les trois pays, mais le contexte plus immédiat dans lequel cette réforme se situait était sensiblement différent dans chacun d'entre eux. En *Hongrie*, la réforme a été précédée de plusieurs années de débats et de travaux législatifs préparatoires entamés dès 1987 – sous le régime communiste, donc. Elle a été soutenue par l'aile réformatrice du parti communiste [Péteri et Szabó, 1991, et Wollmann, 1995] et a bénéficié des tentatives relativement audacieuses de réforme du régime. La réforme postcommuniste du gouvernement territorial s'est déroulée sous la forme d'un processus continu, négocié et assez bien préparé, qui a été placé sous le signe du consensus. Elle comportait en outre une composante économique réfléchie.

Il n'en a pas été de même en *Pologne*, où la réforme a suscité de vifs affrontements entre l'opposition et les autorités communistes. Dans les années 1980, le mouvement Solidarnosc avait inclus dans son agenda politique la création d'une « république autonome » pour lutter contre le régime communiste [voir Benzler, 1994, pp. 315-317]. La stratégie de l'opposition était de commencer par saper les bases du régime. Les idées concernant le système de gouvernement local ont été développées lors de débats entre intellectuels pendant les années 1980 et ont été étayées par de nombreuses études empiriques. Les négociations de 1988 et 1989 entre Solidarnosc et les autorités communistes ont essentiellement porté sur la démocratisation des autorités locales et l'organisation d'élections locales libres.

Les choses se sont passées différemment aussi en *Tchécoslovaquie*, où les premières étapes sérieuses sur la voie de la décentralisation n'ont été entreprises qu'après la chute du régime communiste en 1989. Les seuls faits dignes d'être mentionnés avant cette date sont les débats d'experts et d'intellectuels, les recherches visant à perfectionner l'administration locale et les quelques améliorations timides apportées au gouvernement territorial par les autorités communistes. Avant 1989, aucune réforme cohérente n'avait encore été élaborée, ni a fortiori mise en œuvre. Cet attentisme s'explique par la rigidité du régime, beaucoup plus strict que celui des deux autres pays après l'occupation du pays par les forces du Pacte de Varsovie en 1968. Après 1969, le pays n'a connu aucune période d'assouplissement qui aurait permis de soulever la question de la décentralisation. Des trois pays qui nous occupent, c'est la Tchécoslovaquie qui était la moins bien préparée à la réforme institutionnelle en 1989 [Davey, 1995, p. 42]. Les préliminaires de la réforme (la première étape) ont dû se dérouler en neuf mois, entre la chute du régime communiste et les élections locales de novembre 1990.

Le climat politique de 1989 et 1990, les deux années pendant lesquelles les réformes ont été élaborées et leur première étape mise en œuvre, a été radieux : projets et attentes euphoriques concernant la démocratisation et espoir de réparation des injustices passées et de réalisation des ambitions et des idéaux sociaux. Parmi les courants d'influence de l'époque, citons le régionalisme et le localisme. Cependant leurs racines sont différentes. Le localisme est l'une des composantes de la pensée de plusieurs groupes de l'opposition anticommuniste qui voyaient alors la société postcommuniste constituée de divers types d'unités autonomes appliquant la démocratie directe et échappant ainsi à la bureaucratisation et aux pièges de la politique partisane. En Pologne, plusieurs factions anticommunistes avaient espéré après le coup d'État de Jaruzelski en 1980 que le changement de régime pourrait commencer au niveau local, car le processus descendant semblait sans espoir.

Le localisme et le régionalisme ont également été une réaction de la population et des élites locales et régionales au centralisme du régime communiste, et notamment à sa tendance à négliger les structures traditionnelles et à ses efforts pour rationaliser la structure de peuplement par le biais de l'application peu réfléchie du système centralisé (ce fut le cas en Tchécoslovaquie dans les années 1970 et au début des années 1980). Dans ce pays, de nombreuses petites communautés rurales ont perdu leur statut administratif lors des fusions qui leur ont été imposées par le sommet⁷, malgré l'hostilité des habitants. Le localisme, le régionalisme et d'autres formes insistant sur la dimension territoriale de la structure sociale ont également été des réactions à la tendance du régime communiste à imposer des organisations économiques pour charpenter la vie sociale. Les anciens fiefs historiques et les injustices ressenties (dont la plupart dataient de l'avant-communisme) à propos de la reconnaissance et les frontières des circonscriptions administratives, les sièges des autorités locales et régionales, ont exacerbé le localisme et le régionalisme. La réforme a servi de prétexte aux élites locales et régionales pour relancer ces vieilles querelles et ouvrir à nouveau des négociations.

Les effets du localisme et du régionalisme se sont révélés ambivalents. Ces deux mouvements ont suscité les réformes de décentralisation, ont renforcé le sentiment d'appartenance territoriale, ont induit un militantisme local et régional et se sont exprimés sous la forme d'un profond désir d'autonomie locale et régionale. Mais dans certains cas, ces revendications ont dépassé des limites réalistes. À titre d'exemple, citons la prétention à l'autarcie régionale de certains ou encore l'autonomie réclamée par quelques entités territoriales. Le localisme et le régionalisme ont également suscité des attentes utopiques à l'égard des avantages potentiels de la décentralisation et ont joué un rôle dans la fragmentation de la structure territoriale survenue en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie. En République tchèque, le régionalisme morave a acquis une voix politique par l'intermédiaire de partis politiques régionaux relativement éphémères qui ont parfois adopté un type de rhétorique perturbateur et quasi nationaliste (voir la note 5).

Le climat politique décrit ci-dessus a surtout caractérisé les premières phases des réformes, dont la principale intention était de transformer et de pérenniser le niveau local de gouvernement infranational. Un climat quelque peu différent – moins déterminé et plus conflictuel – a régné au cours des années suivantes, lorsque les secondes étapes des réformes ont été mises en œuvre en vue de restructurer le gouvernement de niveau intermédiaire (voir ci-dessous).

2.3. Les héritages du régime communiste et des périodes plus anciennes

Contrairement aux réformes de l'administration publique entreprises en Europe septentrionale et occidentale après la guerre dans le but de restructurer les systèmes de gouvernement infranational qui, quoique véritablement démocratiques, devaient être rendus plus efficaces, les réformes initiées après 1989 en Europe centrale et orientale ont été mises en œuvre pour atteindre un double objectif extrêmement ambitieux, à savoir transformer des systèmes profondément antidémocratiques et plutôt inefficaces pour les démocratiser et améliorer leur

⁷ En République tchèque, toutes les collectivités locales ont été classées en 1971 en cinq catégories en fonction de leur proximité avec le centre. Un certain niveau de développement a été fixé pour chaque catégorie. La construction de logements et le développement des infrastructures ont été contrôlés pour respecter cette classification. Le développement des collectivités locales de la catégorie la moins privilégiée a été stoppé. Leur dépeuplement progressif était prévu.

efficacité. Le lourd héritage institutionnel et culturel du passé communiste a compliqué le processus de réforme. Pour donner toute la mesure de ce lourd héritage institutionnel et des tâches à accomplir, nous rappellerons succinctement les caractéristiques et la logique du système de gouvernement territorial de type soviétique que les réformes ont eu à démanteler.

Les autorités territoriales respectaient deux principes doctrinaux du pouvoir politique communiste en Europe centrale et orientale : le « centralisme démocratique » et l'autorité homogène de l'État. Le premier de ces principes imposait à toutes les entités gouvernementales inférieures, y compris les organes élus, d'accepter et d'appliquer – sans critique aucune – les décisions des instances supérieures. En vertu du second principe, aucune contradiction ne pouvait par définition survenir entre les « intérêts réels » de l'État et ceux de ses sous-systèmes territoriaux étant donné que tous étaient supposés exprimer les intérêts de la classe ouvrière que le parti communiste avait définis. Un seul organe politique et administratif – la version locale du « soviet » – était rendu responsable au niveau local de la défense des intérêts locaux et centraux et agissait à la fois comme instance représentative et exécutive. Les principales caractéristiques du système peuvent être résumées comme suit :

- * Le système était non démocratique. Les membres des organes élus (assemblées) étaient nommés, plutôt que véritablement désignés par le suffrage des électeurs. Bien qu'étant organisées à intervalles réguliers sous des apparences démocratiques, les élections relevaient davantage dans la pratique d'une cérémonie, d'une manifestation d'obéissance passive, que du choix des électeurs. Le pouvoir réel de décision concernant les principaux dossiers locaux était aux mains du Parti Communiste. Les autorités territoriales et leurs fonctionnaires étaient soumis au contrôle permanent du parti (auquel appartenaient la plupart des membres de la fonction publique), qui leur imposait l'attitude à adopter à l'égard des questions importantes et délicates sur le plan politique.

- * Le système était aussi centraliste. Toute forme d'autonomie territoriale authentique était exclue. Les grandes questions économiques et administratives liées au développement local et régional étaient réglées et financées par des administrations territoriales supérieures ou par les ministères centraux. Des instances supérieures pouvaient suspendre des décisions prises par le conseil local, voire dissoudre celui-ci.

- * L'administration territoriale manquait d'une assise économique et financière. Les finances locales étaient inscrites au budget national, l'essentiel des revenus locaux étant des aides octroyées par le pouvoir central. Les moyens financiers laissés aux mains des autorités territoriales étaient extrêmement limités, tout comme leurs pouvoirs en la matière. La propriété communale n'existait pas : les terres, les immeubles et les infrastructures n'étaient qu'une partie de la propriété de l'État administrée par les autorités territoriales.

- * L'intégration horizontale entre les régions administratives et au sein de celles-ci était faible. Ce manque d'intégration s'explique par la prépondérance des relations verticales, tant en politique qu'en économie, et par la suprématie de la perspective sectorielle sur la perspective territoriale. C'est la raison pour laquelle les unités territoriales étaient davantage administrées comme des groupes de postes avancés des agences économiques et administratives centrales que comme des organisations socio-économiques complexes.

Il existait certes des différences entre le modèle officiel de gouvernement infranational et son profil réel. Il y a d'ailleurs lieu de signaler que les trois pays n'étaient pas logés à la même enseigne à cet égard. Le système n'est pas non plus resté figé pendant les 40 ans du régime communiste. Plusieurs initiatives de réformes ont été entreprises dans les trois pays dans le

but d'adapter le système à l'évolution du climat politique et à de nouveaux besoins fonctionnels. Certaines d'entre elles ont même permis d'introduire des éléments modestes de décentralisation et de démocratisation. Mais aucun des changements n'a jamais pu ébranler les principes fondamentaux du système.

Après 1989, les vestiges du modèle soviétique de gouvernement infranational ont davantage pesé sur les cultures politiques et administratives associées aux nouveaux systèmes de gouvernement régional et local que sur leur aspect structurel. De nouvelles structures institutionnelles ont bien été mises en place dans le cadre des réformes entreprises après 1989, mais des relations informelles, des modèles de comportement et des stéréotypes de l'époque communiste ont néanmoins persisté et ont colonisé le nouveau système. Ils étaient ancrés dans les valeurs, les attitudes et les pratiques des fonctionnaires de l'administration, issus des autorités locales et régionales de l'ère communiste, qui ne s'étaient pas départis de leurs instincts centralistes, de leur comportement bureaucratique, de leur arrogance à l'égard de la population, de leur clientélisme et de leur réceptivité à la corruption et qui, parfois, péchaient par leur manque de compétence professionnelle.

