

CARINE GUEMAR

Analyse comparative du système de décentralisation territoriale en France et en Hongrie¹

Francis Delpérée considérait «*qu'une société politique ne saurait exister durablement sans apprendre à conjuguer la diversité, celle des parties, et l'unité, celle d'un tout.*»² Cette dialectique de l'équilibre unité/diversité³ fait partie des problématiques actuelles à aborder dans nos sociétés démocratiques lorsque l'on veut comprendre l'organisation institutionnelle d'un État. Comment préserver l'unité d'un État tout en respectant la diversité et le pluralisme sur l'ensemble de son territoire?⁴ Pareillement, la question pourrait très bien être transposée au niveau de l'Union européenne avec la diversité des États membres la composant. La décentralisation peut donc être perçue comme un instrument permettant de répondre à cette dialectique: unité/diversité.

Par ailleurs et de tout temps, la décentralisation a été traitée dans la doctrine comme intimement liée à la substance même d'un État, dépassant les clivages politiques. De Tocqueville,⁵ pour qui la décentralisation était un élément de l'idéologie libérale et

¹ A tanulmány lektorálását Julien ROSSI – az SZTE ÁJTK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet francia szaklektora – végezte.

² Francis DELPERÉE: Les figures du fédéralisme. *Cahiers français* N°300 (2003) 60.

³ «*E Pluribus unum*», «*un à partir de plusieurs*», cette locution latine renvoie à la notion d'union et de respect du pluralisme. Elle est également inscrite sur le grand sceau des États Unis et fait sans conteste écho à «*in varietate concordia*», «*unie dans la diversité*», devise de l'Union européenne.

⁴ En Europe, la question est d'une cruciale actualité avec les deux référendums prévus en septembre en Écosse et novembre en Catalogne. La sécession d'un État ne s'est effectivement jamais posée dans une société démocratique. Le droit international avait réglementé les cas postcoloniaux ou sous domination autoritaire. Cette problématique remet en question l'unité étatique et pose également l'interrogation sur la nature même de l'Union européenne et le devenir de ces entités indépendantes dans l'espace européen.

⁵ L'idée étant de mettre en avant la décentralisation comme un moyen permettant de caractériser un régime politique donné. Un régime politique libéral pour Tocqueville, a contrario un régime politique monarchique ou autoritaire pour Maurras qui utilise la décentralisation pour justifier la restauration d'un ordre monarchique. Tocqueville considérait donc dans son traité «*De la démocratie en Amérique 1835-1840*» que dans un régime libéral, les pouvoirs locaux, représentés par la participation des citoyens au gouvernement, limitent et équilibrent les pouvoirs centraux. Pour lui «*il n'y a que les peuples qui n'ont que peu ou point d'institutions provinciales qui nient leur utilité*». C'est sans conteste l'idée de «*Checks and balances*», de pouvoirs et contre-pouvoirs, ces derniers représentés par les entités locales. Nous développerons d'ailleurs dans une première partie, la décentralisation comme instrument de démocratie locale mais nous pouvons tout aussi bien aborder la décentralisation comme un outil de

nécessaire à la démocratie, à BAGUENARD,⁶ définissant les conditions de mise en œuvre de la décentralisation par la liberté dont disposent les collectivités locales, tout en passant par PROUDHON⁷, qui en faisait un élément essentiel de l'État fédératif, ou encore MAURRAS la justifiant pour restaurer l'ordre monarchique, la décentralisation est perçue comme la pierre angulaire permettant d'acquiescer les clés de compréhension du rapport entre État et nation, de l'équilibre entre pouvoirs de l'État et pouvoirs locaux.

La décentralisation reste donc un sujet sensible à la croisée de considérations politiques et institutionnelles. Lorsque le président de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation observait en 2006 que: «*La décentralisation est loin d'être acquise une fois pour toutes. Elle est en réalité, un processus lent et un combat quotidien contre les pesanteurs historiques et les réflexes recentralisateurs*»⁸, deux éléments méritent de relever notre attention. C'est d'abord le rapport incontestable de la tradition historique d'un État avec son organisation territoriale. C'est ensuite l'équilibre entre unité nationale et libertés locales, au regard de la répartition des pouvoirs entre le niveau central et le niveau local. Si pour Montesquieu la séparation des pouvoirs s'organise autour de la faculté de statuer et de la faculté d'empêcher,⁹ la notion de décentralisation renvoie à la répartition de ces facultés entre organes locaux et organes centraux.

Nous allons donc aborder la problématique de la décentralisation dans les États unitaires en prenant en compte des considérations institutionnelles, sociologiques mais également politico-administratives différentes. Par ailleurs, nous observons qu'en Europe, les États unitaires semblent partager une même dynamique de décentralisation depuis une vingtaine d'années. La décentralisation peut être considérée comme un «*mouvement général*», comme «*un fait majeur de l'évolution contemporaine des institutions en Europe*»¹⁰ Nous porterons notre attention sur deux des États unitaires centralisés composant l'Union européenne: la France et la Hongrie. Il est d'autant plus intéressant de mettre en parallèle ces deux États et de faire un premier bilan sur l'intégration européenne de la Hongrie 10 ans après son adhésion dans l'Union européenne. Deux périodes nous intéressent concernant ce pays. C'est d'abord l'étape post-communiste et le droit de la transition démocratique dont la Hongrie représentait en la matière l'État le plus prometteur d'Europe centrale. C'est ensuite, la transformation de son système en vue de l'intégration dans l'espace européen. La

démocratisation de manière générale, l'Union européenne par exemple, accordant de plus en plus d'importance aux pouvoirs locaux pour démocratiser l'Europe.

