Problèmes d'organisation administrative des capitales d'Europe centrale orientale

Violette Rey

► To cite this version:

Violette Rey. Problèmes d'organisation administrative des capitales d'Europe centrale orientale. Bulletin de l'Association de géographes français, 1998, 75 (4), pp.479-485. 10.3406/bagf.1998.2085 . hal-02886836

HAL Id: hal-02886836

<https://hal.science/hal-02886836>

Submitted on 1 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Problèmes d'organisation administrative des capitales d'Europe centrale orientale (*Problems of administrative organization of central eastern european capitals*)

Violette Rey

Résumé

Résumé. - Les réformes de gestion des capitales sont un aspect essentiel de la question plus générale de la réorganisation administrative des Etats postsocialistes. Avec les lois d'autonomie des collectivités locales, les capitales ont fait l'expérience de la fragmentation de leur gestion territoriale et sont confrontées à trois problèmes : multiplication des acteurs, coordination des niveaux de gestion, faiblesse des budgets avec conflits de répartition. Vers quelle évolution d'organisation s'acheminer, par référence aux structures de l'Union européenne ?

Abstract

Abstract. - The reforms of city government applied to capitals are a central issue of post communism reforms in public administration. Three problems are underlined : many new actors, overlapping jurisdictions between districts governments and the central municipality, poor budgets unequally distributed. The paper is focused on the tensions between local municipalities, central municipality and the state government. After a first period of high fragmentation of powers between them, which would be for the future, according to the wish to enter in European Community ?

Citer ce document / Cite this document :

Rey Violette. Problèmes d'organisation administrative des capitales d'Europe centrale orientale (*Problems of administrative organization of central eastern european capitals*). In: Bulletin de l'Association de géographes français, 75e année, 1998-4 (décembre). la nouvelle Europe médiane. pp. 479-485;

doi : <https://doi.org/10.3406/bagf.1998.2085>

https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1998_num_75_4_2085

Fichier pdf généré le 25/04/2018

Violette REY*

PROBLÈMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES CAPITALES D'EUROPE CENTRE ORIENTALE

(PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF CENTRAL EASTERN EUROPEAN CAPITALS)

RÉSUMÉ. – *Les réformes de gestion des capitales sont un aspect essentiel de la question plus générale de la réorganisation administrative des Etats post-socialistes. Avec les lois d'autonomie des collectivités locales, les capitales ont fait l'expérience de la fragmentation de leur gestion territoriale et sont confrontées à trois problèmes: multiplication des acteurs, coordination des niveaux de gestion, faiblesse des budgets avec conflits de répartition. Vers quelle évolution d'organisation s'acheminer, par référence aux structures de l'Union européenne ?*

Mots-clés: *capitale, Europe centre orientale, réforme administrative, gestion territoriale.*

ABSTRACT. – *The reforms of city government applied to capitals are a central issue of post communism reforms in public administration. Three problems are underlined: many new actors, overlapping jurisdictions between districts governments and the central municipality, poor budgets unequally distributed. The paper is focused on the tensions between local municipalities, central municipality and the state government. After a first period of high fragmentation of powers between them, which would be for the future, according to the wish to enter in European Community ?*

Key words: *capital city, East-Central Europe, public administrative reform, territorial gestion.*

La question des réformes en matière de gestion des capitales est un aspect des réformes des administrations locales post-communistes. Son caractère particulier n'en illustre pas moins d'une façon très aiguë la complexité de cette période de transition, avec les forces très contradictoires qui sont en action.

La volonté de casser les systèmes hiérarchiques hypercentralisés et non démocratiques a été immédiate, et partout exprimée: dès 1990 le statut de communautés territoriales avec conseils et maires élus est

* ENS Fontenay Saint-Cloud, 31, av. Lombart 92260 Fontenay-aux-Roses.

restitué aux communes avant même que ne soient renouvelés les parlements ; il y a soudainement explosion apparente de la *démocratie locale sur le devant de la scène*. L'objectif de développement de l'économie de marché, lui aussi tout autant affirmé, ne peut dépendre que d'impulsions centrales ; on sait combien il a besoin d'initiatives multiples où l'échelon local intervient fortement. C'est pourquoi donner substance à ce niveau, qui fut quasiment éradiqué auparavant, apparut donc une claire nécessité.

A l'inverse, le retour à une pleine indépendance de chaque Etat avec la disparition de la tutelle soviétique s'inscrit aussi dans une logique de souveraineté étatique, expérimentée dans l'entre-deux-guerres dans des Etats tout juste créés, et qui avaient fait le choix de constitutions unitaires et centralisées, pour affirmer leurs jeunes identités nationales institutionnalisées.