De plus, la culture politique de l'opinion publique n'a évolué que lentement dans le nouvel environnement démocratique, car elle s'était développée sous des régimes autoritaires et oppressifs (fasciste, puis communiste). Cet héritage se caractérisait [voir Rose et al., 1995] par la séparation des sphères privées et publiques dans l'esprit du public, par la défiance à l'égard des institutions, des représentations politiques et des procédures officielles, ainsi que par la réticence des citoyens à s'impliquer dans les affaires publiques et à exercer une charge publique. Il était empreint d'un certain paternalisme, basé sur la conviction que les besoins locaux devaient être pris en charge par des acteurs extérieurs – l'État ou les instances régionales – et que la stratégie à adopter pour que les besoins locaux soient satisfaits était de mobiliser ce « parrainage » externe. Ce jeu d'attitudes et de comportements, qui constituait en son temps une réaction fonctionnelle à la pression des régimes autoritaires, est devenu un héritage lourd à porter qui a compliqué les réformes démocratiques. Il a accusé un recul avec l'enthousiasme du début des années 1990, mais a repris de la vigueur par la suite.

Outre l'héritage communiste, des traditions plus anciennes d'administration publique ont joué un certain rôle dans les réformes entreprises après 1989. Le gouvernement territorial remonte à des temps relativement lointains dans les trois pays d'Europe centrale et orientale qui nous occupent. Les systèmes précommunistes ont d'ailleurs inspiré les réformateurs à plusieurs égards. Dans les régions qui appartenaient à l'Empire austro-hongrois (la République tchèque, la Hongrie et le sud-est de la Pologne), l'administration territoriale moderne a été mise en place dès les années 1860. Certains éléments, modifiés, de ce système ont été conservés par les États créés à la chute de l'Empire et ont à nouveau servi de référence lors des réformes récentes. Cette tradition s'observe à plusieurs égards. À titre d'exemple, citons le système de gouvernement local tchèque : l'adoption d'un modèle mixte de gouvernement local (voir ci-dessous) d'un organe exécutif collectif (et non individuel) et la présence d'un maire élu de manière indirecte et jouissant de pouvoirs limités. En Hongrie, en revanche, on prétend s'être à peine inspiré des traditions anciennes pour concevoir la nouvelle structure [Horváth, 2000, p. 46].

III - REFORMES DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Dans les trois pays étudiés, les nouvelles autorités démocratiques locales (municipales) ont été établies dès 1990, une fois la législation requise votée et les premières élections locales libres organisées. Les accomplissements majeurs de cette première année de réforme ont été de codifier les principes fondamentaux du nouveau système et de créer des autorités locales. Le travail législatif s'est poursuivi au cours des années suivantes, à propos essentiellement des réglementations financières des autorités locales, de leur patrimoine, de leur tutelle, du statut des fonctionnaires (dans certains pays seulement), etc. Les dispositions originales ont également été affinées par le biais d'amendements successifs. En République tchèque et en Pologne, le statut d'autorité territoriale autonome a été inscrit dans la nouvelle constitution nationale adoptée respectivement en 1992 (et entrée en vigueur en 1993) et en 1997. La Hongrie a fait de même en amendant la constitution existante en 1990 et 1994. Les élections locales ont été organisées à intervalles réguliers de quatre ans (en 1990, en 1994 et en 1998). Nous allons à présent décrire succinctement les systèmes de gouvernement municipal tels qu'ils se présentent aujourd'hui (1990-2001) dans les trois pays, après certaines vicissitudes [voir Horváth, édition 2000-a]. Notre généralisation s'explique par la relative similitude entre les trois systèmes nationaux.

3.1. Aperçu des réformes

Des autorités locales existent dans les municipalités rurales (villages), mi-rurales, mi-urbaines (en Pologne uniquement) et urbaines (villes), dans les districts urbains et dans les capitales. À l'exception des capitales, aucune distinction formelle n'est établie entre les différents types de municipalités à l'égard de la structure et des compétences fondamentales de leur gouvernement. En 1999, la République tchèque comptait 6 230 municipalités, la Hongrie, 3 131, et la Pologne, 2 483 [Horváth, 2000, p. 47]. La structure fragmentée, ou « non intégrée », du gouvernement local de la République tchèque (où près de 80 % des municipalités recensent moins de 1 000 habitants) et de la Hongrie (où les municipalités de moins de 1 000 habitants représentent 55 %) contraste avec la structure relativement intégrée de la Pologne, où aucune municipalité ne se situe sous le seuil des 1 000 habitants (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Comparaison de la taille des municipalités en Hongrie, en Pologne et en République tchèque

Population	République tchèque %		Hongrie %		Pologne %	
	Municip.	Popul.	Municip.	Popul.	Municip.	Popul.
0-999	79,4	17,1	54,8	7,8	-	-
1 000-4 999	16,4	19,8	36,6	23,8	23,0	5,8
5 000-9 999	2,0	8,6	4,2	9,2	43,4	19,8
10 000-49 999	1,8	21,4	3,7	22,4	29,5	35,5
50 000-99 999	0,3	12,1	0,4	7,0	2,3	9,7
100 000+	0,1	20,9	0,3	29,8	1,8	29,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Remarques

1. République tchèque : 2001 ; Hongrie : 1997 ; Pologne : 1996.

2. Des imprécisions non significatives sont susceptibles de fausser les chiffres polonais en raison de la normalisation des limites d'intervalle.

Sources : Office tchèque de statistique – Recensement (2001), Temesi (2000) et Kowalczyk (2000).

Les municipalités sont des entités juridiques qui jouissent du droit de propriété et qui peuvent disposer de revenus propres et d'un budget indépendant. Elles remplissent des fonctions d'administration locale et certaines fonctions d'administration nationale. Leurs domaines de compétence portent sur des matières pertinentes au niveau local. De nouvelles compétences ne peuvent leur être confiées que par un acte législatif. En général, les municipalités sont responsables des établissements d'enseignement préscolaire et primaire, des soins de santé élémentaires, de certains services sociaux, de la culture et des activités de loisir, des infrastructures locales (routes, éclairage public, eau, électricité, gaz, égouts, transports publics locaux), de l'entretien des cimetières, des services de sapeurs-pompiers, de la sécurité publique locale et de l'aménagement du territoire (la liste des responsabilités varie quelque peu selon les pays). Outre les responsabilités obligatoires communes à toutes les municipalités, les autorités locales peuvent assumer d'autres charges facultatives (les villes sont principalement concernées). En leur qualité d'autorités autonomes, les municipalités ne sont pas subordonnées à de quelconques instances de l'administration d'Etat. La seule compétence accordée à ces instances est de vérifier la légalité des décisions des municipalités et d'auditer leurs comptes. Il n'existe pas non plus de relation hiérarchique entre les autorités municipales et régionales.

L'exécutif local est confié à des organes représentatifs élus tous les quatre ans par les citoyens locaux. Ces « assemblées » locales – leur appellation varie d'un pays à l'autre – constituent l'instance décisionnelle suprême du gouvernement local. Outre ces assemblées, il existe des organismes locaux exécutifs qui sont soit collectifs (les conseils municipaux tchèques et polonais), soit individuels (les maires des municipalités hongroises). Ces exécutifs sont élus soit directement par les citoyens (les maires hongrois), soit indirectement par les instances locales représentatives (les conseils tchèques et hongrois). En République tchèque et en Pologne, des mandats exécutifs sont également confiés aux maires, qui sont élus par les instances représentatives locales dans le premier pays et désignés par elles dans le second.

Les missions administratives quotidiennes des municipalités sont du ressort de l'administration municipale, qui est dirigée par des fonctionnaires désignés (leur titre officiel varie aussi d'un pays à l'autre). Dans les petites villes, telles que celles de la République tchèque, où il est impossible d'établir une administration communale, un seul administrateur est désigné ou le maire prend en charge la gestion administrative.

Des missions qui relèvent de l'État sont également remplies au niveau municipal (et régional). Deux approches sont adoptées à cet égard. Certaines missions (à titre d'exemple, citons en République tchèque la gestion des services des douanes et des impôts, des agences pour l'emploi, des services sociaux, des écoles, de la protection environnementale, des services d'hygiène, des services vétérinaires, etc.) sont confiées à des agences territoriales déconcentrées de l'État qui sont indépendantes des autorités locales (ces agences sont souvent affublées du sobriquet de « *décos* »), tandis que d'autres missions sont déléguées aux municipalités. La deuxième approche – qui relève du *modèle mixte* de gouvernement local – est appliquée dans les trois pays : les maires et les administrations locales qu'ils supervisent ont une double mission, celle de servir l'administration locale et l'État. L'ampleur des responsabilités déléguées par l'État aux autorités locales dépend de la taille des municipalités et d'autres facteurs (en République tchèque, par exemple, 383 municipalités urbaines sélectionnées ont été chargées de remplir un large éventail de fonctions pour les régions environnantes). Parmi les responsabilités déléguées, citons l'octroi des permis de construire et de conduire, l'émission des cartes d'identité, la tenue du registre d'état civil (naissances, mariages et décès), la protection civile, etc.

Contrairement à la Hongrie, où la réforme des finances a été entreprise avant la modification structurelle du gouvernement local, les nouvelles dispositions financières n'ont été définies qu'une fois le gouvernement local réformé dans les deux autres pays. La réglementation en la matière a été modifiée à plusieurs reprises dans les trois pays. Les autorités locales tirent généralement leurs revenus des sources suivantes :

- * La fiscalité : certaines taxes sont exclusivement destinées au trésor municipal (les taxes foncières et professionnelles en République tchèque, les taxes foncières et immobilières, l'impôt sur le tourisme, etc. en Hongrie et en Pologne), tandis que d'autres sont partagées avec l'État central (l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés en République tchèque et en Pologne et l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'autres taxes en Hongrie). Dans les trois pays, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est de loin la source la plus importante de recettes.
- * Les sources indépendantes locales : les taxes locales, les droits et autres redevances, les produits des propriétés municipales, les transferts en provenance d'organisations créées par les municipalités, les bénéfices d'activités municipales, de prêts et d'obligations municipales, les donations, etc.
- * Les subventions et les aides de l'État : des subventions globales pour les services sociaux et autres prestations fournis par les municipalités, des subventions ciblées concernant les dépenses en immobilisation, des subventions de péréquation, des subventions pour le financement des missions déléguées, etc.

Les dispositions concrètes concernant les budgets et l'importance relative de ceux-ci varient selon les pays. En 1998, la part des recettes publiques indépendantes et partagées confondues dans les recettes publiques totales s'élevait à 52 % en République tchèque, à 37 % en Hongrie et à 58 % en Pologne. Ces chiffres, qui peuvent être considérés – avec une certaine liberté – comme des indicateurs de l'indépendance financière des autorités locales d'un pays, sont restés relativement stables au fil du temps. La comparaison de ces chiffres entre les pays

montre un écart important entre, d'une part, le niveau d'indépendance financière de la République tchèque et de la Pologne, qui présentent toutes deux une grande proportion de recettes indépendantes et partagées dans les budgets des autorités locales, et, d'autre part, celui de la Hongrie, où cette proportion est nettement plus faible. Cette différence s'explique par la forte proportion de recettes issues d'« autres sources » en Hongrie.

Deux éléments des nouveaux systèmes nationaux concernant les recettes des autorités locales méritent d'être mis en évidence [Horváth, 2000, p. 55]. Le premier est l'accroissement de la part de la fiscalité dans la structure des recettes au cours des années 1990. L'augmentation des revenus joue donc un rôle plus important dans la définition des capacités des autorités locales. Le deuxième élément a trait à l'évolution de la participation de l'État : des systèmes d'aides ont été instaurés pour remplacer les subventions. Les autorités locales doivent désormais demander des aides dans le respect de conditions définies. Outre les aides globales normatives, des aides spéciales ont été créées à des fins spécifiques.