⁶ Jacques Baguenard définissait dans le Que sais-je de 2002, les conditions de mise en œuvre de la décentralisation, par la liberté dont disposent les collectivités locales: «*La décentralisation se mesure à la liberté dont disposent les collectivités locales au sein d'un État unitaire. Elle implique a. une sphère de compétence spécifique au bénéfice des collectivités locales, b. que ces activités propres soient prises en charge par des autorités locales indépendantes du pouvoir central, tant pour leur nomination que pour leur révocation, c. que la gestion des autorités locales relatives à leurs affaires propres soit autonome*». Cette notion de liberté sera importante à analyser dans cette étude puisqu'elle renvoie à l'autonomie des collectivités locales, autonomie «*menacée*» dans le système hongrois lorsque depuis la réforme entrée en vigueur en 2012, le constituant ayant repris les compétences locales au bénéfice du pouvoir central.

⁷ PROUDHON qui dans son ouvrage «*Le principe fédératif*» de 1863 mettait au centre de son étude les notions d'État et de nations qui notamment se différenciaient par le degré d'autorité et de liberté dont chaque entité dispose.

⁸ Voir l'article de Patrice WILLIAMS-RIQUIER: La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument international pour la décentralisation. *Revue française d'administration publique* 1 (2007) 202.

⁹ «*J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelqu'un d'autre (...)*», MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*, 1748., Livre XI Ch. VI, Folio Essais, 2001. 334.

¹⁰ A. DELCAMP – J. LOUGHLIN: *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris, La documentation française, 2002. 11.

France, un État unitaire centralisé historiquement,¹¹ avec une longue tradition jacobine.¹² La Hongrie, qui longtemps sous domination extérieure est également marquée d'une très forte tendance centralisatrice.¹³ Deux tailles différentes, deux histoires différentes, et pourtant des problématiques communes: celles de réformer son organisation territoriale. L'une des caractéristiques principales de la décentralisation à la française est la conciliation de l'unité nationale et des libertés locales.¹⁴ Nous reviendrons au cours de cette analyse sur le système souvent qualifié de *multi touches* de la France ainsi que sur les étapes dans la construction d'un gouvernement local en Hongrie caractérisé par une *multi polarité*. Les différentes réformes entreprises depuis ces dernières années, souvent qualifiées d'*a minima* en France nous amènent à repenser le lien État/collectivités locales et la pertinence de l'intervention étatique. La décentralisation est en effet, très souvent l'objet de jeux de compromis politiques entre le niveau local et le niveau national. Une tentative de relance du processus de décentralisation, suite à l'échec de réforme territoriale de 2010 est en pleine actualité avec une politique de fusion régionale au cœur de cette nouvelle problématique.¹⁵ En Hongrie également, le système territorial est en pleine refonte. La préoccupation principale y concerne la répartition optimale de l'organisation territoriale, avec la fusion notamment des communes et l'assainissement de son système de finances locales.¹⁶ Là encore, une analyse comparative des deux systèmes permettrait de trouver des pistes de réflexion pertinentes à traiter en droit comparé.

La question centrale à laquelle nous allons tenter de répondre, est la relation entre l'État et les collectivités locales. Quel est le rôle de l'État dans l'organisation territoriale? Est-il encore nécessaire de décentraliser? Quel rapport entre l'État, les collectivités locales et l'Union européenne? Existe-t-il un modèle de gouvernance locale en Europe? Partant de l'hypothèse de l'obsolescence de l'État dans sa forme moderne,¹⁷ nous formulerons des propositions quant au devenir des entités infra-étatiques dans leur intégration européenne. Quel est le rôle des collectivités locales dans l'avenir de l'intégration européenne? Si on met souvent en avant la région comme niveau reconnu au niveau européen – et c'est d'ailleurs l'entité qui est en pleine refonte en France – on peut se questionner sur la place des

¹¹ Pour développer l'histoire de la «centralisation à la française», se référer à l'article de Sylvain Soleil, «Centralisation/Décentralisation, Retour sur quelques certitudes historiques», *AJDA [L'Actualité Juridique Droit Administratif]* (2005) 760.

¹² Voir l'ouvrage de Bruno REMOND: *La fin de l'État jacobin*. Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, 1998.

¹³ Pour développer l'histoire de l'administration régionale et locale en Hongrie, se référer à l'article de Zoltan HAJDU: Un millénaire d'administration régionale et locale en Hongrie. *Revue géographique de l'Est*. Vol. 43. 1-2 (2003). Celui-ci met notamment en exergue la caractéristique de l'administration hongroise portant la marque de son histoire souvent amenée dans des directions assez différentes et influencée par des facteurs internes et externes. Il met l'accent sur la nature «nationale» et «étrangère» du pouvoir central hongrois ayant influencé son administration locale.

