

Des nouvelles tendances du concept de l'autonomie locale en Hongrie

Prof. Dr. István BALÁZS¹
Université de Debrecen, Hongrie

1. CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGAUX DU SYSTÈME DE L'AUTONOMIE LOCALE EN HONGRIE

Avec le gouvernement hongrois au pouvoir depuis 2010, on observe une recentralisation de l'administration publique. Ce renforcement de l'administration de l'État s'accompagne de la réduction d'autonomie des collectivités territoriales. La philosophie des changements consiste en un renforcement du pouvoir étatique par la restauration d'une administration publique apte à répondre aux besoins de nos jours et adaptant les différentes crises issues de la mondialisation² dans l'intérêt des usagers et de la compétitivité du pays.

Ces objectifs pourraient être réels, mais les moyens d'y accéder sont critiquables ainsi que les résultats des mesures appliquées durant les cinq dernières années. C'est le cas de la réforme des collectivités territoriales.

La nouvelle constitution, la „Loi Fondamentale” de Hongrie, régit différemment depuis 2012 le système des collectivités territoriales. Les dispositions constitutionnelles antérieures, très détaillées, permettaient de

¹ Enseignant-chercheur, chef du groupe de recherche de droit administratif de l'Institut des Sciences de Droit du CRSS de l'Académie des Sciences Hongroise à Budapest. Professeur des Universités de droit administratif de la Faculté de Droit de l'Université de Debrecen, directeur de la Chaire d'Administration Publique.

² Voir la résolution du gouvernement n° 1052/2015. (II. 16.) sur le programme stratégique du développement de l'administration publique entre 2014-2020 et l'évaluation de l'OCDE sur les réformes antérieures du 25 avril 2016 : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/hungary-towards-a-strategic-state-approach_9789264213555 en # page1.

garantir l'autonomie locale. Ces dispositions sont désormais remplacées par des dispositions „ de cadre ” confiant la réglementation détaillée à une loi organique sur les collectivités territoriales (« *Mötv* »)³.

À titre d'exemple, la Constitution précédente consacrait la libre administration des collectivités territoriales comme un droit fondamental des électeurs locaux, mais celui-ci n'est plus mentionné dans la nouvelle Loi fondamentale. Ainsi, ce droit échappe désormais à la protection constitutionnelle. L'autre grand changement est l'instauration d'obligations. C'est ainsi que l'accent est mis sur la responsabilité des citoyens locaux⁴, qui doivent « réduire les charges communes et contribuer à l'exécution des tâches communes »⁵.

La place des collectivités territoriales dans l'appareil de l'État a été redéfinie aussi par la Loi Fondamentale et par la loi organique sur les collectivités territoriales hongroises. Selon la loi, « les collectivités territoriales fonctionnent comme partie intégrante de l'organe de l'État »⁶. Dans ce contexte, la notion d'« affaires locales » a été redéfinie en mettant l'accent sur la prestation des services locaux prescrits par la loi⁷. En revanche, la répartition des compétences locales n'a pas été modifiée. Il existe donc des compétences propres déterminées par la loi ou prises en charge par l'initiative locale. À côté des compétences propres, il existe des compétences déléguées de l'administration de l'État.

En réalité, les changements profonds résident dans la technique de la réglementation des compétences propres et obligatoires. Précédemment, c'était la loi organique qui déterminait les compétences de base des collectivités territoriales. Cela permettait une grande stabilité puisque la modification de ces compétences exigeait une majorité qualifiée des deux tiers des voix. Désormais, de simples lois peuvent en décider. Ainsi, les compétences locales ont été drastiquement réduites.

Ces changements de base présagent d'autres mesures très importantes concernant l'autonomie locale et introduisent une centralisation dans l'ensemble de l'administration publique hongroise.

2. LES GRANDES LIGNES DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

Les plus importantes nouvelles dispositions sont les suivantes :

- L'abolition du droit fondamental à la libre administration des collectivités territoriales dans la Loi Fondamentale et la redéfinition de la notion d'affaires locales.

³ Loi n° CLXXXIX de 2011 sur les collectivités territoriales hongroises, dite « *Mötv* ».

⁴ *Mötv*. 2.§ (1).

⁵ *Mötv*. 8§(1).

⁶ *Mötv*. (Préambule).

⁷ *Mötv*. §4.

- Le réaménagement des compétences départementales : le comté est désormais une collectivité territoriale chargée principalement de l'aménagement du territoire.

- Une tutelle administrative très forte. C'est ainsi que le représentant de l'État dans le département peut se substituer aux collectivités territoriales en cas de carence illégale.

- Le gouvernement peut disposer du patrimoine communal en cas de non-exécution d'une obligation d'investissement découlant de l'Union européenne ou d'une convention internationale.