Deux autres chiffres – la part des dépenses des autorités locales dans le PIB national et dans les dépenses publiques nationales – peuvent servir d'indicateurs partiels pour évaluer l'importance des autorités locales dans le pays dans son ensemble et dans son gouvernement. Ces chiffres sont de 7 % et 17 % en République tchèque (1997), de 13 % et 24 % en Hongrie (1998) et de 9 % et 34 % en Pologne [Horváth, 2000, pp. 53-55]. Une tendance à la baisse de la part des dépenses locales dans le PIB a été observée dans les années 1990 en République tchèque et en Hongrie, contrairement à la Pologne où cette tendance est à la hausse. Comme l'indique Horváth [op. cit., p. 54], la tendance constatée dans les pays occidentaux et les circonstances spécifiques de la transformation de la société en Europe centrale et orientale sont reflétées par cette évolution en République tchèque et en Hongrie. Pendant la transition, les dépenses locales ont été limitées, à l'instar d'ailleurs des autres dépenses publiques, dans le cadre de la politique de stabilisation économique. L'ambition de ces pays d'adhérer à l'Union européenne et, dans un avenir plus lointain, à l'Union économique et monétaire, a également joué un rôle dans la limitation des dépenses. Les pays candidats à l'adhésion s'efforcent de contenir leur déficit pour être en mesure de respecter les critères définis par le traité de l'Union européenne (un déficit public général inférieur à 3 % et une dette publique générale inférieure à 60 % du PIB). Dans l'ensemble, les gouvernements nationaux ont cherché à limiter la redistribution du financement aux autorités locales [Horváth, op. cit.]. La Pologne semble avoir privilégié une politique de dépense différente dans les années 1990 ainsi que le montre la part nettement plus grande des dépenses des autorités locales dans les dépenses publiques globales que dans les deux autres pays. Par ailleurs, la République tchèque et la Pologne se sont caractérisées par une part relativement faible des dépenses des autorités locales dans le PIB, contrairement à la Hongrie où cette part est plus conséquente.

Nous avons quelque hésitation à tirer des conclusions absolues des chiffres mentionnés ci-dessus, car leur comparabilité n'est pas totalement garantie. Certaines disparités suggérées par la comparaison des chiffres des trois pays peuvent être imputées aux différences de méthodes d'évaluation et de réglementations nationales. L'analyse plus approfondie de ces questions techniques sort du cadre de la présente étude.

Dans les trois pays, l'enseignement (essentiellement primaire) est le poste de dépense le plus important des autorités locales. Ainsi, en Pologne (1997), il représente 38 % des dépenses totales. Viennent ensuite le logement et les dépenses municipales (27 %), les dépenses de gestion (12 %) et les services sociaux (11 %) [Temesi, 2000, p. 238].

Comme nous l'avons dit, cette première étape de la réforme du gouvernement infranational peut être considérée comme une réussite. Les principaux objectifs ont été atteints ou presque – l'administration locale de type soviétique a été démantelée, des systèmes de gouvernement local ont été établis dans les municipalités et pérennisés grâce à des dispositions législatives, des nouveaux politiciens locaux ont fait leur apparition – dont un certain nombre ont excellé dans des activités d'importance supranationale. Les fondements économiques des autorités locales ont été définis, le militantisme local a été stimulé et un grand nombre de villes et de villages ont connu un développement encourageant. Des trois réformes, c'est celle menée en Hongrie qui s'est révélée la mieux préparée, la plus exhaustive et, aussi, la plus libérale. C'est la seule réforme qui a introduit dès le début du processus de démocratisation le gouvernement autonome aux niveaux local et régional.

Malgré certaines fluctuations, les citoyens tendent à faire confiance aux nouvelles autorités locales et se déclarent pour la plupart satisfaits de celles-ci [Illner, 1997]⁸. En République tchèque, les citoyens qui disent avoir confiance dans les administrations locales et être satisfaits de leurs activités sont plus nombreux que ceux qui déclarent ne pas s'y fier et n'en être pas satisfaits (voir les tableaux 4 et 5).

Tableau 4 – Confiance dans les administrations locales en République tchèque

	Pourcentage de citoyens	
	Confiants à l'égard des administrations locales	Méfiant à l'égard des administrations locales
1993	48	43
1994	46	44
1995	57	25
1996	55	26
1997	48	31
1998	50	31

Remarque : les chiffres concernent des semestres.

Source : Institut de recherche sur l'opinion publique, résultats de sondage

Les administrations locales suscitent une confiance relativement grande par rapport à d'autres institutions politiques (à l'égard du gouvernement central : 43 % de citoyens confiants, contre 54 % de citoyens non confiants, et à l'égard du parlement : 27 % et 54 % – ces chiffres du début de l'année 1997 émanent de l'Institut de recherche sur l'opinion publique). Les chiffres relatifs au degré de satisfaction des citoyens à l'égard des conseils locaux sont également positifs (voir le tableau 5).

L'opinion publique est également satisfaite de la performance des services municipaux : 48 % de personnes satisfaites, contre 33 % de personnes mécontentes à la fin de l'année 1996. Ce rapport est resté relativement stable au fil du temps [Institut de recherche sur l'opinion publique, résultats de sondage n° 9611].

⁸ Pour illustrer les attitudes positives globales des citoyens à l'égard des gouvernements locaux, les résultats de sondages menés dans les différents pays, en particulier en République tchèque, sont utilisés dans les paragraphes suivants. Des données comparables couvrant les trois pays sont rarement disponibles.

À l'exception de la Pologne, les chiffres récents sur la perception de la représentativité des administrations sont modérément positifs : en République tchèque et en Hongrie, 51 % et 52 % respectivement des personnes interrogées lors de sondages d'envergure nationale estiment que les autorités locales représentent les intérêts de l'ensemble ou de la plupart des citoyens dans leur municipalité (contre 35 % et 42 % qui estiment que seuls des intérêts minoritaires sont représentés). Les Polonais sont plus sceptiques : les pourcentages sont respectivement de 39 % et 48 % [Swianiewicz, 2001] (voir le tableau 6). En Hongrie, la comparaison par les citoyens de l'administration locale actuelle par rapport à celle antérieure à 1989 est relativement positive (voir le tableau 7). Il n'existe pas de chiffres comparables à cet égard dans les deux autres pays.

Tableau 5 – Satisfaction des citoyens à l'égard de la performance des conseils locaux en République tchèque

	Pourcentage de citoyens	
	Satisfaits des conseils locaux	Mécontents des conseils locaux
1993	38	34
1994	34	23
1996	47	26
1998	43	18
1999	48	19
2000	49	19

Source : Institut de recherche sur l'opinion publique, résultats de sondage

Tableau 6 – Intérêts représentés par les administrations locales selon les citoyens en République tchèque, en Hongrie et en Pologne

Les intérêts représentés sont ceux :	République tchèque %	Hongrie %	Pologne %
– de pratiquement tous les citoyens	8	12	12
– de la plupart des citoyens	43	40	27
– d'une petite partie des citoyens	24	22	21
– de petits groupes de citoyens seulement	11	20	27
– Ne sait pas	14	6	13
Total	100	100	100

Source : « *Panstwo a interesy obywateli w Polsce, Czechach, na Węgrzech i na Litwie* », Bulletin CBOS n° 81/2000, d'après Swianiewicz, 2000, p. 25. 25

Tableau 7 – Comparaison par les citoyens hongrois de l'administration locale actuelle par rapport à l'administration communiste

	1991 %	2000 %
Pire	4	10
Moins bien	6	13
Identique	46	41
Mieux	38	28
Nettement mieux	6	8
Total	100	100

Source : adaptation de Swianiewicz 2000, p. 129

Comme nous l'avons dit, les résultats des sondages montrent que les citoyens perçoivent généralement les nouvelles administrations locales de manière positive dans les trois pays. Toutefois, les sondages comparables sont trop peu nombreux pour permettre une comparaison plus systématique entre les trois pays. Les chiffres du tableau 6 suggèrent que les Polonais sont les plus sceptiques. Peut-être – mais ce n'est qu'une hypothèse – la structure intégrée des administrations locales adoptée en Pologne, qui veut que les autorités locales soient plus éloignées des citoyens que dans les deux autres pays où la structure est plus fragmentée, contribue-t-elle à cette différence.

3.2 Les problèmes restant à résoudre et les réponses politiques

Malgré sa réussite incontestable, la réforme du gouvernement municipal a laissé des problèmes sans solution et en a créé de nouveaux. Nous n'en évoquerons que quelques-uns que nous jugeons particulièrement pertinents. Certains d'entre eux sont communs aux trois pays, mais d'autres sont spécifiques à un pays.

La réforme a eu une conséquence imprévue, à savoir la *fragmentation du gouvernement local*. Ce problème a été rencontré en République tchèque et en Hongrie, mais n'a guère été ressenti par la Pologne, qui a opté pour une structure intégrée de gouvernement local (voir le tableau 3). Le localisme qui s'est développé après 1989, allié à la législation libérale qui a facilité la séparation des entités des municipalités existantes qui ont choisi l'indépendance administrative, a contribué dans les deux pays à une grande fragmentation spontanée de la structure administrative territoriale. De nombreuses municipalités fusionnées par l'administration communiste se sont divisées pour retrouver leur configuration originale. Les fusions précédentes ont été rejetées comme des manifestations du centralisme. Les critères de rationalité économique et organisationnelle n'ont que rarement joué un rôle dans les décisions sur les séparations. Entre 1990 et 1993, le nombre de municipalités a augmenté de 50 % en République tchèque et a pratiquement doublé en Hongrie avant de se stabiliser plus tard respectivement à 6 200 et 3 100. Désormais, les petites municipalités sont de loin les plus nombreuses : la République tchèque compte 80 % de communes de moins de 1 000 habitants (chiffres de 1997) et la Hongrie, environ 55 % (chiffres de 1999). Il n'existe pas de municipalité d'aussi petite taille en Pologne (voir le tableau 3).

Les séparations ont servi les ambitions locales, ont réparé les injustices ressenties en raison des fusions forcées, renforcé le sentiment d'appartenance à la communauté locale et, dans de nombreux cas, encouragé les initiatives et la participation citoyenne. Dans certains cas, elles ont apporté des avantages économiques aux municipalités qui se séparaient. Mais la fragmentation du gouvernement local qui en a résulté a provoqué des problèmes graves. Les petites autorités locales, par nature, manquent d'envergure pour fonctionner correctement en tant qu'unités politiques, administratives et économiques. Elles ne peuvent mobiliser suffisamment de ressources humaines, politiques, économiques et organisationnelles, entreprendre des projets de développement ambitieux ou fournir des services satisfaisants. De plus, elles sont des partenaires trop faibles pour négocier avec les organisations d'État [Illner, 1997]. Lorsque la structure est fragmentée, les différences dans l'offre de services s'accroissent entre les villes et l'équité est difficile à atteindre [Barlow, 1992].