Les capitales, qui ont toujours été les cœurs décisionnels de leurs pays respectifs, changent de rôle : elles redeviennent le lieu privilégié de l'articulation aux autres régions et centres du monde (et non plus seulement les relais/antennes de Moscou). Elles sont de très loin les centres qui captent l'essentiel des investissements directs étrangers et le mouvement de tertiairisation qui caractérise la mutation de l'univers post-socialiste. A ce titre elles ont besoin de se doter des équipements et des infrastructures (circulation, télécommunications, accueil...) qui sont le support indispensable pour ce nouveau rôle, mais pour lesquels les investissements relèvent en grande part de l'échelon national et partiellement étatique.

Dans ce contexte très général, la nouvelle forme de la gestion des agglomérations capitales prend donc un caractère décisif d'encadrement et d'infléchissement des mutations liées à la transition. Certes chaque pays a son parcours de modification vers une gestion démocratique des capitales, en fonction d'héritages spécifiques de culture politique et d'enchaînements politico-électorales. Toutefois, les types de solution ne sont pas innombrables et les problèmes rencontrés sont en grande partie suffisamment semblables, pour qu'une approche comparée soit justifiée et tentée. C'est le sens de cette communication qui présente quelques observations préliminaires à la mise en chantier d'un programme de recherche.

En liaison avec les lois sur les collectivités locales introduisant l'autonomie de gestion, les capitales ont subitement fait l'expérience de l'émiettement/fragmentation de leur fonctionnement territorial, et elles se sont trouvées confrontées à *trois grands problèmes* :

- celui introduit par la nouvelle réalité fonctionnelle d'indépendance des municipalités de districts, selon les découpages administratifs internes à chaque agglomération ;
- celui de la répartition des compétences entre les différentes catégories d'acteurs institutionnels ;
- celui des moyens et des budgets à leur disposition.

1. Un moment de fragmentation et d'hyper-autonomie des collectivités élémentaires

A quels tissus urbains correspondent les espaces inclus dans les périmètres administratifs de gestion des villes capitales? La question de la délimitation des espaces concernés est en elle-même un problème qui déborde le sujet de la présentation. Rappelons-en cependant les points de cadrage essentiels. Les territoires administratifs des villes capitales ont au début des années 50 été largement étendus par absorption de ceintures rurales et villageoises, à des fins précises: doter les capitales d'un vaste territoire de gestion directe pour l'urbanisation en se donnant les conditions pour que n'apparaisse pas de phénomène de banlieue à la manière occidentale. Ceci fut à peu près le cas jusqu'en 1989, d'autant que l'automobile, véhicule indispensable de la périurbanisation, n'existait guère. Or la situation change rapidement depuis 1990. L'augmentation rapide du parc automobile dans ces villes, les plus aisées de chaque pays, l'implantation de centres commerciaux et de nouvelles entreprises diverses, la demande nouvelle de résidences de «standing» sont autant de facteurs qui nécessitent de nouveaux espaces et qui partout engendrent une amorce de périurbanisation et font apparaître un tissu urbain plus complexe dans ses formes comme dans ses fonctions tel que l'on a affaire désormais à une *structure d'agglomération urbaine*, qui a besoin de cadres institutionnels propres de gestion.

L'implantation du système des collectivités territoriales élémentaires se fait dans une logique fonctionnelle totalement inversée par rapport aux structures antérieures, où le fonctionnement reposait sur le modèle soviétique du système des conseils, qui n'étaient que des satellites relais du pouvoir central. Chaque capitale avait son conseil sous la tutelle du conseil des ministres; le maire et le premier secrétaire de la ville étaient souvent membres du comité central, et le budget provenait presque exclusivement d'une dotation centrale.

Par ailleurs dans l'organisation administrative générale de chaque Etat socialiste existait un département de capitale, de périmètre plus large que celui de la municipalité capitale, et dont le chef-lieu était aussi la capitale – avec d'ailleurs plusieurs retouches spatiales au cours de la période.

A partir de 1990, les territoires des capitales se sont retrouvés fragmentés en un nombre plus ou moins élevé de *municipalités de quartiers, à compétence équivalente à la Mairie centrale*. Il semble qu'on puisse distinguer trois types de cas.

– En Pologne et en Hongrie, le nombre de districts n'a pas beaucoup changé. Varsovie en avait 7 en 1989, 7 jusqu'en 1994, 11 depuis; mais avec de profonds remaniements de tracés visant à faire de ces districts des espaces fonctionnels cohérents, ce qui était loin d'être le cas avec les 7 unités antérieures. Budapest en avait 22 en 1989, 23 depuis 1996 (subdivision de l'arrondissement 22). L'expérience de la fragmentation relève ici du statut juridique nouveau de la collectivité de plein exercice, qui fait de chaque district une entité souveraine.

