

HONGRIE

Pr. Zoltán Szente, professeur à la faculté de droit de l'Université Széchenyi István de Győret et à l'Université Eötvös Loránd de Budapest, Hongrie

Situation générale en matière d'organisation territoriale

L'administration publique hongroise est un système mixte consistant en une administration publique hiérarchique et un système de gouvernement local. La première comporte trois niveaux : Etat central, comté et district. Le gouvernement central présente un système d'organisation complexe constitué de ministères, « bureaux centraux », « agences réglementaires indépendantes », « entités d'administration publique autonomes » et d'un réseau de diverses instances décisionnelles ou consultatives, toutes dotées d'un statut juridique ou administratif différent.

La pièce maîtresse de l'administration publique au niveau médian est le comté. Tant les organes territoriaux du gouvernement central à compétence générale (« bureaux gouvernementaux de la capitale et du comté ») que les entités déconcentrées sectorielles des ministères sont généralement situés dans les comtés. Bien que la plupart des organes territoriaux de l'administration publique aient été intégrés dans les bureaux gouvernementaux du comté au cours des dernières années, les comtés ne sont pas considérés comme des « régions administratives » parce que, d'une part, il existe certains organismes de l'administration publique au niveau du comté se trouvant sous la subordination directe de leurs propres autorités centrales et que, d'autre part, le territoire administratif de certains organes spéciaux de l'administration publique (comme la protection de l'environnement, la gestion de l'eau) dépasse les frontières du comté.

En 2012, une nouvelle législation a établi 175 bureaux administratifs de district dans le pays et 23 dans la capitale. Presque la moitié des compétences précédemment déléguées sont passées des communes à ces entités administratives.

La Hongrie est dotée d'un système de gouvernement local à deux niveaux, la commune et le comté. Le pays est divisé en 19 comtés⁵⁷, qui représentent le niveau médian de l'administration publique. Les comtés ont tous un organe représentatif élu au suffrage universel, égal, direct et à bulletin secret.

Dans le contexte hongrois, les comtés sont considérés comme des entités administratives médianes entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Dans la terminologie hongroise, le comté se situe en deçà du niveau régional, les « régions » couvrant un territoire plus large. Dans les années 1990, au cours de la période de préparation du pays à l'adhésion à l'Union Européenne, les comtés ont été classés NUTS III dans la nomenclature d'unités territoriales statistiques, mais on a considéré généralement qu'ils étaient trop petits en termes d'aménagement du territoire pour pouvoir absorber les fonds escomptés de l'Union Européenne. Par conséquent, la loi n° XXI de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire a autorisé les comtés à créer, sur une base volontaire, des « conseils de développement régional ». La prochaine étape, la loi XCII de 1999 pour la planification, la programmation, le financement et la supervision des politiques de développement régional financées par l'Union Européenne, a établi des entités plus vastes, en créant sept « régions statistiques et d'aménagement du territoire ». Ces régions étaient les suivantes :

- Transdanubie occidentale (comtés de Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala),
- Transdanubie centrale (comtés de Veszprém, Fejér, Komárom-Esztergom),
- Transdanubie méridionale (comtés de Baranya, Somogy, Tolna),
- Hongrie centrale (Budapest capitale et comté de Pest),
- Hongrie septentrionale (comtés de Heves, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén),
- Grande Plaine septentrionale (comtés de Jász-Nagykun, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg),
- Grande Plaine méridionale (comtés de Bács-Kiskun, Békés, Csongrád).

Entre 2002 et 2010, le gouvernement a développé une politique de régionalisation afin de remplacer les gouvernements de comtés par des gouvernements régionaux nouvellement établis (concentrant ainsi

⁵⁷ De plus, en vertu de la loi, la capitale Budapest est simultanément une entité autonome municipale et territoriale. Mais elle n'est pas examinée dans le cadre du présent rapport.

l'administration publique sur des centres régionaux opérant en parallèle), mais cette réforme n'a pas abouti (voir évaluation globale ci-après) et le processus de régionalisation a été retiré de l'agenda politique.

Ainsi, ce sont les comtés qui forment le cadre territorial de l'administration au niveau médian en Hongrie et en l'absence d'autres niveaux administratifs intermédiaires, ils sont classés comme entités « régionales ».