La structure fragmentée de gouvernement local présente autant d'avantages que d'inconvénients, mais les hommes politiques et les spécialistes s'accordent à reconnaître qu'une certaine forme d'intégration est inévitable. Sachant qu'une réforme directe et imposée de l'extérieur serait indéfendable sur le plan politique, les deux pays doivent composer avec l'existence prolongée de petites autorités locales tout en trouvant le moyen de faire face à leurs inconvénients. Le problème est de concilier l'aspect participatif du gouvernement local, qui plaide en faveur des municipalités de petite taille, et les exigences dictées par l'efficacité économique et administrative et par la démocratie représentative, qui réclament des unités plus grandes. Quels qu'ils soient, les efforts consentis pour consolider la structure des autorités locales ne peuvent être que progressifs. Ils doivent être soigneusement préparés dans le respect des principes de la démocratie. La méthode qui pourrait être envisagée pour ce faire serait de soulager les petites municipalités de leurs tâches administratives et de confier celles-ci à un réseau de villes sélectionnées qui fourniraient des services administratifs aux unités environnantes plus petites. En d'autres termes, il s'agirait d'introduire – du moins implicitement – un autre niveau d'administration locale [Hampl et Mueller, 1998]. Parallèlement, il faudrait soutenir la coopération entre les villes, qui pourrait donner lieu ultérieurement à une véritable fusion des petites municipalités.

Tant la République tchèque que la Hongrie se sont orientées dans cette voie. En République tchèque, 383 villes – soit 6 % de l'ensemble des villes – ont reçu un large éventail de mandats et ont été invitées à les remplir dans les régions environnantes. Une réforme visant à accentuer la distinction entre les municipalités en fonction des responsabilités qui leur sont confiées est en cours d'élaboration : 194 municipalités urbaines ont été choisies parmi les 383 citées ci-dessus pour remplir des missions supplémentaires dans les régions environnantes (voir la note 12). En Hongrie, les municipalités, même petites, sont contraintes de recourir aux services de notaires publics – des professionnels qualifiés de l'administration publique.

Les difficultés financières des administrations locales. Le nombre de municipalités endettées et mises en difficulté par des budgets déséquilibrés augmente. Ainsi, en République tchèque, on a recensé 67 % de villes endettées en 2001 [source : ministère tchèque des Finances]. Cette situation s'explique par l'indiscipline financière de certaines autorités locales, leur manque d'expérience dans la gestion financière, les qualifications inadéquates du personnel des administrations locales et, surtout, la faiblesse économique de nombreuses municipalités qui ne disposent pas des ressources financières requises pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées. Manquant de ressources pour investir, les municipalités ont souvent tendance à vendre des terrains et des biens ou à contracter des prêts bancaires sans être capables de les rembourser. Cette manière de procéder a bien entendu des impacts négatifs sur leur

développement à long terme. On s'accorde à reconnaître que les revenus des villes ne sont pas à la hauteur des tâches que les municipalités, principalement urbaines, ont à accomplir pour moderniser les infrastructures communales négligées. Le renforcement de la réglementation applicable aux finances locales, l'introduction d'audits plus stricts et l'amélioration des compétences professionnelles des responsables des administrations locales devraient permettre de lutter contre ce problème (et ont déjà été mis en œuvre).

La délimitation insuffisante entre les compétences propres des administrations locales et celles qui leur sont déléguées par l'État et la confusion qu'elle engendre. Malgré la distinction législative formelle entre les deux types de compétences, les autorités locales éprouvent souvent des difficultés à les différencier dans leurs activités courantes. La confusion est encore plus grande chez les citoyens qui comptent sur la prise en charge de leurs problèmes quelles que soient les compétences auxquelles ces problèmes font appel au sein du gouvernement local. Ce manque de transparence est de toute évidence un défi lancé au législateur.

L'absence de structures de gouvernement local adaptées aux régions métropolitaines ou leur inadéquation. Les modèles existants de gouvernement local ne sont pas suffisamment polyvalents pour offrir un éventail vaste et souple de cadres administratifs qui puissent s'adapter aux systèmes de peuplement moins traditionnels, tels que les régions métropolitaines, les régions urbaines et les conurbations, dont le nombre ne cesse de croître. Le risque de voir ces modèles de gouvernement local perdre de vue ces nouvelles structures spatiales et socio-économiques émergentes existe bel et bien. Les formes actuelles de gestion de ces entités sont les villes jouissant de droits de district en République tchèque (seules les trois plus grandes villes bénéficient de ce statut), les villes jouissant de droits de comté en Hongrie (tous les chefs-lieux de comté plus d'autres villes qui en ont fait la demande) et 65 comtés urbains en Pologne. Cet éventail d'options de gestion est à peine suffisant. Il suffit pour s'en convaincre de penser à la nécessité de gérer le développement des infrastructures et des logements et la protection de l'environnement et de prendre en charge tous les autres aspects de l'organisation des grandes villes et de leurs agglomérations. Les instruments organisationnels que sont les associations de municipalités et les instances *ad hoc* de coordination ne sont pas suffisamment performants pour faire face à toutes ces tâches.

L'absence de réglementation de la fonction publique. Ce type de réglementation – la loi sur la fonction publique en général ou spécifique au gouvernement local –, qui pourrait contribuer à stabiliser le personnel des autorités locales, à améliorer ses compétences et à accélérer sa dépolitisation, existe en Pologne et en Hongrie, mais n'était (jusqu'il y a peu) pas prévu en République tchèque. Sans ce cadre de référence et étant donné le caractère souvent éprouvant et le faible prestige social de leur travail et leurs salaires modestes, les fonctionnaires sont instables et se laissent souvent séduire par la corruption. En République tchèque, plusieurs versions de la loi sur la fonction publique ont été élaborées dans les années 1990, mais aucune d'entre elles n'a été adoptée, sous prétexte que ce texte stabiliserait prématurément les rangs de la fonction publique et créerait une caste privilégiée de bureaucrates. Ce n'est que récemment (en mars 2002) que le parlement a finalement adopté la dernière version de la loi qui entrera en vigueur en 2004. Pour l'instant, le statut des fonctionnaires des autorités locales et provinciales est régi par le droit civil, c'est-à-dire par les règles générales qui s'appliquent à tous les travailleurs.

L'absence de capacités de formation spécialisées ou leur insuffisance pour le personnel des administrations et des autorités locales. Les réseaux d'établissements d'enseignement, de

formation continue, etc. auxquels les fonctionnaires municipaux futurs ou déjà en place ont accès ne sont pas suffisamment développés et leurs programmes de cours ne sont pas consolidés.

La faible participation des citoyens dans les gouvernements locaux. L'attitude initialement favorable de l'opinion publique à l'égard des nouvelles autorités locales en tant que vecteurs de la participation politique s'est modifiée. Les citoyens se disent confiants dans les gouvernements locaux et satisfaits de leur activité (voir les tableaux 4 et 5), mais leur enthousiasme à l'idée de participer à la gestion de leur municipalité décline. Le scepticisme s'est généralisé à l'égard de la pertinence de la politique locale, de la possibilité de peser sur les affaires locales et de la représentativité des autorités locales⁹. Le taux de participation aux élections locales est relativement faible dans les trois pays – moins de 50 % en Hongrie et en Pologne, supérieur à 50 %, mais sur le déclin en République tchèque (voir le tableau 8).

Tableau 8 – Taux de participation aux élections locales en Hongrie, en Pologne et en République tchèque

	1990 %	1994 %	1998 %
République tchèque	74	62	58
Hongrie	40	43	46
Pologne	42	32	46

Source : adaptation de Swianiewicz 2000, p. 26

La désaffection des citoyens à l'égard de la politique et leur réticence à participer à la vie publique font partie du syndrome hérité des régimes antérieurs. Ces attitudes évoluent plus lentement que les institutions de gouvernement territorial elles-mêmes. Des phénomènes négatifs qui surviennent dans la vie politique contemporaine – le manque de transparence de la prise de décision, le clientélisme, la corruption, l'interpénétration de la politique et des affaires, la politique politicienne, les querelles mesquines, etc. risquent d'aggraver cette désaffection. L'inefficacité de nombreuses autorités locales, celles qui sont trop petites pour assurer le développement local, est susceptible de pérenniser ces attitudes. Il n'est pas impossible qu'à long terme, la réussite politique des gouvernements locaux d'Europe centrale et orientale dépende davantage de leur capacité à fournir des services aux citoyens et à soutenir le développement local que de l'occasion qu'ils offrent aux citoyens de participer à la chose publique.

La *décentralisation excessive* a parfois été citée parmi les problèmes qui entravaient la réforme du gouvernement local, en Hongrie et en République tchèque, par exemple. Ainsi, il a

⁹ Selon des sondages réalisés en République tchèque, 11 % des citoyens se disaient désireux de se présenter aux élections locales en 1992, contre 8 % en 1993. Entre 1992 et 2001, la proportion de ceux qui estimaient préférable de ne se pas s'impliquer dans la chose publique et de s'occuper de leurs propres affaires est passée de 29 % à 42 %, tandis que la proportion de ceux considérant le contraire a chuté de 52 % à 33 %. Pendant la même période, le pourcentage de ceux qui estimaient n'avoir aucune influence sur les affaires locales a diminué légèrement, passant de 66 % à 62 %. La proportion des citoyens considérant n'être pas concernés par les décisions des conseils locaux a augmenté et est passée de 33 % à 50 % en 2001. Ces chiffres proviennent de deux sondages représentatifs réalisés par l'Institut de Sociologie (ASCR). L'éloignement des gouvernements locaux ressenti par les citoyens contraste avec leur confiance relativement élevée à l'égard de cette institution et de leur degré de satisfaction, assez élevé lui aussi, vis-à-vis de sa performance.

été observé que la « réforme du gouvernement local avait été plus rapide et était allée plus loin – nettement plus loin – en Hongrie que dans les autres anciens pays socialistes d'Europe » [Davey, 1995, p. 74]. On a pu entendre récemment des experts de l'administration publique et des personnalités politiques imputer à l'excès de décentralisation locale en Hongrie dans les années 1990 des problèmes juridiques, administratifs, politiques et économiques, et plaider en faveur d'une limitation de la décentralisation. Des objections similaires sont parfois lancées en République tchèque. Elles sont souvent l'expression de l'embarras justifié provoqué par le fonctionnement imparfait des petites municipalités, en particulier dans les matières financières. Les diverses mesures prises pour soutenir la coopération des autorités locales et leur fusion volontaire sont des moyens légitimes de faire face à ces problèmes et ne devraient pas être accusées d'induire une « recentralisation ». Toutefois, il faut prendre garde à ceux qui se plaignent de la « décentralisation excessive », car ils pourraient exprimer les instincts centralistes que partagent de nombreux responsables du gouvernement central et hommes politiques d'envergure nationale.

IV - REFORMES AU NIVEAU INTERMEDIAIRE

En dépit des problèmes évoqués plus haut, les réformes des autorités municipales ont été couronnées de succès dans les trois pays. En revanche, il n'en a pas été de même pour les autorités intermédiaires (régionales). Seules quelques nouveautés ont été introduites à cet échelon au cours de la première phase de la réforme des autorités infranationales, soit entre 1990 et 1993. On pensait à l'époque que les transformations plus profondes suivraient rapidement, au cours d'une deuxième phase de la réforme territoriale. Ce processus a toutefois connu un retard considérable. En République tchèque et en Pologne, les réformes du niveau intermédiaire n'ont été mises en œuvre qu'assez récemment.

4.1. *Les raisons du retard*

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer le retard dans la réforme du gouvernement intermédiaire (la pertinence de chaque raison varie selon les pays).

1. Avant 1990, les autorités intermédiaires étaient la composante la plus discréditée de l'administration territoriale communiste. Elles ont d'ailleurs essuyé les critiques les plus acerbes après la chute du régime. Le ressentiment a donc entravé leur restauration. Ainsi, en République tchèque, les anciennes provinces (« régions ») abolies en 1990 (voir ci-après) étaient des bastions du parti communiste infranational et de l'*establishment* de l'administration publique avant 1989. On a jugé que leur démantèlement serait un moyen efficace pour saper le pouvoir de ces structures et prévenir leur éventuelle renaissance.