¹⁴ Voir l'article de Paul BERNARD: La décentralisation à la française. *AJDA* (2002) 1253.

¹⁵ Voir le dossier du Portail du gouvernement français, «Réformes territoriales pour des régions plus fortes aux compétences affirmées», <http://www.gouvernement.fr/print/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-competences-affirmees> (18 juillet 2014.)

¹⁶ Voir le document d'étude de l'Association des pouvoirs locaux en Hongrie, Töosz, «L'état des réformes de l'organisation administrative et des collectivités locales».

¹⁷ Jacques CHEVALLIER: *L'État post-moderne*, Collection Droit et Société, LGDJ, 2008. L'auteur parle de «d'âge nouveau» et met notamment en avant les transformations que connaissent les sociétés contemporaines en ce début du XXIème siècle.

collectivités locales dans l'aventure européenne. La décentralisation ayant un rapport direct avec la volonté de démocratiser l'Europe.

Nous allons donc partir d'une analyse comparative de ces deux États unitaires, pour en analyser les perspectives d'avenir de leur organisation territoriale dans le cadre de l'Union européenne. Entre décentralisation et recentralisation, cette idée sera au cœur de notre étude.

Il est important dans un premier temps de bien cerner la notion de décentralisation. Par décentralisation, il est commun d'entendre d'abord un principe d'efficacité destiné en priorité au citoyen, mis en œuvre notamment pour la bonne gestion des services publics, et par là même un principe d'efficience des politiques publiques. Elle est intimement liée au processus de démocratisation sur le plan local et, nous l'aborderons plus tard, sur le plan européen.

C'est un mouvement de compétence du niveau central au niveau local. Il faut par ailleurs distinguer entre plusieurs types de décentralisation. D'une part, la décentralisation politique, telle qu'elle est pratiquée en Italie, comme forme d'État régionalisé, qui vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus locaux plus de pouvoir de décision. Elle transfère au niveau local, catégorie privilégiée, des pouvoirs qui peuvent être de nature législative ou constitutionnelle ainsi qu'un statut d'autonomie. L'Espagne, également avec ses communautés autonomes est une illustration de ce type de décentralisation. D'autre part, la deuxième composante de la décentralisation, correspondant aux deux États étudiés, est la décentralisation administrative. Nous pouvons distinguer la décentralisation administrative hiérarchique de l'autarchique. La première visant un mouvement du pouvoir délibératif des organes centraux vers le périphérique alors que la deuxième est le cas dans lequel l'État n'assume pas tous les besoins publics mais en confie à d'autres entités. Elle vise donc à procéder à la répartition territoriale, à différents échelons de responsabilités et de ressources financières pour assurer la fourniture de services publics. Là encore, un point commun ressort de la France et de la Hongrie, puisqu'au début de la décentralisation française, le transfert de compétences financières étaient au centre des débats. La Hongrie aujourd'hui a également entamé un processus visant à assainir les finances locales et palier le problème de l'endettement des collectivités locales, grande différence vis à vis de la France, qui pose comme principe fondamental des finances publiques locales l'interdiction de l'endettement par un rigide principe d'équilibre des dépenses et des recettes.

Une autre précision lexicale consiste à distinguer décentralisation et déconcentration.¹⁸ Si la décentralisation est, comme nous venons de le voir, la répartition administrative ou politique au profit d'entités locales, la déconcentration est l'émanation de l'État par des administrations. C'est le cas des préfets par exemple en France, et c'est la création des offices départementaux du gouvernement en 2012 en Hongrie.

Nous allons donc étudier au cours de cette analyse le processus de décentralisation comme vecteur essentiel de démocratie locale dans une première partie. Nous évoquerons dans une deuxième partie la question d'un modèle de gouvernance locale en Europe¹⁹ et la relation entre collectivités locales et UE.

¹⁸ On attribuerait le terme de «déconcentration» à Léon Aucoc en 1865.

¹⁹ Bettina SCHONDORF-HAUBOLD: L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe. *Revue française d'administration publique* N° 121-122., 1 (2007) 203-218.

I La décentralisation comme instrument de démocratie locale?

Par décentralisation,²⁰ nous visons donc à la fois le processus et le résultat d'un développement par lequel l'État ou le gouvernement central octroie à ses collectivités territoriales la personnalité juridique avant de les doter de compétences propres qu'elles exercent au travers de leurs organes et institutions sous un contrôle de légalité par l'État. Les évolutions récentes en Europe démontrent que la décentralisation dépasse aussi la simple modification de l'administration d'un côté et l'évolution purement politique de l'autre. L'évolution de la forme et du rôle de l'État importe dans cette acception. En Europe centrale, la décentralisation a permis d'effectuer le changement politique du régime en démocratisant les organes locaux et en répondant à l'exigence de contre-pouvoirs.

Nous allons donc dans un premier temps, développer la question de la forme de l'État, pour analyser par la suite la volonté de réforme de l'organisation territoriale des deux pays étudiés.