Nombre de communes dans les comtés au 1^{er} janvier 2013

	Capitale	Villes dotées de droits de comté	Villes	Grands Villages	Villages	Total
<i>Budapest</i>	1	-	-	-	-	1
Pest	-	1	47	22	117	187
Fejér	-	2	13	12	81	108
Komárom-Esztergom	-	1	10	3	62	76
Veszprém	-	1	14	2	199	216
Győr-Moson-Sopron	-	2	9	5	167	183
Vas	-	1	11	1	203	216
Zala	-	2	8	2	246	258
Baranya	-	1	13	3	284	301
Somogy	-	1	15	2	228	246
Tolna	-	1	10	5	93	109
Borsod-Abaúj-Zemplén	-	1	27	9	321	358
Heves	-	1	8	4	008	120
Nógrád	-	1	5	-	125	131
Hajdú-Bihar	-	1	20	10	51	82
Jász-Nagykun-Szolnok	-	1	19	5	53	78
Szabolcs-Szatmár-Bereg	-	1	16	16	186	229
Bács-Kiskun	-	1	21	7	90	119
Békés	-	1	20	9	45	75
Csongrád	-	2	8	4	46	60
Total	1	23	304	121	2706	3154

Bases constitutionnelles et législatives du gouvernement régional

L'existence de gouvernements de comté est reconnue de manière indirecte par la loi fondamentale de 2011 (la constitution) ; la constitution contient uniquement des dispositions sur le calendrier des élections locales et détermine la méthode d'élection du président de l'organe représentatif du comté. Ainsi les élections générales des représentants du gouvernement local, y compris les membres de l'organe représentatif du comté, doivent-elles se tenir au mois d'octobre de la cinquième année suivant les élections locales précédentes. En outre, le président d'un organe représentatif du comté est élu par celui-ci parmi ses membres pour la durée de son mandat, c'est-à-dire pour cinq ans. Il y a lieu de noter que la population des « villes dotées de droits de comté » (généralement la plus grande ville de chaque comté) n'est pas représentée dans l'assemblée du comté, puisqu'elle ne vote que pour son propre gouvernement municipal.

Alors que la constitution ne donne pas de définition des gouvernements autonomes des comtés, des règles spécifiques sont énoncées dans la loi organique⁵⁸ concernant les autorités locales, la Loi sur les Collectivités Locales de Hongrie n° CLXXXIX de 2011 (ci-après « la LCL »). Conformément à cette loi, le gouvernement du comté (semblablement aux gouvernements municipaux) est « le droit de la communauté des électeurs » dans le comté en question. Les comtés sont considérés comme des collectivités territoriales (régionales) autonomes. Ils sont tous situés sur un même plan et dotés des mêmes compétences.

Autonomie

A part la reconnaissance constitutionnelle et législative du gouvernement du comté, il n'existe pas de garantie juridique de son autonomie. Par analogie, les comtés jouissent des mêmes « droits » que les communes, mais même si tel est le cas, cela n'a pas de grande pertinence, puisqu'ils n'ont ni revenus importants ni biens, et qu'ils n'exercent le plus souvent que des fonctions formelles. Ils n'ont tout simplement ni les ressources financières ni les compétences administratives suffisantes pour déterminer la politique publique ou pour jouer un rôle important dans la détermination des politiques publiques nationales.

Les comtés n'ont pas de pouvoir sur les communes situées sur leur territoire, ne leur fournissent pas de services et ne contribuent pas à leurs recettes.

Figure 1 : les frontières des comtés actuels



Les gouvernements de comté n'ont aucune compétence fiscale. Ainsi, ils ne répondent pas aux critères de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, aux termes duquel « une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. »

⁵⁸ En Hongrie les « lois organiques » doivent être approuvées par le parlement à la majorité qualifiée (majorité de deux tiers de tous les députés élus).

Néanmoins, les comtés sont à même de jouir de quelques « droits » puisqu'ils ont la faculté de coopérer avec les collectivités locales ou d'autres comtés. Ils peuvent créer ou rejoindre des associations pour défendre leurs intérêts. Actuellement, ils sont représentés par l'Association nationale des gouvernements de comtés, l'une des sept associations nationales de pouvoirs locaux.

Cadre du gouvernement du comté

Organisation institutionnelle et administrative

Les gouvernements des comtés ont perdu la plupart de leurs fonctions obligatoires en 2011, puisque les services publics les plus coûteux, comme les services de santé (entretien des hôpitaux et autres institutions de santé), l'éducation (écoles secondaires) et les services culturels (y compris les bibliothèques publiques et les archives), ont été reprises par le gouvernement central.

S'agissant de l'organisation interne des gouvernements de comté, la LCL dispose que l'organe représentatif est le principal organe décisionnel des comtés, la présidence étant assurée par le président de l'assemblée du comté.

Les gouvernements des comtés sont dotés d'un bureau dirigé par l'administrateur principal qui, après avoir soumis sa candidature, est nommé par le président de l'organe représentatif. En moyenne, ces bureaux exécutifs comptent de 20 à 25 fonctionnaires, compte tenu du peu de responsabilités confiées aux gouvernements des comtés. Les bureaux ont généralement de trois à quatre départements, pour les affaires juridiques, le développement régional ou d'autres tâches « fonctionnelles ».