2. Le premier élan de la réforme territoriale a faibli, car la reconstruction des autorités municipales, de 1990 à 1993, a accaparé tout l'enthousiasme post-révolutionnaire. L'attention des législateurs a ensuite été monopolisée par la réforme économique et, en République tchèque, par la mise en place d'un nouvel État sur les ruines de la Tchécoslovaquie qui a cessé d'exister en 1993. De plus, la population n'a pas fait pression sur les législateurs pour s'attaquer à la réforme régionale, qui n'a dès lors pas été au nombre des enjeux politiques de la campagne électorale de 1994.

3. Les acteurs politiques estimaient, à juste titre, que la réforme des autorités régionales était plus importante que la réforme locale pour la répartition du pouvoir politique dans le pays. C'est ce qui explique pourquoi cette réforme a été plus controversée. Les conflits ont débouché sur une impasse politique, qui a empêché toute nouvelle avancée en République tchèque comme en Pologne. Les partis politiques au pouvoir craignaient que la majorité dont ils bénéficiaient sur la scène nationale ne se retrouve pas dans certains futurs gouvernements régionaux. Leurs préoccupations étaient parfois fondées. Ainsi, en République tchèque, le parti communiste bénéficiait encore d'un large soutien dans les régions affectées par les restructurations économiques. La résistance aux réformes était dans certains cas appuyée par des arguments doctrinaires remettant en question l'idée même de la décentralisation. Telle était notamment la position du Parti démocratique civique, au pouvoir en République tchèque jusqu'en 1997. En Pologne, la réforme de l'administration intermédiaire qui avait été entamée au début des années 1990 par le gouvernement de Mme Suchocka a été interrompue en 1993 lors de l'arrivée au pouvoir de l'Alliance de la gauche démocratique, du Parti paysan polonais et de l'Union travailliste [Kowalczyk, 2000, 221]. Bien qu'elle n'ait pas été avouée

ouvertement, la raison de cette interruption réside probablement dans le fait que le Parti paysan polonais, dont l'électorat se situait en majorité dans les régions rurales et les petites villes, craignait de perdre des sièges au parlement national à cause de la réforme et de voir l'adoption d'une nouvelle loi électorale favoriser les partis mieux implantés dans les villes de moyenne et grande importance [Kowalczyk, *ibidem*].

4. Les bureaucraties nationales ont parfois indirectement retardé, sinon carrément torpillé la poursuite des réformes au niveau intermédiaire parce qu'elles craignaient de devoir renoncer à une partie de leurs prérogatives. L'établissement de régions autonomes aurait en effet impliqué un transfert de compétences et de pouvoirs décisionnels des instances du gouvernement national vers les nouvelles autorités régionales.

5. Les responsables politiques locaux n'étaient guère favorables à la mise en place de ces nouvelles autorités régionales, car ils craignaient (à tort) qu'elles réduisent leurs compétences et leurs ressources financières. Ainsi, lors d'un sondage réalisé en 1997, les maires tchèques ont déclaré en majorité (59 % des maires des villes) qu'ils ne considéraient pas l'absence de gouvernements élus de niveau intermédiaire comme un sujet important [Maires, 1997].

6. À l'époque, la création de régions et d'autorités régionales n'était pas une tâche prioritaire aux yeux de la population tchèque et, *ipso facto*, le soutien à ces projets n'a cessé de s'affaiblir. De l'avis général, la décentralisation du gouvernement était souhaitable en théorie, mais la mise en place effective d'autorités régionales serait une opération excessivement coûteuse, qui renforcerait la bureaucratie d'État déjà omniprésente et éloignerait davantage encore les citoyens des services publics ¹⁰.

7. Sur le plan conceptuel et technique, la réforme des autorités régionales était plus ardue que celle des autorités locales. Elle imposait des travaux législatifs de plus grande ampleur et exigeait beaucoup du Parlement.

8. De surcroît, des préoccupations pragmatiques parfaitement justifiées, liées à la situation particulière des pays en transition, ont été exprimées à l'égard d'une décentralisation trop radicale et précipitée vers le niveau régional [voir Elander, 1995]. Les gouvernements nationaux devaient continuer à maîtriser l'évolution économique et politique du pays dans la conjoncture encore instable de la réforme économique, et ils devaient contrôler la répartition des ressources limitées dans un contexte de tensions liées au changement. L'État devait être attentif aux disparités économiques et sociales parmi les unités territoriales et les maintenir à un niveau tolérable, à l'aide de mécanismes de redistribution, afin de prévenir la marginalisation de certaines régions et les conflits politiques et sociaux susceptibles d'en découler. L'intégration nationale devait être maintenue malgré le climat général de fragmentation sociale et la multitude d'intérêts conflictuels qui accompagnaient le processus de transition. D'aucuns redoutaient également qu'une remise à plat de l'administration régionale, parallèlement à la transition en cours dans d'autres domaines du système

¹⁰ Lors d'un sondage réalisé en juin 1997, 72 % des citoyens ont déclaré qu'il était préférable de décentraliser la prise de décision concernant les questions régionales (9 % en désaccord avec cette proposition), 68 %, que la création de nouvelles autorités régionales (provinciales) était trop coûteuse (13 % en désaccord avec cette proposition) et 45 %, que cet échelon de gouvernement n'était pas indispensable (33 % en désaccord avec cette proposition). Les avis concernant l'opportunité de créer les nouvelles régions pour améliorer les travaux de l'administration d'État étaient partagés en deux. Il y a lieu de signaler par ailleurs qu'un tiers des personnes interrogées ont déclaré n'avoir pas d'opinion (chiffres extraits d'un sondage d'opinion réalisé en juin 1997, Institut de recherche sur l'opinion publique, résultats de sondage 97-06).

économique, politique et administratif, ne déstabilise les anciens pays communistes et ne doive en conséquence être remise à plus tard.

En ce qui concerne les autorités et l'administration régionales, la prolongation de la situation provisoire s'est révélée néfaste. Elle n'a pas permis de finaliser l'architecture générale de la réforme de l'administration publique, a laissé de multiples lacunes et d'innombrables zones d'ombre dans la législation et a créé une certaine incertitude dans les relations intergouvernementales. Elle a relégué aux oubliettes des questions qui auraient pu être efficacement réglées au niveau régional. Elle a contribué à la prolifération sans fondement d'antennes territoriales déconcentrées des organismes du gouvernement national (les « *decos* »). Elle a donné naissance à des tensions politiques alimentées par des élites régionales mécontentes et a suscité les critiques des institutions européennes après la demande d'adhésion à l'Union européenne de ces trois pays.

4.2. La période intermédiaire

Avant que la deuxième phase de la réforme ne soit enfin mise sur les rails (en Hongrie dès 1994, en Pologne en 1997-1998 après l'abandon de la première tentative en 1993 et en République tchèque en 1997), la situation des niveaux intermédiaires de gouvernement et d'administration pouvait être qualifiée de provisoire. Certaines des anciennes structures gouvernementales intermédiaires avaient été démantelées, d'autres avaient été préservées sous une forme plus ou moins modifiée et quelques nouvelles structures *ad hoc* avaient été créées.

La *République tchèque* a gardé ses 76 (puis 77) districts comme unités territoriales de l'administration publique générale, sans leur donner la moindre autonomie. L'administration publique relevait des bureaux de district, dont les responsables étaient désignés par le gouvernement central. Le bureau de district était une instance d'appel des décisions administratives des autorités municipales et supervisait les activités des services municipaux concernant leurs responsabilités déléguées. Les conseils élus de type soviétique qui existaient auparavant dans les districts ont été abolis en 1990. L'ancien échelon intermédiaire de niveau supérieur des autorités infranationales, à savoir les huit autorités provinciales (« régionales ») a été supprimé la même année sans être remplacé. La création de nouvelles provinces en tant qu'unités autonomes a été inscrite dès 1992 dans la constitution de la République tchèque, mais elle ne s'est pas concrétisée avant la fin de l'année 1997. Jusqu'en automne 2000, date de l'élection des nouvelles autorités provinciales, la seule forme de gouvernement autonome était municipale.

En *Hongrie*, l'intervalle entre la première et la deuxième phase de la réforme a été bref et n'a donné lieu à aucune avancée majeure. La division traditionnelle du pays en 19 unités de niveau intermédiaire – les comtés – a été conservée après 1989. Les administrations de comté de type soviétique ont été démantelées et remplacées par des autorités démocratiques élues au suffrage indirect. Huit régions administratives (dont Budapest) ont été constituées pour devenir des territoires opérationnels des préfets d'État (« commissaires de la République »), chargés de s'assurer de la légalité des activités des autorités locales et de coordonner le fonctionnement des « *decos* ». Ce système n'a pas fait long feu et a été modifié au début de l'année 1994.

La *Pologne*, où l'intervalle de la transition entre les deux phases de la réforme a été presque aussi long qu'en République tchèque, a dû se passer d'autorités régionales autonomes jusqu'à la fin de l'année 1998. Après 1989, les 49 provinces existantes (« voïvodies ») ont été

conservées comme unités territoriales supérieures de l'administration publique générale uniquement, et les anciens conseils provinciaux élus de type soviétique ont été supprimés. Outre les provinces, il existait également 268 comtés (« *rejons* »), qui étaient leurs subdivisions administratives auxiliaires. Les préparatifs de la réforme des autorités intermédiaires ont progressé jusqu'en 1993, lorsqu'ils ont été interrompus pour des raisons politiques. Quelques étapes fragmentaires ont été franchies entre 1994 et 1996, dont un programme pilote élargissant les domaines de compétences des grandes villes. La réforme a reçu un nouvel élan en 1997 et s'est terminée en 1998-1999 par une décentralisation radicale vers le niveau régional.

4.3. Aperçu des réformes

Les réformes du niveau régional mises en œuvre en Pologne et, un peu plus tard, en République tchèque, ont permis de sortir de l'impasse dans la seconde moitié des années 1990. Elles ont finalement comblé les lacunes systémiques. La structure de gouvernement intermédiaire à laquelle elles ont donné lieu est décrite succinctement dans les paragraphes suivants (voir le tableau 9).

Tableau 9 – Unités infranationales de gouvernement et d'administration en Hongrie, en Pologne et en République tchèque

	Municipalités	Districts		Provinces/Régions/Comtés	
	Autorités autonomes	Autorités autonomes	Administration générale	Autorités autonomes	Administration générale
République tchèque	6 230	-	77	14	14
Hongrie	3 131	-	-	19 + 1	19 + 1
Pologne	2 483	308 + 65	-	16	16

Remarques

1. Comtés hongrois : 19 comtés + Budapest.
2. Districts polonais (*Powiats*) : 308 districts + 65 villes jouissant du statut de district
3. Provinces tchèques (régions) : la capitale possède le statut d'une province (région).
4. Les comtés hongrois peuvent être considérés comme les unités intermédiaires de niveau inférieur ou supérieur. La deuxième approche a été retenue dans le tableau.

Source : Horváth, 2000, adapté par l'auteur.

*La République tchèque de 1997 à 2000*¹¹

Comme nous l'avons dit, la nouvelle constitution tchèque entrée en vigueur en 1993 prévoyait déjà la création d'autorités provinciales autonomes (les « unités territoriales autonomes supérieures »), mais ces dispositions n'ont pas été suivies d'effet pendant quatre ans. Les Tchèques ne sont sortis qu'en 1997 de cette longue impasse (animée par les débats houleux entre politiques et spécialistes sur les caractéristiques des futures autorités régionales et émaillée par la rédaction de plusieurs projets de loi jamais adoptés). Il a fallu attendre trois années supplémentaires pour que les nouvelles autorités provinciales deviennent opérationnelles, en 2001.