La France, tout comme la Hongrie, est un État «unitaire».²¹ Pour Gérard Marcou, spécialiste des collectivités locales dans l'Union européenne, l'État unitaire peut être défini comme: «Un État caractérisé par l'unité et l'exclusivité du pouvoir législatif».

Il convient donc de distinguer la décentralisation selon la forme de l'État.

Il est coutume d'opposer en droit constitutionnel un État unitaire à un État fédéral. Si de prime abord, on assimile la décentralisation à une forme d'État unitaire, Hans Kelsen quant à lui considère le terme de décentralisation comme un ordre juridique différencié pour les parties d'un territoire. De manière générale, un État fédéral est régi par une Constitution qui détermine un ordre juridique supérieur à celui des États fédérés le composant, régis eux-mêmes par leur propre Constitution. Il est donc un État pluri-constitutionnel, avec plusieurs ordres juridiques et plusieurs juridictions. C'est le cas principalement aux États Unis ou encore pour l'exemple européen en Allemagne, qui connaît une décentralisation à deux niveaux. Le niveau des seize Länder, États fédérés correspondant à l'échelon des régions en France, doit être distingué de celui des autres collectivités territoriales, avec les communes et les arrondissements. Les seize Länder correspondent aux trois caractéristiques d'un État: territoire, population et puissance publique, avec une Constitution propre, une législation propre et des administrations distinctes de l'administration centrale.

²⁰ Nous pouvons également ici retenir la définition de «décentralisation» proposée par Rémy CABRILLAC dans *Dictionnaire du vocabulaire juridique* 2012. Éditions LexisNexis, 2011. 155.

«Décentralisation

Droit administratif

Modalité d'organisation du pouvoir administratif dans laquelle l'État crée des personnes publiques décentralisées, leur attribue des compétences et des ressources. L'avantage de la décentralisation est de développer la démocratie. Son inconvénient est de coûter cher. L'État conserve un pouvoir de tutelle sur les autorités décentralisées. Les établissements publics représentent la décentralisation technique. Les collectivités territoriales représentent la décentralisation territoriale. En France, la grande loi de décentralisation est la loi n°82-213 du 2 mars 1982. La décentralisation a eu pour corollaires les contrôles administratifs et l'institution des contrôles financiers des chambres régionales des comptes».

²¹ Pour développer la question de la définition de l'État unitaire, se référer à l'article de Gérard MARCOU: Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*/N°42., 1 (2014) 64.

Il convient également de distinguer la décentralisation dans un État régionalisé dont la décentralisation est politique. La régionalisation politique peut donc être identifiée par la création de collectivités à autonomie politique (Espagne), dotées de compétences exclusives, constitutionnellement définies et garanties, ainsi que d'un pouvoir normatif. La décentralisation à l'italienne, exemple manifeste d'État régionalisé, est fondée sur l'article 5 de sa Constitution qui «reconnait et favorise les autonomies locales» et «adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation». Tout comme les Länder allemands, les régions italiennes disposent d'un pouvoir législatif.

La France et la Hongrie sont des États qui ne sont ni régionalisés, ni fédéralisés. Si la non régionalisation est évidente pour la Hongrie, en revanche, en France, une exception est présente pour cette caractéristique qui pourrait être qualifiée de régionalisation asymétrique. C'est le cas pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française qui font l'objet d'une autonomie renforcée par la Constitution, au regard des spécificités de ces collectivités d'outre mer.

En Hongrie, les sept régions ont été créées comme des entités de gestion essentiellement des fonds structurels alloués par l'Union européenne. D'autant plus que la décentralisation se donne pour objectif de recentrer l'État dans ses missions de conception et de contrôle par la concentration sur ses missions de compétences régaliennes alors que les tâches de gestion seraient confiées aux collectivités territoriales.

Comme nous l'avons abordé en introduction, la préoccupation majeure de la décentralisation à la française était de concilier unité nationale et libertés locales. François Burdeau proposait en 1992 une analyse sur le processus de décentralisation en France par l'identification de quatre cycles dans les lois concernant les libertés locales.²² Le système des collectivités territoriales en France est passé par deux étapes: la première dans les années 1980 a mis en place la décentralisation par le transfert vers les élus locaux des pouvoirs exécutifs que détenaient le représentant de l'État: le préfet. La deuxième étape a été de clarifier les compétences des collectivités territoriales. Les premières lois de décentralisation en France ont eu des conséquences majeures sur l'équilibre du pouvoir au sein du système d'administration publique. Il s'agissait d'abord de supprimer la tutelle étatique sur le territoire par le transfert des compétences aux Conseils généraux. Ce que l'on appela par la suite, derrière un vocable quelque peu théâtral, l'acte II de la décentralisation, à travers la loi du 13 août 2004, concernait la répartition des compétences. On peut distinguer trois apports principaux: la désignation de chef de file d'une collectivité, le droit à l'expérimentation et la fusion des collectivités. Peut-on parler aujourd'hui d'acte III de la décentralisation?²³ Il est relativement difficile d'évaluer la réforme de 2010 sur les collectivités territoriales, qui, basée sur le couple département/ régions d'une part et sur le bloc communal d'autre part, est perçue comme un échec. D'autant plus que chaque réforme a amené finalement un nouveau niveau de collectivités territoriales et a contribué à la complexité du mille feuille territorial français.