- La coopération intercommunale obligatoire. Selon cette disposition légale, les communes limitrophes de moins de 2000 habitants doivent créer 749 bureaux communs. Cette mesure concerne 70 % des communes, notamment 2632 sur 3177 alors que les anciens « notariats de district » volontaires ne regroupaient que 133 communes, soit 40% du nombre total⁸.

- Le système de financement des collectivités territoriales a été aussi été modifié. Le système antérieur de la dotation normative et globale a été remplacé par un système de subventions subordonnées aux compétences réellement effectuées. À côté de ces mesures, un contrôle budgétaire très fort a été introduit, qui permet la limitation des crédits.

Ces restrictions de l'autonomie locale ont été justifiées par le gouvernement par la crise économique mondiale et la situation budgétaire de l'État. En réalité, un nouveau concept d'État, d'État de droit et de démocratie a émergé. Ces nouveaux concepts remettent en cause la force de la démocratie locale et la subordonne aux intérêts du pouvoir central.

Au nom de la crise économique et de l'endettement du budget central et des budgets des collectivités locales, l'État central a « renationalisé » une grande partie des compétences des collectivités locales. Les compétences de l'enseignement public, de la santé, des affaires sociales et culturelles, etc. sont désormais exercées par l'administration centrale. Par ailleurs, de grands centres ont été créés pour la gestion et pour le financement des services publics nationaux.

Or, on peut constater un effet contre-productif de ces changements. Pour rappel, la législation de 1990 découlant du changement du régime politique plaçait le concept libéral d'autonomie locale au centre de la construction institutionnelle démocratique avec un système de compétences larges, un contrôle de légalité faible et un système de dotation normative et globale de la part du budget central. Or, il est vrai qu'une fatigue de la démocratie locale est apparue en Hongrie. Et si le déficit démocratique de l'autonomie locale⁹ était connu en Hongrie comme dans beaucoup de démocraties traditionnelles,

⁸ M.-C. STECKEL-ASSOUÈRE (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris : L'Harmattan, 2014. p. 425-435.

⁹ G. MARCOU, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *RF adm. publ.*, n° 141, p. 183-206.

l'autonomie locale était quelques fois trop poussée. Ces contre-réactions sont cependant menaçantes pour l'avenir. Une transition si profonde est difficilement justifiée et entraîne de lourdes conséquences pour la démocratie locale. C'est pour cette raison que celle-ci a été vivement critiquée par le Conseil de l'Europe¹⁰. Dans ce cadre, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux recommande¹¹ au Comité des Ministres d'inviter les autorités hongroises à :

a. Réviser la loi organique de manière à garantir expressément le principe d'autonomie locale, conformément à l'article 2 de la Charte, dans la loi et dans son application ;

b. Réviser la législation concernant les tâches et les fonctions obligatoires des collectivités locales, de manière à élargir le champ de compétences qui leur sont normalement allouées sur le fondement des principes de décentralisation et de subsidiarité ;

c. Accorder une autonomie financière aux collectivités locales pour leur permettre d'exercer leurs compétences de manière adéquate, notamment en réévaluant la part des subventions attribuées par le niveau central vers les collectivités locales de sorte à maintenir l'adéquation de leurs ressources à leurs compétences, et en limitant le contrôle effectué par le niveau central sur la gestion des finances locales de manière à le rendre « proportionné » au sens de l'article 8 de la Charte ;

d. Permettre aux collectivités territoriales de disposer des structures et des moyens administratifs nécessaires pour remplir leurs missions, tout en assurant parallèlement le maintien de conseils élus, y compris dans les petites communes ;

e. Consulter les collectivités locales et leurs associations, en définissant le(s) partenaire(s) de consultation pour que, dans la pratique, celle-ci soit organisée dans un délai raisonnable et de manière appropriée et efficace, sur toute question d'intérêt pour les collectivités locales ;

f. Réviser la législation afin de doter les collectivités locales d'un recours juridictionnel efficace afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences, et garantir la bonne application des principes fondamentaux de l'autonomie locale prévus par la Charte, ratifiée par la Hongrie ;

g. Renforcer la position des comités, notamment à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe ...

Les modifications du système des collectivités locales ont donc été assez mal reçues par les organisations internationales, mais il s'agit d'étudier un peu plus profondément les intentions du gouvernement hongrois.

¹⁰ Recommandation n° 341 (2013) adoptée par le Congrès le 29 octobre 2013, 1^{ère} séance, CG(25)7FINAL. Rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Devrim Çukur, Turquie (R, SOC).

¹¹ *Ibid.*

3. UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AUTONOMIE LOCALE OU L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉMOCRATIE LOCALE ?

Ces changements nous invitent à nous interroger sur la nouvelle politique d'autonomie locale : est-ce la création expérimentale d'un nouveau modèle de démocratie locale en Hongrie ?