¹¹ Voir Lacina et Vajdova, 2000.

En premier lieu, une loi applicable à partir de 2000 a été adoptée en 1997 pour scinder le pays en 14 provinces (« régions »), dont Prague (voir la carte 1). Cette loi régissait uniquement l'aspect géographique de la nouvelle structure et laissait de côté les thèmes de fond (le statut des provinces, leurs organes, leurs compétences, l'élection des instances représentatives, les finances, etc.). Les textes législatifs manquants n'ont été votés par le Parlement qu'en 2000. Les premières élections régionales se sont déroulées à l'automne 2000 et les nouvelles autorités provinciales ont été constituées en janvier 2001.

En tant qu'autorités autonomes, les provinces sont des entités juridiques qui agissent en leur nom propre. Elles possèdent des biens et des finances propres. Le gouvernement autonome est confié à des assemblées provinciales élues directement par les citoyens, dont les instances exécutives sont des conseils régionaux élus parmi leurs membres. Chaque province est représentée par un président élu (« *hejtman* ») désigné par l'assemblée en son sein. À l'instar des autorités municipales, les administrations provinciales possèdent des compétences propres (indépendantes) et remplissent les fonctions qui leur sont déléguées par l'État. Parmi leurs responsabilités propres, citons le développement régional, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les transports publics régionaux, les routes régionales et certains aspects de l'enseignement, des services sociaux et des soins de santé. Des responsabilités peuvent uniquement être attribuées aux provinces par voie législative. Les autorités provinciales ne peuvent enfreindre les droits des municipalités et ne sont pas supérieures à celles-ci.

L'aspect administratif des activités des autorités provinciales, qu'il s'agisse de leurs responsabilités propres ou déléguées, est confié à un bureau administratif provincial, dirigé par un responsable administratif général (directeur), un fonctionnaire subordonné au président de province. La tutelle des activités des administrations provinciales incombe au ministère de l'Intérieur, et les litiges sont tranchés par la justice. Cette législation ne couvre pas les règlements financiers des autorités provinciales, dont l'adoption a été reportée.

Les districts, qui constituent un échelon intermédiaire inférieur de l'administration publique (non autonome toutefois), ont été maintenus pour une période transitoire de deux ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2002. À cette date, ils seront dissous et leurs responsabilités, réparties entre les provinces et les municipalités, dont le statut administratif aura préalablement été diversifié¹². Dans les programmes du gouvernement national, ces prochains changements s'inscrivent dans ce que l'on appelle « la deuxième phase » de la réforme de l'administration publique, la « première phase » étant la création des nouvelles autorités régionales. Jusqu'à la fin de l'année 2002, l'administration publique infranationale continuera d'agir à trois niveaux – les municipalités, les districts et les provinces –, le premier et le dernier de ces niveaux exerçant les fonctions liées au gouvernement autonome et les fonctions déconcentrées par l'État, tandis que le niveau intermédiaire s'occupe exclusivement de fonctions d'administration publique (voir le tableau 9). À partir de 2003, seuls subsisteront deux niveaux, mais l'échelon inférieur (municipal) sera divisé *de facto* en deux niveaux étant donné les missions déléguées de l'administration publique dont il devra s'acquitter.

¹² Parmi les 383 municipalités auxquelles un large éventail de compétences a déjà été délégué, 194 municipalités urbaines ont été sélectionnées. Des compétences supplémentaires, à savoir celles des bureaux de district supprimés, leur seront confiées. Ces bureaux cesseront leurs activités à la fin de l'année 2002. De manière informelle, les régions qui seront gérées par ces municipalités ont d'ores et déjà été surnommées « petits districts ».

*La Hongrie en 1994*¹³

Dès 1994, de nouvelles dispositions législatives ont consolidé le niveau intermédiaire qui est d'ailleurs resté stable depuis lors. Le niveau régional du gouvernement autonome est constitué de 19 comtés, auxquels s'ajoute la capitale, Budapest (voir la carte 2). Le gouvernement autonome est confié à des assemblées de comté directement élues par les citoyens (l'une des modifications de 1994) et dirigées par leur président. Les administrations de comté jouent un rôle secondaire ; elles assurent des services à caractère régional (dans l'enseignement, la culture, les services sociaux, les services communaux, le développement régional, la protection de l'environnement, etc.) que les municipalités n'ont pas décidé de fournir elles-mêmes (application du principe de subsidiarité). Les administrations autonomes des comtés ne possèdent pas de pouvoir de tutelle à l'égard des municipalités et n'interviennent pas dans la répartition des aides de l'État entre elles.

Outre les municipalités et les 19 comtés, une vingtaine de grandes villes jouissent de droits similaires à ceux des comtés, mais ne font pas partie des comtés sur les territoires desquels elles se situent. La capitale, Budapest, jouit d'un statut particulier équivalant à celui d'un comté.

Parallèlement au gouvernement autonome, il existe également dans les comtés des services administratifs de l'État, dont les responsables sont désignés par le ministre de l'Intérieur. Ils s'occupent des questions administratives qui ne sont pas du ressort des autorités municipales et des comtés autonomes (administration fiscale, enregistrement foncier, etc.). Ces services sont investis d'un plus grand pouvoir vis-à-vis des autorités locales en ce qui concerne le contrôle juridique et ils leur fournissent en outre une aide professionnelle. Les services administratifs régionaux se sont substitués aux très controversés « commissaires de la République », qui étaient chargés de superviser les activités des autorités des comtés.

La loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire adoptée en 1996 a instauré les conseils de développement de comté en tant que nouvelles institutions au niveau des comtés, en dehors des structures territoriales habituelles de gouvernement autonome et de l'administration de l'État. Ces conseils ont principalement pour mission d'examiner et d'évaluer la situation économique et sociale des comtés, d'élaborer et d'approuver des orientations et des programmes de développement régional à long terme et de préparer des plans financiers pour la mise en œuvre de ceux-ci. Les conseils de développement de comté sont indépendants des gouvernements autonomes et des services administratifs d'État des comtés. Ils sont constitués de représentants du gouvernement autonome, du gouvernement national et d'entreprises.

On étudie encore la possibilité de confier aux régions des compétences de gouvernement et d'administration intermédiaires. Cette question a été mise à l'ordre du jour en raison de l'insistance de l'Union européenne concernant la régionalisation dans les pays candidats à l'adhésion.

*La Pologne de 1997 à 1999*¹⁴

Le niveau supérieur de gouvernement territorial a fait l'objet d'une restructuration radicale en 1998. Jusqu'à cette date, les observateurs s'accordaient à reconnaître que la réforme polonaise du gouvernement territorial avait été interrompue à mi-chemin et qu'elle restait à terminer [Hesse, 1995, 254]. En fait, les mesures nécessaires à une réforme du niveau intermédiaire

¹³ Voir Temesi, 2000.

¹⁴ Voir Kowalczyk, 2000.

étaient déjà en cours d'élaboration avant la suspension de la réforme pour des raisons politiques en 1993 (voir le point 4.1 ci-dessus). Deux thèmes étroitement liés figuraient à l'ordre du jour. Le premier était la réforme des provinces (« *voïvodies* ») établies en 1975 par le régime communiste et plus ou moins épargnées par les réformes de 1990, et le second, un projet visant à rétablir les districts (« *powiats* »), en tant qu'unités de gouvernement autonome et d'administration d'Etat.

Une étape décisive a été franchie sur la voie de la décentralisation après les élections parlementaires de 1997. La nouvelle coalition au pouvoir a décidé de placer en tête de ses priorités la réforme de l'administration publique. La nouvelle structure de gouvernement territorial a été adoptée par le Parlement en 1998. Le système de gouvernement intermédiaire à deux niveaux fonctionne depuis janvier 1999, avec un gouvernement autonome aux deux niveaux.

Les provinces – à savoir le niveau « supérieur » – ont été radicalement réformées : elles sont passées de 49 à 16 (voir la carte 3), ont été dotées d'un exécutif autonome puissant élu au suffrage direct et ont reçu certaines compétences transférées du gouvernement national. Les provinces sont des entités juridiques ; elles peuvent promulguer des lois locales et possèdent des biens et des ressources financières propres. Parmi leurs responsabilités, citons la politique de développement économique, l'enseignement, les soins de santé, les services sociaux, la culture, la protection de l'environnement, le développement régional, les routes et les transports publics, la distribution de l'eau, la sécurité publique et quelques autres missions. Le champ de leurs activités ne peut porter atteinte à l'indépendance des municipalités et des districts. Les provinces ne détiennent aucun pouvoir de supervision sur ces niveaux. Les organes du gouvernement provincial autonome sont l'assemblée, dirigée par un président (« *marszalek* »), et le conseil, en tant qu'organe exécutif. L'État est représenté par le préfet (« *voïvode* ») qui est désigné par le Premier ministre. Les principales sources de recettes des provinces sont les taxes et impôts partagés, les revenus de leurs biens propres et les revenus de leurs institutions budgétaires.

Le niveau « inférieur » du gouvernement intermédiaire se compose des 373 districts (« *powiats* »), parmi lesquels 65 comtés urbains, c'est-à-dire des villes assumant les fonctions de district. Le statut des districts, la structure de leurs organes et leurs responsabilités sont similaires à ceux des provinces, à une échelle réduite s'entend. Leurs sources de revenus sont également similaires, mais comprennent en outre des aides et des subventions de l'État.

Parmi les trois pays observés, c'est la Pologne qui a mis en œuvre la réforme la plus radicale sur la voie de la décentralisation au niveau intermédiaire.

4.4 Le contexte européen des réformes au niveau régional

L'une des facettes des réformes réside dans leur contexte « européen ». Les trois pays d'Europe centrale et orientale qui nous occupent s'efforcent de s'intégrer dans les institutions internationales et supranationales d'Europe occidentale, en particulier l'Union européenne. L'adaptation aux normes et aux attentes occidentales est l'une des principales conditions à respecter pour réussir cette intégration. Ces trois pays n'ont que progressivement reconnu l'importance de la dimension européenne pour les réformes du gouvernement infranational, le plus souvent lors de la dernière phase du processus de réforme, c'est-à-dire dans la seconde moitié des années 1990, après avoir fait acte de candidature à l'Union européenne. Par

ailleurs, les instances européennes n'ont que progressivement affirmé leur influence sur les réformes. La dimension « européenne » s'est révélée particulièrement pertinente dans le cadre de la réforme du gouvernement de niveau intermédiaire.

D'une façon tantôt explicite, tantôt implicite, les institutions européennes ont à plusieurs reprises manifesté le souhait qu'une régionalisation soit mise en œuvre dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Ces attentes ont été évoquées non seulement dans les documents de la Commission européenne elle-même, mais également dans ceux d'autres organes européens, qui ont mis à profit la situation de pré-adhésion pour exprimer leurs points de vue et leurs idées sur la réorganisation institutionnelle souhaitable dans les pays candidats. Le Comité des régions de l'Union européenne et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe se sont montrés particulièrement explicites à cet égard. L'insistance de ces organes porte davantage sur l'application de certains principes et sur l'acquisition de certaines capacités que sur l'adoption de modèles précis de gouvernement territorial. Les systèmes de gouvernement infranational sont tellement différents dans les États membres de l'Union européenne qu'aucun « modèle européen » ne pourrait être recommandé aux pays candidats.