²² François BURDEAU: Décentralisation: itinéraire. *AJDA* (1992) 20. Les quatre cycles de l'histoire de la décentralisation en France, identifiés par BURDEAU couvrent une première période de la fin du règne de Louis XV aux réformes de la Convention montagnarde. La deuxième période serait celle des premières années de la monarchie de Juillet. Le troisième cycle correspondrait au milieu des années 1860 et le dernier débiterait avec la naissance de la IV^{ème} République.

²³ Long MARTINE: Vers un acte III de la décentralisation? *RDSS* (2011) 17.

L'avenir de la décentralisation en France, malgré le jeu de compromis politique, s'inscrit vers la fusion principalement des régions. En Hongrie, nous pouvons distinguer plusieurs étapes dans le système de réforme des collectivités locales, caractérisées par un interstice entre une soviétisation passée et une européanisation future. C'est d'abord à partir de 1990 que la Hongrie a entamé un processus de réforme locale. Les premières lois sur les collectivités locales en Hongrie correspondent à la période post-communiste des années 1990 et 1991, visant la mise en œuvre du changement de régime.²⁴ L'attention était clairement portée vers la consolidation et la transformation des communes.²⁵ La décentralisation fait incontestablement partie du changement de régime politique des États d'Europe centrale, et elle participe à la démocratisation de la vie politique et institutionnelle des États. La réforme des pouvoirs locaux entamée dans les années 1990 a permis l'installation d'organes locaux, démocratiquement élus et la création de relations entre les niveaux de pouvoirs.²⁶ L'accent a été mis sur les aspects institutionnels et fiscaux de la décentralisation visant à rattraper les partenaires européens en terme de croissance et de standards minimums dans les services publics.²⁷

Actuellement la direction est menée clairement vers le renforcement du rôle de l'État²⁸ sur l'organisation territoriale, par la mise en place des Offices départementaux du Gouvernement, très proche du système préfectoral français. L'idée centrale mise en exergue en introduction concernant la dialectique centralisation/recentralisation prend ici toute son importance. Concernant la recentralisation, ne pouvons-nous pas parler de déconcentration renforcée avec la redéfinition du rôle de l'État au niveau local? Certains scientifiques mettent d'ailleurs en avant la reprise des compétences locales au profit de l'État comme une menace à la démocratie locale. En France, le représentant de l'État est présent lors du contrôle de l'accomplissement des compétences des collectivités territoriales. Le représentant de l'État déclenche le contrôle de légalité des collectivités locales, lequel est opéré par le juge administratif. Il nous semble qu'un processus inverse s'effectue en Hongrie avec un retour de l'État dans les affaires locales. Il s'agit depuis la nouvelle loi organique sur les collectivités locales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, d'entamer une réforme de grande ampleur notamment pour palier l'endettement des collectivités locales. L'organisation territoriale en Hongrie est relativement complexe, puisque c'est un État six fois plus petit que la France mais avec autant de niveaux de collectivités et d'établissements publics. L'une des difficultés majeures de la réforme des collectivités territoriales en Hongrie était la nécessité d'obtenir la majorité qualifiée des

²⁴ BALAZS István: Le contrôle de légalité des collectivités locales et territoriales en Hongrie. *Revue Est Europa* 2 (2011) 408.

²⁵ Maurel MARIE-CLAUDE: Collectivités locales, De nouveaux modes de gestion en Europe centrale. *Le courrier des pays de l'Est*, N°1033, 3 (2003) 16-27.

²⁶ Breuillard MICHELE: Le processus de décentralisation en Europe centrale et orientale: vus d'une comparaison franco-hongroise. *Revue Est Europa*, 1 (2011) 52.

²⁷ Jean-Jacques DETHIER: *The effectiveness of decentralization in Hungary and Slovakia*. The World Bank, Washington D.C., 2000., BOKROS Lajos – Jean-Jacques DETHIER (eds.): *Public finance reform during the transition. The experience of Hungary*. The World Bank, Washington D.C., 1998.; KISS Gábor – SZAPÁRY Gy.: Fiscal adjustment in transition process. Hungary 1990-1999. *Post-Soviet Geography and Economics*, 41, 4 (2000) 233-264; Deborah WETZEL – Jonathan DUNN: *Fiscal decentralization in former socialist economies, Progress and Prospects*. The World Bank, Washington D.C., 2000., Mimeographed; World Bank: *Hungary: on the road to the European Union*. The World Bank, Washington D.C. 1999.