– En République tchèque et en Slovaquie le nombre de districts a explosé: de 10 à 56 à Prague, de 5 à 17 à Bratislava. Se combinent donc ici l'augmentation du nombre des districts et leur statut juridique nouveau.

– En Roumanie et Bulgarie l'avancement des procédures est beaucoup plus lent et fera l'objet d'une investigation ultérieure.

Cette différence entre les pays combine partiellement des différences de territorialités et d'histoires politiques récentes. Pologne et Hongrie, compte tenu de leur cheminement déjà plus autonome vis-à-vis du modèle soviétique depuis la fin des années 60, n'ont pas une désagrégation structurelle aussi marquée qu'ailleurs; ces pays peuvent d'une certaine manière s'épargner certaines radicalités de rupture. En République tchèque et en Slovaquie au contraire, non seulement la rigidité administrative à la soviétique avait été plutôt renforcée après 1968 mais en outre cette structure administrative était très éloignée de la tradition séculaire, emblématiquement marquée par le phénomène des micro-unités de peuplement et par la miniaturisation du fait communal. Il n'est donc pas étonnant que depuis 1990 celui-ci reprenne fortement l'avantage.

2. Compétitions d'acteurs et questions « brûlantes »

Quel qu'en soit le degré, la fragmentation en petites collectivités de districts combinée à la démocratisation de leur fonctionnement est aussi synonyme d'une multiplication des catégories d'acteurs en présence, avec en conséquence une multiplication de leurs jeux d'influence/compétition/conflit pour le contrôle du pouvoir territorial. A côté des acteurs institutionnels publics il y a le retour des acteurs privés; d'une part les citoyens, habitants et utilisateurs des services publics, et de l'autre les entrepreneurs, petits et gros, d'envergure locale, nationale et internationale, qui sont demandeurs de terrains et d'équipements et ont un rôle considérable. Toutefois nous nous limiterons dans cette première exploration aux acteurs institutionnels publics, qui sont au nombre de trois avec une forte interaction entre eux dans les capitales:

- les municipalités locales des districts,
- la municipalité centrale,
- l'Etat lui-même, via la localisation du gouvernement et des autres institutions centrales, et avec ses emprises multiples de terrains et de bâtiments.

Partout une certaine répartition des fonctions a été établie entre les deux catégories de municipalités, telle que le niveau local est chargé des services de base à la population (écoles, santé, édilité, eau...), et que le niveau de la mairie centrale gère et programme les équipements globaux (infrastructures de circulation, schéma directeur d'aménagement). Même si à l'Etat revient toujours la charge de services de niveau national et international, partout son désengagement est manifeste, en parti-

culier dans le domaine des services publics et des logements qu'il a transférés au maximum aux collectivités de base.

Malgré cette apparente répartition des fonctions, le conflit le plus immédiat et évident est aussitôt apparu à cause de l'indépendance jalouse et extrême de chaque collectivité et de la *dualité entre les mairies locales et la mairie centrale*, avec diverses variantes selon le pouvoir et la marge de manœuvre laissés aux maires élus par rapport à leurs conseils municipaux. Ce conflit s'appuie en outre sur la criante insuffisance budgétaire globale, aggravée par l'émergente inégalité des ressources propres des districts. En effet ceux-ci, selon leur position centrale ou périphérique et les types d'opportunités d'implantation que cela offre pour les nouvelles implantations d'entreprises (en particulier étrangères), récupèrent des ressources fiscales extrêmement inégales; s'y ajoutent pour chaque district le type de profil socio-économique de sa population résidente et le type dominant de logements à gérer qu'il a reçus en héritage du système précédent; il y a donc là une *hétérogénéité de charges/ressources*, en cours d'accentuation. D'un district à l'autre de chaque capitale, les conditions pour faire face aux dépenses nouvelles léguées par la décentralisation étatique, aux dépenses des projets de développement et à la gestion des logements en cours de privatisation, deviennent de plus en plus inégales (cf. K. Keresztely, I. Ramon, 1998, sur Budapest).

Outre cette contrainte financière, les dysfonctionnements de ces structures tellement nouvelles et innovantes sont multiples, allant d'un manque réel de volonté de coopération entre les municipalités locales pour gérer des problèmes communs, à l'inexpérience ou même l'incompétence des nouveaux gestionnaires, et en passant par les superpositions et les interférences de compétence, en particulier à propos de la privatisation des anciens immeubles étatisés et à propos des propriétés des ministères.