Alors que jusqu'en 2012, les comtés géraient toute une série d'institutions de service public, ce n'est plus le cas aujourd'hui, à part une ou deux petites unités, en liaison avec leurs fonctions de planification et de développement.

Compétences

En ce qui concerne les tâches et les fonctions des gouvernements des comtés, la LCL dispose uniquement que dans les limites de la loi, ils exercent des fonctions en matière de développement régional, développement rural, gestion du territoire et coordination. Cela étant, ni la constitution ni la LCL ne donnent de définition du gouvernement de comté, puisque ni l'une ni l'autre n'énoncent de garanties les concernant.

Bien que ni la LCL ni la Loi relative à l'élaboration des lois n° CXXX de 2010 n'habilite expressément les gouvernements des comtés à publier des décrets, cette compétence leur a toujours été attribuée. Cela étant, ils ne disposent pas de compétences réglementaires de quelque importance ; généralement, ils publient des décrets concernant leurs plans de développement régional, les récompenses et les symboles du comté et leurs budgets et organisation interne.

A ce jour, la LCL dresse des responsabilités des gouvernements des comtés la liste suivante :

- développement territorial et rural ;
- aménagement spatial ; et,
- coordination territoriale.

La Loi n° XXI de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire souligne également leur rôle en la matière « au niveau du comté ». En 2012, les comtés ont repris les fonctions des conseils de développement régional, juste après la suppression de ces derniers. Bien qu'ils puissent prendre part à la gestion et à l'administration de certains projets de développement financés par l'Union Européenne, la plupart de leurs fonctions se cantonnent à un rôle de coordination et de consultation, sans réel pouvoir de décision.

Ils participant également à la préparation et à l'organisation d'élections locales et générales et des référendums. Dans la pratique, les gouvernements des comtés approuvent la politique de développement régional à long terme, ainsi que les plans régionaux du comté et font part de leur avis sur les plans concernant leur domaine de compétence. Ils préparent aussi les plans financiers pour la mise en œuvre des programmes de développement et concluent des accords avec les ministères concernés sur le financement des divers programmes de développement. Les gouvernements des comtés décident de l'utilisation des fonds qui leur

sont alloués et de la mise en œuvre des politiques de développement dans le cadre d'un dispositif d'appel d'offres en tenant compte de la politique de développement régional du comté.

Autonomie financière

Lorsque l'Etat central a repris la responsabilité de toutes les institutions publiques aux gouvernements du comté, ces derniers ont aussi perdu la plus grande partie de leurs ressources antérieures. Aujourd'hui, la quasi-totalité des recettes des comtés proviennent du budget de l'Etat. Comme mentionné plus haut, ils n'ont pas de compétences fiscales et ils n'ont plus de recettes provenant des redevances et des taxes payées pour des services publics. Par ailleurs, ils ne tirent plus dorénavant de revenus d'impôts partagés. Ils reçoivent simplement des allocations pour leurs dépenses courantes et des subventions pour la gestion d'éventuels programmes de développement spécifiques.

Dans ces circonstances, leur autonomie financière est très limitée ; ils peuvent approuver et gérer leurs budgets annuels, par exemple. Malgré cela, ils n'ont pas de véritable possibilité de lever des recettes propres.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

Les principales tâches et fonctions des comtés ayant glissé vers l'aménagement et le développement régional, leurs liens avec les divers ministères et autorités sectorielles ont été renforcés. Bien qu'en théorie, il n'y ait pas de relation hiérarchique entre l'Etat central et les gouvernements des comtés, l'étendue et la participation des comtés au développement régional est fonction des finances qu'ils reçoivent du budget central.

S'agissant de la supervision par l'Etat central des comtés, elle se borne à un contrôle juridique, tout comme les communes qui sont contrôlées par les bureaux gouvernementaux du comté (ou de la capitale). Le contrôle juridique ne consiste qu'en un examen *ex post facto* de la légalité des décisions sans pouvoir ni de les annuler, ni de les suspendre. Les comtés doivent envoyer leurs décrets et résolutions individuelles au bureau compétent pour contrôler leur conformité avec la loi. Si le bureau gouvernemental estime qu'une décision ou une disposition est illégale, il peut exiger du gouvernement du comté concerné de remédier à la violation de la loi. Le cas échéant le bureau peut s'adresser à un tribunal pour faire annuler le texte illégal.

En ce qui concerne l'association nationale des gouvernements des comtés, il ne semble pas y avoir d'informations fiables concernant l'efficacité de ses consultations avec le gouvernement central, voire l'existence de telles consultations. Il est largement admis que la prise de contrôle par l'Etat central des institutions publiques relevant précédemment des gouvernements des comtés a été la conséquence d'un accord politique conclu à l'automne de 2011 entre le premier ministre et les présidents des assemblées de comtés (appartenant tous -sauf un- aux partis du gouvernement).