La Commission européenne a formulé ses attentes à propos du rôle que doivent jouer les politiques régionales et, partant, les régions et les autorités régionales dans les pays candidats dans le chapitre B3 de l'*Agenda 2000*, qui porte sur la capacité des pays candidats à assumer les obligations inhérentes à l'adhésion – à savoir le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne défini par l'acquis communautaire [Commission européenne, 1997]. En matière de développement régional, l'acquis impose avant tout que les pays candidats soient en mesure d'adopter la politique de cohésion de l'Union européenne et de participer à ses Fonds structurels [Commission européenne, 1997]. Cette exigence implique la subdivision des territoires nationaux des pays candidats en régions, qui pourraient servir de grilles territoriales d'analyses et de politiques régionales. Ces régions doivent être suffisamment étendues pour remplir cette fonction (le niveau NUTS II est jugé approprié) et des programmes de développement doivent être mis en œuvre à l'aide des fonds disponibles. Les pays candidats doivent respecter dans leur propre politique régionale les règles régissant les politiques régionales communautaires et instaurer une politique de ce type si ce n'est déjà fait. Il leur faut acquérir les capacités nécessaires pour fournir et analyser des données sur le développement régional, ainsi que pour élaborer, appliquer et superviser des programmes de développement régional.

L'*Agenda 2000* évoque également la capacité administrative des pays candidats à mettre l'acquis en œuvre. Il décrit et évalue la situation actuelle et énonce des mesures, des normes et des objectifs concrets que les pays en voie d'adhésion doivent adopter¹⁵. L'existence d'un système d'administration publique démocratique et efficace et, par conséquent, la mise en œuvre d'une réforme administrative de grande envergure ont été envisagées, l'objectif étant d'inclure tous les niveaux de l'administration publique et de créer des autorités de niveau

¹⁵ Au sujet de la République tchèque, l'*Agenda 2000* a déploré par exemple l'absence d'autorités élues intermédiaires entre le gouvernement national et les municipalités, alors que l'existence de régions autonomes est inscrite dans la Constitution, et a regretté l'absence de politique régionale indépendante et l'insuffisance des ressources financières affectées au développement régional. Il a précisé que les cadres juridiques, administratifs et financiers d'une politique régionale globale devaient être créés et que des réformes profondes devaient être mises en œuvre pour respecter la politique structurelle de l'Union européenne. La Commission européenne a regretté que la République tchèque, à l'instar d'autres pays candidats, ne possède pas d'infrastructures adéquates pour les politiques régionales en raison de budgets trop serrés, voire inexistantes, d'instruments mal conçus, d'une administration lacunaire, etc. [Kirchner, 1999, pp. 216-218]. Plusieurs de ces lacunes ont été comblées depuis lors.

régional (intermédiaire). Bien que l'Union européenne ne propose aucun modèle institutionnel particulier à ce niveau, l'adaptation à l'acquis favoriserait vraisemblablement la décentralisation et le renforcement de l'autonomie, des compétences et des ressources des autorités locales et régionales [Kirchner, 1999b, pp. 210-211]. Le célèbre *principe de subsidiarité* de l'Union européenne suppose également une décentralisation et l'existence d'autorités locales et régionales décentralisées.

Dans ses *Rapports réguliers sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion* publiés tous les ans, la Commission européenne examine les progrès des différents pays candidats et leur respect des obligations décrites plus haut et identifie des mesures à prendre. Ces rapports, qui sont largement diffusés et abondamment discutés dans les pays candidats et dont les prises de position tantôt positives, tantôt critiques alimentent les débats politiques intérieurs, constituent de toute évidence un instrument efficace pour faciliter l'adoption de l'acquis.

Le *Comité des Régions* de l'Union européenne est un acteur européen incontournable dans la promotion de la régionalisation dans les pays candidats. Il est habilité à émettre de sa propre initiative des avis dont le poids politique est difficile à ignorer [Bernard, 1999, pp. 41-42]. Le Comité est favorable à la décentralisation radicale du gouvernement au niveau local et régional et à l'octroi d'une grande autonomie aux régions. Outre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe est également un ardent défenseur de la régionalisation et de la décentralisation à travers le *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe*. Se référant aux obligations auxquelles ont souscrit les pays candidats en signant et en ratifiant la *Charte européenne de l'autonomie locale*, le Congrès supervise et évalue la situation de la démocratie locale et régionale dans ces pays, mesure les progrès accomplis dans la réforme de l'administration publique, épingle les problèmes existants et émet des recommandations sur les nouvelles étapes à franchir.

On ne peut nier l'influence grandissante des institutions européennes, même s'il est clair que les réformes de décentralisation en Hongrie, en Pologne et en République tchèque sont essentiellement le fruit d'impulsions nationales. Les réformes du niveau régional en Pologne et en République tchèque – et la politique régionale dans ce dernier pays – doivent leur relance, en partie du moins, à l'influence européenne. Lors de leur préparation à la participation à la politique régionale de l'Union européenne, les trois pays ont en outre divisé leur territoire en régions de cohésion de niveau NUTS II.

En *République tchèque*, la fusion de certaines provinces existantes a permis de constituer huit régions de ce type en 1998. Le processus de création de la structure nationale de mise en œuvre des Fonds structurels européens a débuté par l'adoption en 2000 de la loi sur l'aide au développement régional. Dans un premier temps, des groupes de coordination régionale ont été organisés et chargés de la préparation de programmes de développement régional. Conformément à la loi précitée, ils ont ensuite cédé la place à des conseils régionaux et des comités de développement régional. Ces instances ont été instituées dans chacune des huit régions de cohésion. Huit programmes opérationnels régionaux ont été présentés à la Commission européenne.

À l'instar de la République tchèque, la *Hongrie* a créé sept régions de cohésion de niveau NUTS II en regroupant les comtés existants. La différence entre les deux pays réside dans le fait qu'une structure institutionnelle de planification et de politique régionales avait été créée bien avant en Hongrie. La loi sur le développement régional a été adoptée dès 1996. Des régions de développement, correspondant au territoire d'un ou de plusieurs comtés, ont été

définies sur la base de cette loi. Les comtés regroupés au sein d'une région de développement ont ensuite créé un organe conjoint, le Conseil de développement régional [Temesi, 2000]. Horváth a probablement raison lorsqu'il affirme à propos de la Hongrie qu'elle « *occupe la position la plus favorable parmi les pays candidats pour la réception des Fonds structurels et de cohésion* » [Horváth, 2001].

Ce n'est qu'en *Pologne* que les nouvelles provinces (*voïvodies*) se sont avérées suffisamment grandes pour recevoir le statut de régions de cohésion sans avoir à se regrouper. Aucun organe spécifique de développement régional n'a donc dû être créé au niveau infranational au-delà des provinces.

Les structures institutionnelles dont les trois pays ont besoin pour participer aux politiques régionales communautaires sont pratiquement prêtes. Il leur reste maintenant à s'atteler à une autre tâche essentielle (dont l'importance varie selon les pays), celle de rendre ces structures opérationnelles. Le renforcement de leurs capacités de suivi et d'évaluation, en particulier, revêt une importance primordiale.

Dans les trois pays candidats, des *accords de jumelage* ont été conclus entre différentes administrations et agences et leurs homologues dans les États membres de l'Union européenne. Ces jumelages ont notamment pour objectif de mettre à la disposition des pays candidats l'expérience acquise par les États membres dans le domaine de la gestion des Fonds structurels (ainsi que dans d'autres domaines de l'acquis) et, ce faisant, d'accélérer la préparation des pays candidats à l'adhésion. Ils ont été organisés sous différentes formes, le plus souvent des détachements de fonctionnaires, des missions d'experts de courte durée et des formations. Ainsi, 18 projets de jumelage ont été réalisés en République tchèque en 2001 et 23 autres doivent être lancés avant la fin de l'année 2001 [Commission européenne, 2001]. Certains de ces projets visent à préparer les organismes tchèques à travailler avec les Fonds structurels européens. Il est apparu que les accords de jumelage étaient particulièrement utiles lorsque les deux partenaires s'étaient préalablement préparés à la coopération et possédaient des connaissances *ex ante* sur les besoins, la situation et les ressources de leur partenaire et sur les objectifs concrets de l'assistance. La capacité des partenaires à communiquer directement, sans interprète, a aussi amélioré sensiblement l'efficacité des jumelages.

Les pays candidats ont préparé leurs programmes de développement régional dans un climat d'incertitude. Ils ont en effet été alarmés par les rumeurs qui ont circulé pendant cette période : la Commission européenne aurait décidé de ne soutenir qu'un seul programme par pays, et non plusieurs comme elle l'avait affirmé auparavant. Ce changement d'attitude, qui risquait de compromettre les efforts déjà entrepris, a suscité un certain embarras. Les doutes de la Commission européenne au sujet de la capacité des autorités régionales des pays candidats à bien gérer les programmes de développement régional sont compréhensibles, eu égard à la jeunesse de ces institutions et à l'ampleur des tâches dont elles doivent s'acquitter. Toutefois, ceux qui ont exprimé ces craintes n'ont pas pris toute la mesure de la grande tradition de planification et de programmation du développement régional dans ces pays et n'ont pas réalisé que cette expertise pouvait être mise à profit dans ces nouvelles circonstances.

4.5. *Dossiers en cours*

Depuis le début de 2001, les gouvernements élus de niveau intermédiaire sont opérationnels dans les trois pays étudiés. Les principaux objectifs de la deuxième phase de la réforme du gouvernement infranational sont donc atteints. La situation d'inachèvement qui prévalait depuis 1990 a désormais pris fin.

Les premières expériences de la mise en œuvre, récente certes, des réformes du gouvernement intermédiaire en Pologne et en République tchèque ont fait apparaître plusieurs problèmes qui ont compliqué le processus ou pourraient le compliquer à l'avenir (l'acuité de chaque problème diffère selon les pays et certaines difficultés sont propres à la République tchèque, pour laquelle notre analyse est plus approfondie).

L'absence de réglementation financière applicable aux nouvelles provinces (en République tchèque). La réforme ne s'est pas accompagnée d'une réglementation des recettes des administrations provinciales, qui a été reportée à une date ultérieure. Seules des dispositions provisoires *ad hoc* ont été adoptées pour la première année d'existence des nouvelles autorités. Cette lacune a sensiblement entravé leur liberté de dépense, contribué à l'incertitude quant à leur marge de manœuvre et compliqué la planification à long terme. Une solution systémique s'impose pour garantir aux autorités provinciales une fraction des recettes fiscales de l'État et le droit de prélever des taxes régionales.

Le transfert tardif de compétences, de missions et de biens du gouvernement central aux nouvelles provinces. Bien qu'imposés par la législation, les transferts ont fréquemment été retardés, voire remis en question par des instances du gouvernement central. Des prétextes sont avancés pour justifier la limitation des transferts. Le processus de responsabilisation des autorités provinciales s'en trouve compliqué et leur fonctionnement est compromis.

Le maintien des agences territoriales déconcentrées de l'administration d'Etat (les « *decos* »). Bien que des services de l'administration étatique générale aient été créés au niveau provincial et qu'il serait pour le moins rationnel d'y intégrer la plupart des actuels « *decos* » distincts, certaines autorités centrales de l'État font preuve de résistance à l'égard de ces mesures. Bon nombre de « *decos* » s'efforcent de survivre à l'extérieur des administrations régionales, ce qui affaiblit leur autorité et complique les relations intergouvernementales.