Au vu de la nouvelle législation de base en la matière, il semble que le gouvernement actuel ait l'intention de construire un nouveau modèle de collectivités territoriales sur le long terme.

Cette analyse peut être justifiée par l'exposé des motifs de la nouvelle loi sur les collectivités territoriales¹² selon laquelle « le système démocratique des collectivités territoriales en vigueur depuis 21 ans, depuis de la transition du régime, a rempli sa mission, mais il est de plus en plus évident du point de vue politique et technique que sa transformation générale est indispensable [...]. Il faut prendre en compte les effets de la réforme de l'État et de la réévaluation du rôle de l'État [...]. Le renouveau devient nécessaire au vu de l'environnement économique, social et juridique de droit public, qui a radicalement changé »¹³.

On peut donc observer l'instauration d'un nouveau modèle de démocratie locale, qui n'est plus basé sur l'approche néolibérale de l'État ou sur les principes de *New Public Management* (NPM). Ces changements participent à la recherche d'un nouvel État post-NPM ou neweberien : celui d'une administration publique adaptée à ces idées et augmentant le rôle de l'État et du pouvoir exécutif.

Dans ce contexte – et bien que les collectivités territoriales fassent partie de l'appareil de l'État –, ce sont les organes de l'État central qui dominent les actions publiques. Le programme de développement de l'administration publique hongroise¹⁴ prouve les intentions du gouvernement. Le nouveau modèle des collectivités territoriales en Hongrie est un retour vers une administration publique centralisée où les organes centraux de l'État sont omnipotents. Les collectivités locales sont amoindries par des moyens très variés, et surtout par le système du financement ou encore la remise en cause de gestions autonomes, en particulier pour les petites communes.

Certains services communaux traditionnels sont désormais étatisés, comme c'est le cas du ramassage des ordures ménagères. Bien que les collectivités territoriales se trouvent dans une situation de tutelle, une bonne partie de leurs problèmes urgents depuis la crise économique ont été ainsi résolus. De plus, par un partenariat État-villes¹⁵, le gouvernement signe des conventions couvrant les frais des installations nouvelles très importantes dans tous les domaines de la vie publique locale.

¹² Projet de la loi n° T/4864 de 2011.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Résolution n° 1052/2015. (II. 16.) du Gouvernement.

¹⁵ Résolution n° 1885/2015(XII.23) du Gouvernement sur le financement du programme « Villes Modernes ».

Il semble ainsi que les acteurs de la politique locale sont moins susceptibles de conserver les principes traditionnels d'autonomie locale, comme la jouissance des avantages de cette tutelle étatique. Les électeurs locaux sont satisfaits car leur intérêt est d'avoir les meilleurs services locaux au moindre coût. Mais on devrait aussi se renseigner sur l'avenir de la démocratie locale. En effet, rien ne prouve qu'en Hongrie, les services étatisés seront meilleurs et moins chers. L'exemple de l'enseignement public étatisé depuis 2013 montre que l'éloignement des réalités locales immobilise lentement tout le fonctionnement et augmente les frais des services.

Les conséquences sont aussi politiques, car le mouvement enseignants-parents venu des mécontentements influence très vite la situation des partis politiques, ainsi que le souligne le gouvernement. Le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est aussi un partage de la responsabilité dans la gestion des biens publics dans et pour l'intérêt public. La nouvelle politique d'autonomie locale en Hongrie ne va donc pas seulement à l'encontre de la démocratie. Elle est aussi dangereuse du point de vue politique et pour le bien-être des citoyens.

On peut alors se demander à quoi servent cette re-centralisation et cette restriction de l'autonomie locale. Parmi les réponses possibles figure la réorientation de répartition des pouvoirs entre l'État central et les collectivités territoriales. Ce partage n'est pas seulement important pour les partis au pouvoir et ceux de l'opposition, mais aussi parmi les partis au pouvoir. Les collectivités territoriales peuvent contrebalancer le pouvoir central seulement par leurs poids économique et social. Or, lorsque les partis au pouvoir veulent transformer la structure de la société en changeant l'élite sociale et en construisant une nouvelle classe moyenne *via* un certain clientélisme, on ne peut abandonner les bastions de la liberté locale.

La nouvelle politique locale de la Hongrie n'est pas donc une innovation en matière de modèle d'administration publique, mais une centralisation d'essence politique.

Les techniques de l'administration et leur organisation, la transformation de la tutelle légale en une tutelle technique, le système de subventions, le cas des bureaux communs et obligatoires servent tous des intérêts politiques et beaucoup moins la rationalité administrative ou l'efficacité. Cependant, la légalité des actes administratifs locaux reste très importante, mais avec un rôle moins grand de la réglementation locale, qui a désormais peu de marge de manœuvre.