²⁸ Anne-Élizabeth COURRIER: Le contrôle de l'État sur les collectivités locales. Quelques remarques au titre de la comparaison entre la France et la Hongrie. *Revue Est Europa* 2 (2011) 467-489.

deux tiers du Parlement pour modifier les dispositions législatives relatives aux collectivités territoriales. Cela provoquait un blocage en la matière. Cependant, en 2011, la Hongrie a mis en place des Offices départementaux du gouvernement pour regrouper les organes déconcentrés de l'État, reprenant pour l'essentiel les compétences liées à l'enseignement et aux services hospitaliers. Les Conseils généraux qui ne pouvaient lever l'impôt ont perdu leur compétence originelle (lycées, hôpital, archives, compétences sociales), mais sont investis d'une nouvelle mission: l'aménagement et le développement du territoire. Ils doivent jouer un rôle de coordination les rapprochant des régions françaises dans les négociations des contrats de projets État-régions. La réforme prévoit également la suppression ou la fusion des communes (1892 offices communaux).

Malgré ces différentes tentatives de réforme²⁹ participant pour l'essentiel à la complexité de l'organisation territoriale et souvent empreintes de contradictions,³⁰ nous pouvons à présent nous questionner sur l'insuffisance de l'échelon national pour répondre aux nouvelles problématiques de l'évolution institutionnelle des différents États membres de l'Union européenne. Nous pouvons à présent nous questionner sur l'existence d'un modèle de gouvernance locale en Europe.

On peut également envisager une double relation en devenir: verticale entre les collectivités locales et non plus avec l'État mais avec l'Union européenne et une relation horizontale entre les collectivités européennes elles-mêmes.

La décentralisation comme instrument de démocratisation européenne?

En effet, en considération du caractère dynamique de la construction européenne, nous pouvons très justement nous questionner sur l'évolution de la communauté et le rôle des États et l'attention portée aux collectivités locales³¹ et au processus de décentralisation³² comme instrument privilégié de démocratisation européenne. Malgré des systèmes institutionnels et d'organisation territoriale différents en Europe, on peut constater un rapprochement des modèles d'autonomie locale, s'inscrivant dans des influences et des interdépendances assez étroites. C'est du moins ce qu'a essayé de faire la signature de la Charte sur l'autonomie locale de 1985, qui créa un instrument juridique international pour la décentralisation.

La question est d'une brûlante actualité en France avec la volonté du gouvernement de créer des «super» régions pour procéder à des économies d'échelle au sein de l'organisation

²⁹ Olivier GOHIN: La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France. *AJDA* (2003) 522.; Patrick LE LIDEC: La seconde étape de la décentralisation en France: une mise en perspective critique. *Mouvements* N°26 2 (2003) 96-101.; Michel VERPEAUX: La loi du 13 août 2004: le demi-succès de l'acte II de la décentralisation. *AJDA* (2004), 1960.; Martine LONG: Vers un acte III de la décentralisation? *RDSS [Revue de droit sanitaire et social]* (2011) 17.

³⁰ Finalement la question pourrait également se poser en terme philosophique, c'est à dire sur le plan de la théorie juridique de l'État et analyser le rôle de l'État dans son gouvernement local. À titre d'exemple, Michel Troper, appartenant au courant du réalisme juridique, considère le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales comme une coquille vide. Pour lui, il s'agit «d'un terme vague et vide (privé de références) dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative». Voir l'ouvrage de Houser M., *L'intervention de l'État et la coopération entre communes*, 2009, L'Harmattan, 205.

³¹ Nous ne citerons ici qu'un extrait de l'article de Catherine ROCHE: Les collectivités territoriales et l'Union européenne. *AJDA* (2005) 1325., où le Comité des régions soulignait l'aspect suivant: «Bien que la mondialisation tende à gommer les spécificités culturelles des régions européennes, l'existence d'une identité locale et régional est, en effet, primordiale pour représenter un contrepois aux effets de nivellements» (Rapport sur la proximité CdR 436/2000 fin).

³² Voir l'article de Jacques CHEVALLIER: Décentralisation et politiques publiques. *AJDA* (1992) 120.

territoriale, diminuant les régions de France métropolitaine de 22 à 13³³ et paliant par là même le mille-feuille institutionnel. Le projet présenté en juin 2014 fait suite aux échecs passés, notamment celui de la réforme de 2010, et répond à la dualité unité nationale et libertés locales. Un jeu de compromis politique se joue actuellement en France autour de la mutation de son organisation territoriale. Il sera d'autant plus intéressant d'analyser le rôle de ces nouvelles puissances régionales dans le processus d'intégration européenne. Quel a été l'impact de l'adhésion à l'Union européenne sur l'organisation institutionnelle et locale en Europe centrale et plus précisément en Hongrie? Il faudra également suivre dans l'actualité hongroise, le rôle des départements comme organe de coordination et de planification territoriale.

Nous pouvons très raisonnablement nous questionner sur l'avenir d'un modèle européen de gouvernance locale. L'Italie par exemple, avec son système d'État régionalisé pourrait servir d'exemple pour le devenir des «super» régions françaises, allant même jusqu'à leur conférer, osons-le, un pouvoir législatif. Quel impact de la Charte sur l'autonomie locale³⁴ en Hongrie, par exemple lorsque la nouvelle constitution appelée désormais Loi fondamentale du 25 avril 2011 ne fait plus référence à la notion d'autonomie locale ou de libre administration, privilégiant plutôt l'administration locale (article 31 à 36 de la Constitution hongroise³⁵)?