L'instabilité des frontières provinciales. La délimitation territoriale des unités intermédiaires est parfois remise en cause par des autorités municipales sécessionnistes qui souhaiteraient une appartenance différente. Ce phénomène se manifeste surtout dans les cas où de nouvelles frontières régionales ont été tracées sans tenir compte des éventuelles identités régionales traditionnelles. Il y a un problème plus général : aucun des trois pays ne connaît de régions socio-culturelles « organiques » clairement définies et issues d'un héritage historique, qui pourraient servir de fondement géographique acceptable dans le cadre de la régionalisation politique et administrative (hormis peut-être les comtés hongrois). Les rares régions socio-culturelles qui existent sont trop petites (ou trop grandes) ou ne sont que de simples cas isolés. En l'absence de régions essentiellement socio-culturelles, la régionalisation politique et administrative a dû être fondée sur d'autres critères.

La faible légitimité politique des nouvelles administrations provinciales. Ce manque de légitimité pose problème en Pologne et en République tchèque. En Pologne, le soutien relativement important des citoyens pour la réforme régionale a fortement chuté après sa mise

en œuvre. Depuis 1999, la proportion de ceux qui estiment que la réforme a été bénéfique pour leur vie personnelle n'a plus jamais atteint le niveau enregistré avant la réforme. Selon les sondages, les citoyens qui considèrent que la situation présente plus d'avantages que d'inconvénients sont généralement moins nombreux que ceux qui pensent l'inverse. Cet écart tend à se creuser au fil du temps [Swianiewicz, 2001, p. 197]. En République tchèque, la majorité des citoyens et certains acteurs politiques influents n'ont pas fait montre d'un grand enthousiasme à l'égard de la création des nouvelles administrations provinciales et ont observé leurs premiers pas d'un regard critique et peu bienveillant (voir ci-dessus). L'efficacité des nouvelles autorités régionales durant leurs premières années d'existence déterminera en grande partie leur acceptation finale par la population en tant qu'institutions viables et utiles. Leur sort politique pourrait bien en dépendre.

Le défi lancé aux provinces par les régions de cohésion de l'Union européenne. Seules les nouvelles provinces polonaises respectent les critères de l'Union européenne et peuvent fonctionner comme les régions de cohésion de niveau NUTS II. Les comtés hongrois et les provinces (« régions ») tchèques sont trop petits. Dans ces deux pays, des régions de niveau NUTS II ont dû être spécialement créées par le regroupement des unités existantes. Toute la question est maintenant de savoir comment ces territoires officiellement non gouvernementaux et non administratifs, appelés à devenir les instances de planification du développement régional, d'élaboration des politiques régionales et de gestion des Fonds structurels européens, se positionneront par rapport aux comtés et aux provinces et entreront en interaction avec ces entités. Le risque de chevauchement des responsabilités et de concurrence malsaine n'est pas à exclure. Les instances opérationnelles créées dans les régions de cohésion pour préparer et appliquer les programmes de développement régional conditionneront dans une grande mesure la participation des régions aux fonds structurels. Cette fonction de « portail » pourrait aisément modifier leur rôle dans des proportions inattendues, voire indésirables.

L'expérience des nouveaux gouvernements intermédiaires demeure relativement brève en République tchèque et en Pologne. La liste établie ci-dessus peut donc évoluer au fil des années. Certains problèmes seront résolus, tandis que d'autres feront sans doute leur apparition.

CONCLUSION

Les trois réformes que nous venons de décrire partagent de nombreux points communs, mais elles diffèrent également à plusieurs égards. Elles se ressemblent par l'héritage commun de la structure institutionnelle totalitaire dans les trois pays, par les efforts parallèles consentis par ceux-ci pour se débarrasser de ce fardeau et établir un gouvernement territorial démocratique, par leur proximité culturelle et sociale et par leur aspiration à rejoindre l'Union européenne. Quant aux différences, elles sont imputables à divers facteurs géographiques et historiques différents, notamment les caractéristiques nationales particulières du communisme, les circonstances de la fin du communisme, les éléments des systèmes politiques et sociaux et les cultures.

Quelles qu'aient été les différences et les difficultés à l'époque des réformes, nous pouvons conclure avec satisfaction qu'après une longue période passée à rechercher les meilleures solutions, à hésiter et à débattre, émaillée de querelles entre spécialistes et politiques et de moult ajournements, les structures complètes d'un gouvernement infranational démocratique à plusieurs niveaux sont enfin en place dans les trois pays d'Europe centrale et orientale. Certes, ces structures sont encore imparfaites et ne sont pas entièrement stabilisées. Il leur reste à prouver qu'elles peuvent mener à bien les tâches quotidiennes de l'administration publique. Elles doivent de toute évidence être perfectionnées. Elles seront également confrontées à de nouveaux défis au fil des transformations économiques et sociales à venir, et surtout, de l'adhésion prochaine des trois pays à l'Union européenne. Le gros du travail de remaniement du gouvernement infranational de type soviétique a toutefois été accompli. Le reste coulera de source.

CARTES

Figure 1
Territorial division into provinces (regions) and counties (districts)
in the Czech Republic



Figure 2
Territorial division into counties in Hungary



Figure 3
Territorial division into provinces (voivodships) in Poland



BIBLIOGRAPHIE

Barlow, M. 1992. « Government in Transition : Some Comments on the Czechoslovak Situation in the Context of Practices and Concepts in Western Democracies ». In : Dostal, P. et al. (éd.). *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia*. Amsterdam : University of Amsterdam, Charles University, Czech Academy of Sciences, p. 61-70.

Benzler, S. 1994. « Transformation als Dauerzustand? Die Entwicklung der territorialen Selbstverwaltung in Polen ». In : Bullmann, U. (éd.). *Die Politik der dritten Ebene*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft. S. 310-330.

Bernard, N. 1999. „Decentralized Government and Subsidiarity ». In : Kirchner, E.J : (éd.) : *Decentralisation and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, The Czech Republic and Slovakia*, Houndmills, Macmillan Press Ltd., New York, St. Martin's Press Ltd., p. 34-52.

Commission des Communautés européennes : Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large, *Bulletin de l'Union européenne. Supplément 5/1997*.

Commission des Communautés européennes. 2001. Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion . Bruxelles.

Comité des Regions. 2000. Préparer l'élargissement de l'Union européenne. La décentralisation dans les pays candidats de la première vague, Luxembourg, Communautés européennes, Études du CdR E-4/99.

Davey, K. 1995 « The Czech and the Slovak Republics ». In : Coulson, A. (éd.). *Local Government in Eastern Europe*. Cheltenham : Edward Elgar, p. 41-56.

Davey, K. 1995. « Local Government in Hungary ». In : Coulson, A. (éd.). *Local Government in Eastern Europe*. Cheltenham : Edward Elgar, p. 57-75.

Dostal, P., Illner, M., Kara, J., Barlow, M. (éd.). 1992. *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia : International Viewpoints*. Amsterdam : University of Amsterdam.

Elander, I. 1995. « *Between Centralism and Localism. On the Development of Local Self-Government in Post-Socialist Europe* ». Contribution à la conférence « Democratization and Decentralisation : Four Years of Local Transformation in Central and Eastern Europe », Cracovie, 2-6 août, 1995.

European Union Enlargement and the Open Society Agenda : Local Government and Public Administration. 2000. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative.

Hampl, M. and J. Mueller. 1998. « Jsou obce v České republice příliš malé? » (Les municipalités de la République tchèque sont-elles trop petites ?). *Geografie* 103. No. 1, p. 1-12.

Hesse, J.J. 1995. « Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. » *In : Rebuilding the State : Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.

Horváth, G. 2001. *Regional Policy and Development in East Central Europe. Paper presented for the Reflection Group on "Diversity and Unity of the Enlarged European Union : What Influences the Process of Transition and Adaptation in Central and Eastern Europe?"*, septembre 2001, Institut universitaire européen, Florence.

Horváth, T. M. (éd.). 2000. *Decentralization : Experiments and Reforms*. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative.

Horváth, T. M. 2000 « Directions and Differences of Local Change. » *In : Horváth, T. M. (éd.). Decentralization : Experiments and Reforms*. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative, p. 19-60.

Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon. 2001. *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union : Top Down Policies and Bottom Up Reactions. One Europe or Several?* An ESRC and University of Sussex Working Paper 29 / 01.

Illner, M. 1997. « Territorial Decentralisation – A Stumbling Block of Democratic Reforms in East-Central Europe? » *Polish Sociological Review* I(117)'97, p. 23-45.

Illner, M. 1997. The Territorial Dimension of Public Administration Reforms in East Central Europe. *Sociological Texts*. Prague, Institute of Sociology.

Illner, M. 1998. « Local Democratization in the Czech Republic after 1989 ». *In : Rueschemeyer, D. et al. (éd.). Participation and Democracy East and West. Comparisons and Interpretations*. Armonk – Londres : M. E. Sharpe, p. 51-82.

Kirchner, E. J. (éd.). 1999. *Decentralisation and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, Houndmills, Macmillan Press Ltd., New York, St. Martin's Press Ltd.

Kirchner, E. J.. 1999. « The Role of the EU in Local and Regional Development ». *In : Kirchner, Emil.J : (éd.) : Decentralisation and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, The Czech Republic and Slovakia*, Houndmills, Macmillan Press Ltd., New York, St. Martin's Press Ltd., 1999 (p. 208-222).

Kowalczyk, A.. « Local Government in Poland. ». *In : Horváth, T. M. (éd.). 2000, Decentralization : Experiments and Reforms*. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative.

Lacina, K. and Z. Vajdová. « Local Government in the Czech Republic ». *In : Horváth, T. M. (éd.). 2000, Decentralization : Experiments and Reforms*. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative.

Mayors in Rural and Urban Municipalities in the Seventh Year of Self-Government. Une étude entreprise en 1997 par l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de la République tchèque dans des municipalités de 2 000 habitants et plus.

Péteri, G. (éd.). 1991. *Events and Changes. The First Steps of Local Transition in East-Central Europe*. Budapest : Local Democracy and Innovation Foundation.

Péteri, G., Szabó, G. 1991. « Local Government in Hungary : Transition, Renewal and Prospects ». In : Elander, I. and M. Gustafsson (éd.). *The Re-emergence of Local Self-Government in Central Europe : The First Experience*. Orebro : Hogskolan i Orebro, p. 67-84.

Předběžné výsledky sčítání lidu, domů a bytů 2001 (The 2001 Census – Preliminary Results). Prague : Český statistický úřad.

Rose, L., Buchta, S., Gajduschek, G., Grochowski, M., and O. Hubacek. 1995. « Political Culture and Citizen Environment ». In : Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., Swianiewicz, P. (éd.). 1995. *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*. Boulder-San Francisco-Oxford : Westview Press, Chapter 3.

Swianiewicz, P. (éd.) 2001. *Public Perception of Local Governments*. Budapest : Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative.

Taylor, P.J. 1993. *Political Geography*. Harlow : Longman.

Temesi, I. « Local Government in Hungary ». In : Horváth, T. M. (éd.). 2000, *Decentralization : Experiments and Reforms*. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative.

Von Breska, E. and Martin Brusis (éd.). 1999. *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union : Reforms of Regional Administration in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Munich : Centre for Applied Policy C*A*P Working Paper, May 1999..

Wollmann, H. 1995. « Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern : Die (Wieder-) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Russland ». In : Wollmann, H., Wiesenthal, H., Bonker, F. (éd.) *Transformation sozialistischer Gesellschaften : Am Ende des Anfangs*. Opladen : Westdeutscher Verlag.

LISTE DES « ETUDES ET RECHERCHES » DEJA PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- *Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002* (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?* (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit* (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- *La présidence belge 2001* (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- *Le débat suédois sur l'Europe* (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- *Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale* (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- *Les français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française* (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- *Portugal 2000 : la voie européenne* (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- *Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne* (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- *Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability* (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- *Réussir l'Union Economique et Monétaire* (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- *Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni* (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).

- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain***, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (J.-L. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).