L'autonomie locale jouait un rôle important dans la démocratisation du pays dans la période de transition du régime des années 1990. La participation des électeurs locaux dans les affaires publiques locales était un composant substantiel de la vie politique du pays. Il n'est pas un hasard que les politiciens les plus connus cumulaient leurs mandats locaux et parlementaires. Les intérêts locaux pouvaient ainsi être canalisés vers le niveau central. Les députés-maires avaient la plus grande influence sur les affaires nationales.

Avec le changement de politique locale, la possibilité du cumul des mandats a été interdite et les députés-maires ainsi que les présidents des conseils généraux devront choisir entre une carrière locale ou nationale. Désormais, il n'y a plus de représentation des collectivités territoriales au Parlement. L'intégration politique et l'intégration de la structure administrative se complètent dans une vision politique dont l'objectif est de monopoliser le pouvoir.

On se demande pourtant comment ces changements pouvaient être votés par les députés alors qu'ils paraissent aller à l'encontre de leur propre intérêt. Les explications sont nombreuses et complexes, mais le système des dépouilles dans la fonction publique (*spoils system*) en est certainement une.

L'interdiction du cumul des mandats peut être compensée par les nominations sur les postes importants dans l'administration de l'État. Il en est de même des offices départementaux de gouvernement (préfectures), quand les délégués gouvernementaux ont été nommés à leur tête. Beaucoup d'entre eux sont d'anciens députés-maires. La situation est encore plus claire si on regarde les faits de la période 2001-2014, quand les délégués gouvernementaux chargés de la direction des offices départementaux de gouvernement étaient à la fois députés et délégués. Par cette solution, les rôles des députés-maires ont été complètement changés : de contrôlés, ils sont devenus contrôleurs puisque ce sont eux qui sont désormais à la tête des offices gouvernementaux qui sont chargés de la tutelle des collectivités territoriales et de la coordination de l'administration territoriale.

Leur rôle est aussi important parce que comme dit précédemment, une tutelle administrative très lourde a été introduite sur le fonctionnement des collectivités territoriales avec quelques institutions très intéressantes et moins connues ailleurs. C'est ainsi que le représentant de l'État dans le département peut se substituer aux collectivités territoriales dans leurs actions de la réglementation en cas de défaut illégal¹⁶. Le délégué gouvernemental comme le représentant de l'État peut donc réglementer des affaires locales par son arrêté et le conseil municipal ne peut ni l'amender ni l'abroger.

On peut souligner aussi à titre d'exemple la suppression de la clause générale de compétence des départements, qui a des effets aussi importants sur l'autonomie locale même si elle est évidemment subordonnée au mouvement de recentralisation de pouvoir étatique. Dans ce contexte, il était utile de faire semblant de contrebalancer la recentralisation par la décentralisation de compétences, telles que le développement économique et l'aménagement du territoire. Seulement, l'État central n'a pas garanti le transfert des fonds financiers et a conservé les moyens de financement des actions locales. Ainsi, la suppression de la clause générale de compétences des départements et l'attribution de compétences, telles que la coordination des actions locales entrent dans la construction d'un « nouvel État à la hongroise », ou le niveau de l'État central détermine les champs d'action des collectivités territoriales. La suppression de la clause générale de compétences est devenue un moyen très

¹⁶ Comme par exemple lorsqu'une collectivité locale ne met pas en œuvre une loi nationale.

important de garantir l'hégémonie centrale en empêchant l'application des principes traditionnels de l'autonomie locale. La nouvelle réglementation des collectivités territoriales ne doit donc pas être analysée sans tenir compte de son environnement social et politique.

C'est la raison pour laquelle même les associations représentatives des collectivités locales ne protestent pas contre le nouveau système. Au vu des résultats des élections locales, on peut constater que les partis au pouvoir ont gagné¹⁷ surtout dans les métropoles et dans les départements ainsi que dans les communes dépassant 10.000 habitants. C'est ainsi que dans les sept regroupements territoriaux à caractère national, les partis au Gouvernement disposent de la majorité et peuvent immobiliser toute l'action contestataire.

En ce qui concerne les sciences sociales, il faut remarquer aussi que les institutions de base comme les Universités et les Instituts Académiques ont perdu aussi beaucoup de leur autonomie.

Ces circonstances politico-sociales expliquent beaucoup le silence face à cette réforme, mais pas entièrement. En effet, force est de constater que l'efficacité de l'action locale a beaucoup progressé et l'endettement local a presque disparu : les résultats au niveau des services locaux sont donc positifs, malgré la baisse de l'autonomie locale.

On ne pense toutefois pas que cela doit être l'avenir de la démocratie locale !

¹⁷ http://valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_o_index.html.