Dans un contexte de transformation et d'évolution politico-administrative, il est vrai que le modèle local se différencie de plus en plus de l'échelon étatique, engageant un désengagement progressif de l'État au profit de celui des collectivités locales avec une relation en devenir avec les entités supranationales européennes.

Concernant la liaison entre niveau local et construction européenne, deux thèses³⁶ ont été récemment soutenues au sujet de l'Union européenne et des collectivités locales. L'une des thèses effectue clairement le lien avec la citoyenneté européenne, en posant la question de la contribution des collectivités locales à la formation d'une telle citoyenneté. Elles ont mis en avant le rôle croissant des collectivités locales, qui à l'origine étaient souvent ignorées par le droit de l'Union européenne, mais qui aujourd'hui sont de plus en plus intégrées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les collectivités locales sont amenées à mettre en œuvre le droit de l'Union européenne en raison de l'obligation de transposition en droit interne de la législation européenne. Elles participent directement à la mise en évidence d'un territoire européen et par là même à la logique d'intégration européenne, adaptent leurs politiques et leurs démarches selon les préceptes

³³ Voir l'article du Huffington post, *François Hollande: nouvelle carte des régions en France*. http://www.huffingtonpost.fr/2014/06/02/francois-hollande-nouvelle-carte-regions-france_n_5433651.html, (02. 06. 2014.)

³⁴ Nous citerons notamment ici l'invention de de M. Jerzy REGULSKI, Président de la Fondation pour le soutien démocratie locale: «Le rôle de la Charte européenne de l'Autonomie locale en tant qu'instrument juridique européenne de référence pour la stabilité démocratique et la construction de la démocratie locale dans les Pays de l'Europe centrale et orientale», au colloque, *La décentralisation française vue d'Europe – La France et la charte européenne de l'autonomie locale*. Paris, Palais du Luxembourg, 26 juin 2001.

³⁵ Article 31 de la Loi fondamentale hongroise du 25 avril 2011: «1. En Hongrie, les autorités locales sont établies pour administrer les affaires publiques et exercer la puissance publique au niveau local. 2. Un référendum local peut être tenu sur toute question relevant des fonctions et des compétences des autorités locales telles que définies par la loi. 3. Les règles relatives aux autorités locales sont définies par la loi organique».

³⁶ Maryline GRANGER: *Les collectivités territoriales françaises et l'Union européenne: la contribution des collectivités territoriales à l'émergence d'une citoyenneté européenne*. Université de Limoges, soutenue le 12 mars 2012 et Aurélie NOUVEAU, *L'Union européenne et les collectivités territoriales*. Université de La Rochelle, soutenue le 2 avril 2011.

de *multi level governance* ou gouvernance multi-niveaux³⁷ qui correspond beaucoup plus aujourd'hui à l'émergence d'un modèle de gouvernance et d'une conscience européenne et à la mutation institutionnelle des sociétés européennes.

Nous pouvons discerner trois courants³⁸ dans la relation entre collectivités locales et Union européenne. Le premier, qui pourrait être qualifié de courant «descendant», tel qu'évoqué plus haut, où les collectivités locales mettent en œuvre le droit de l'Union européenne et expliquent aux citoyens la réglementation en vigueur. Un deuxième courant «ascendant» serait celui où les collectivités territoriales informeraient les institutions européennes des questions et intérêts les plus pertinents à traiter. Le dernier axe serait celui d'un courant «horizontal» qui serait de faire intervenir les entités infra-étatiques entre elles pour renforcer l'intégration européenne. On peut très justement intégrer dans ce courant la question de la coopération entre collectivités locales sur le plan national ou international³⁹.

Or, nous assistons au renforcement du rôle des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit européen. Pour ne prendre que quelques exemples avant de conclure l'analyse : la Charte sur l'autonomie locale⁴⁰ du 15 octobre 1985 du Conseil de l'Europe, la création du Comité des régions par Maastricht et l'incitation à la coopération transfrontalière comme facteur d'intégration européenne avec l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière. La Charte européenne de l'autonomie locale notamment peut être considérée, comme mentionné ci-dessus, comme un instrument juridique international pour la décentralisation⁴¹. Elle s'inscrit dans un processus entamé il y a plus plus de cinquante ans - la «Charte européenne des libertés locales» avait été adoptée dès le 18 octobre 1953 - et devait servir de base pour la protection et le développement de l'autonomie locale en Europe. Elle dispose de trois volets. Le premier retrace la définition et le concept de l'autonomie locale. Par exemple l'article 3 paragraphe 1 de la Charte définit l'autonomie locale comme il s'ensuit :

«Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.»

Le deuxième s'intéresse aux conditions d'exercice de l'autonomie locale et le troisième s'attache aux conditions d'entrée en vigueur et d'application de la Charte.

Le développement de ces outils et les incitations européennes mises en place ces dernières années marquent une volonté d'aller plus loin dans le rôle des collectivités locales dans l'intégration européenne et dans le développement de la protection des droits accordés aux entités locales.