Evaluation globale

Dans la période de transition 1989/1990, quand furent posés les fondements de la nouvelle démocratie constitutionnelle, les frontières des comtés ne furent pas modifiées, mais la gamme de leurs compétences fut considérablement réduite par rapport à la situation antérieure. Dans le système de gouvernement local centré sur la commune qui fut alors mis en place, les comtés n'exerçaient plus que des fonctions complémentaires, en gérant plusieurs établissements de service public, dont la plupart des écoles secondaires et des hôpitaux et autres prestataires de services de santé. Ils étaient chargés également de la protection sociale et d'autres prestations sociales, de la direction d'établissements culturels (bibliothèques publiques, musées, archives et centres culturels) et de l'organisation des services du secteur sportif et récréatif.

De 2002 à 2006, le programme du Gouvernement socialiste-libéral a essayé d'établir des gouvernements régionaux en lieu et place des comtés élus et lancé un processus de renforcement des structures régionales dans leur ensemble. Dans le droit fil de la probable intégration européenne, cette approche régionaliste a été une pièce maîtresse des réformes administratives dont la régionalisation de l'administration publique. Ainsi, l'un des objectifs politiques majeurs de la coalition socialiste-libérale a été de créer un nouveau niveau régional et de le consolider en regroupant des comtés pour former des entités territoriales plus vastes qui seront développées ultérieurement afin de remplacer les comtés existants. L'objectif stratégique était d'établir des gouvernements autonomes régionaux dotés d'organes élus démocratiquement au lieu des assemblées de comtés.

Lorsque le premier rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Hongrie a été établi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 2002, c'était là la principale orientation politique du gouvernement hongrois et cette conception était également soutenue dans le rapporteur du Conseil de l'Europe, selon lequel :

« La nécessité d'une revitalisation démocratique de l'administration régionale en Hongrie devrait être étudiée sérieusement, à la lumière des évaluations et conclusions du présent rapport. A cet égard, un principe fondamental veut qu'une partie importante des tâches régionales publiques soient administrée par des assemblées élues qui sont directement et politiquement responsables vis-à-vis des électeurs sur leurs territoires respectifs, que leurs tâches soient clairement définies et qu'elles puissent disposer de ressources suffisantes (de préférence propres) pour s'acquitter de leurs tâches » [Rapport sur la situation de la démocratie régionale en Hongrie CPR(9) 2 Partie II.]

Cette politique de régionalisation a également été encouragée par la Recommandation 116 (2002) du Congrès sur la Démocratie régionale en Hongrie et la Résolution 14.2 (2002) du Congrès sur la Démocratie régionale en Hongrie.

Cela étant, les réformes régionales ont été mal conçues et n'ont progressé que lentement. Cette réforme structurelle aurait eu besoin du soutien des partis d'opposition, puisque toute transformation du système de gouvernement local en place (avec les comtés) requiert une majorité des deux-tiers au parlement. En l'absence d'un tel soutien politique, la réforme n'a pas abouti et immédiatement après la chute de ce gouvernement, toute la question a été retirée de l'agenda.

Le nouveau gouvernement conservateur s'est non seulement déclaré opposé au processus de régionalisation du gouvernement local au niveau médian, mais a également fondamentalement affaibli les comtés en leur retirant les fonctions qu'ils exerçaient depuis 1990. Les comtés ont perdu les institutions dont ils avaient traditionnellement la responsabilité, ainsi que la plus grande partie de leurs recettes antérieures, et cessé d'être des prestataires de services publics. Le budget total des administrations des comtés a été réduit de plus quatre cinquièmes, passant à tout juste 18 à 20 % des montants d'avant 2012. La perte de ressources financières a ainsi été la suite logique de la perte de la plupart de leurs responsabilités susmentionnées.

Bien que les comtés n'aient reçu aucune compensation pour leurs établissements de service public, quand ceux-ci ont été transférés au gouvernement central, ce dernier a repris leurs dettes en 2013. Néanmoins, alors que la dette totale des comtés s'établissait autour de 400 milliards de forint hongrois (HUF), la valeur estimée des établissements de service public repris par le gouvernement central aux comtés s'élevait à 1 200 milliards HUF.

Pour les comtés, il reste à ce jour à trouver le rôle qui pourrait être le leur, puisqu'ils ont perdu leurs principales fonctions, la plupart de leurs recettes et capacités institutionnelles. Les récents développements de la structure administrative, à la suite d'une lourde centralisation, semblent nous conduire vers un système de gouvernance locale qui n'aurait quasiment qu'un seul niveau, dans lequel le vainqueur de l'affaiblissement et de l'épuisement des comtés sera le gouvernement central. Et non pas les communes.