³⁷ Voir l'article de Nicole BELLOUBET-FRIER: Vers un modèle européen d'administration locale? *Revue française d'administration publique* N°121-122 1 (2007) 5-18.

³⁸ Catherine ROCHE, 2005. 3.

³⁹ J-C. LUBAC: *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*. Thèse soutenue à l'Université de Toulouse, le 30 juin 2005.

⁴⁰ Voir l'article de Patrice WILLIAMS-RIQUIER: La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation. *Revue française d'administration publique*, n°121-122. 1 (2007) 191-202. L'article met principalement en avant les grands principes de la décentralisation en Europe avec le rapport de l'autonomie locale et des libertés communales et régionales. Il se concentre sur la question des différents modèles de gouvernance locale et des conditions d'exercice et d'application de la Charte.

⁴¹ Ibidem 191-202.

Nous pouvons en déduire que l'Union européenne prend conscience de la place des collectivités locales comme vecteur de démocratisation de l'Europe.

Les événements récents en Écosse et en Catalogne, pourtant, mettent en exergue les faiblesses de réaction de l'Union européenne devant un phénomène de sécession dans un État démocratique, phénomène que le droit peine à régler. La solution est probablement à trouver sur le plan politique. Quoiqu'il en soit l'Union européenne ne pourra certainement pas rester inerte ou silencieuse face à ces mouvements. Dans l'hypothèse d'une procédure d'indépendance de ces entités, plusieurs questions se posent. Quelle sera la réaction de l'Union européenne? Devra-t-elle procéder à une candidature d'adhésion classique pour ces nouveaux «territoires» afin qu'ils entrent dans l'Union européenne? Quelles conséquences économiques sur l'ensemble de l'Union? Devra-t-elle se questionner sur la nature même de son espace? Quelles conséquences pour la forme institutionnelle ou politique des États concernés?

Le partenariat entre l'Union européenne et les collectivités locales soulève de nombreuses questions mais pourrait bien constituer une des clés de compréhension pour le devenir tant institutionnel que politique des États membres et de l'Union elle-même.

Même si la réflexion mériterait d'autres approfondissements, nous pouvons nous demander quelle est la place des collectivités territoriales dans la construction européenne, sujet qui reste sensible et qui a été défini par M. Barnier lors de la conférence des présidents de région en 2003, comme:

«Un sujet qui se situe au point d'équilibre ou de rupture de la répartition des pouvoirs entre Europe, nations, régions».

GUEMAR CARINE

A területi decentralizáció magyarországi és franciaországi rendszerének összehasonlító elemzése⁴²

(Összefoglaló)

A szerző, Carine Guemar az írása mottójaként választott idézet szerint arra a kérdésre keresi a választ – a Magyarországon az elmúlt időszakban lezajlott, Franciaországban pedig immár több mint egy évtizede vitatott területszervezési reformok, azok céljainak és következményeinek összehasonlító elemzésében –, hogy az államnak és annak politikai közösségének a tartós fennmaradása céljából hogyan lehet az egész és a részek közötti viszony megfelelő egyensúlyát megtalálni. Miközben az európai integráció kapcsán kitér az államon túli egység és az ehhez kapcsolódó területszervezési elvárások problémakörére is. Alkotmányjogi, szociológiai és közigazgatás-szervezési szempontok alapján igyekszik összehasonlítani az írás két, ugyan mindkét esetben unitárius szerkezetű, de egészen eltérő történelmi és politikai kultúrájú, uniós tagállam területszervezési megoldásait. Miközben az írás az állam szerepét és a decentralizáció fogalmát, sőt annak lényegét is igyekszik megfelelő alapossággal körüljárni, vizsgálódásai során elsősorban az eltérő szintek: területi

⁴² A rezümét dr. Kruzslíc Péter a Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet képzési igazgatója és egyetemi tanársegédje készítette.

önkormányzatok, állam, Európai Unió, egymáshoz való viszonyának, e viszonyrendszer főbb szempontjai meghatározásának kérdését, azaz egy rendkívül összetett kérdéskört próbál ha nem is megválaszolni, de valamilyen szempontrendszer adni annak megválaszolásához. Alapvető kiindulási pontként a demokrácia alapelvét határozza meg, a decentralizációt egyrészt, mint a területi demokrácia, másrészt, pedig mint az európai demokrácia eszköztét vizsgálja, kritikai észrevételeit az egyes reformok kapcsán e kiindulási pont alapján fogalmazza meg. A hatáskörök megosztása és ezek megfelelő és hatékony gyakorlásához szükséges jogosítványok, valamint a források elosztása fontos tárgya a vizsgálódásnak. Még akkor is, ha az felhívja a figyelmet arra is, hogy a jelenleg kialakuló többszintű és nagyon összetett szerkezetek, ahol a hatáskörök és azok megosztásának kérdése nem csupán az államok, hanem az európai integráció dinamikusan fejlődő rendszerében is felmerül, – továbbra is a demokrácia építését, megerősítését tartva szem előtt – a téma egy sokkal általánosabb és átfogóbb tárgyalását tennék szükségessé akár az egyes feladatok, funkciók vonatkozásában is.