Ces problèmes existent dans toutes les municipalités urbaines, particulièrement dans les villes chefs-lieux administratifs (actuel ou d'un passé récent) de niveau départemental; mais ils prennent une tout autre dimension dans les capitales à cause justement de la présence du gouvernement central. Dans cette configuration à *trois acteurs institutionnels*, les mairies centrales se sont retrouvées considérablement affaiblies de plusieurs manières: avec de moindres ressources propres relativement aux mairies locales, avec une défiance envers elles à cause de leur statut antérieur quand elles étaient le siège de l'ancien pouvoir municipal communiste, avec une méfiance aussi à leur égard de la part des gouvernements centraux qui désormais sont «logés» non pas chez un sujet subordonné mais dans une grande collectivité dont les représentants sont élus. Or ces gouvernements centraux ne tiennent pas trop à avoir en face d'eux une puissante municipalité capitale. Et pour certaines opérations, dans ce jeu à trois au sein des capitales, l'administration d'Etat et les municipalités locales peuvent avoir davantage d'intérêts conjoncturels communs, que chacune d'entre elles avec leur municipalité centrale.

3. Vers une re-hiérarchisation de la gestion administrative des capitales

Ces structures de gestion des capitales, marquées par la fragmentation et l'émiettement, vont-elles durer? ou ne sont-elles que l'expression d'un tâtonnement de l'expérience démocratique propre à la phase de transition? Si tel est le cas, on peut alors considérer que les décalages dans la mise en route de ces nouveaux processus de gestion entre les capitales du nord et du sud de l'Europe centre orientale, sont une autre expression du décalage de rythme global de la transition entre les parties nord et sud.

S'il semble bien que nulle part les réformes aient encore trouvé leur point de stabilité, il apparaît aussi qu'un processus de recentralisation se dessine en faveur des mairies centrales; il doit d'ailleurs être mis en parallèle avec certaines marques de recentralisation de l'administration d'Etat. La trop faible efficacité de la miniaturisation (très aggravée par l'insuffisance des ressources par rapport aux tâches) en est l'immédiate cause. Mais interviennent aussi une certaine revalorisation de l'image globale de la cité « capitale » et une reprise en considération du rôle international autant que national que celle-ci doit être à même de jouer dans la participation à la construction européenne.

En témoigne très clairement le cas de Varsovie où en 1994 a été opéré un changement radical d'orientation. La nouvelle réforme a rompu avec l'esprit de décentralisation poussée qui était inspiré par *Solidarité*, pour redonner un pouvoir déterminant à la mairie centrale aux dépens des 11 districts qui perdent beaucoup de leur autonomie. A Budapest en 1994 également, des dispositions renforçant les compétences de la mairie centrale ont été retenues.

A travers cette première esquisse sommaire et très incomplète des problèmes de réorganisation administrative des capitales centre-est européennes, se dessine l'arrière-plan du processus de décentralisation/recentralisation, les ambiguïtés que véhiculent ces termes, et la question redevenue centrale de la refondation d'un *niveau administratif intermédiaire* entre le gouvernement central et les collectivités territoriales locales, premières gagnantes du post-communisme. En effet conservé ou modifié, le niveau intermédiaire des départements qui n'a pas (encore) le statut de collectivité territoriale avec assemblée élue et qui a perdu l'essentiel de la dotation budgétaire qu'il recevait du gouvernement, est devenu le maillon très fragile; les effets pervers de sa déficience sont de plus en plus perçus. C'est désormais la question-clé de la réorganisation administrative générale, en débat ou tout récemment décidée dans chaque pays; l'organisation administrative des agglomérations capitales ne peut en être dissociée.

*

* *

En conclusion on voudrait attirer l'attention sur le problème suivant. Tous ces changements vers une démocratisation donnant place aux sociétés locales, avec les implications conséquentes sur les réformes de gestion administrative, sont largement infléchis par la référence au soi-disant

modèle ouest-européen, parce que l'on veut s'harmoniser avec les structures de l'Union européenne pour être plus vite accepté comme membre à part entière. Or dans l'encouragement en provenance de Bruxelles, la part belle est faite aussi à une logique privilégiant les points forts centraux (que sont particulièrement les régions capitales), les premiers à être aidés parce qu'on compte sur eux pour un effet de pôles d'entraînement sur leur arrière-pays.

Programmes de réformes administratives, projets de lois d'aménagement du territoire et du développement local, considérés dans le cas particulier des capitales (tout comme dans le cas général d'ailleurs) sont dans une imbrication complexe, tiraillés entre deux méta-logiques d'organisation. L'une met l'accent sur la démocratie participative directe, l'autonomie des gestions locales, plus proches des habitants et plus ouvertes à leurs desiderata, mais a un déficit du sens de l'intérêt commun et global d'une agglomération. L'autre met l'accent sur la consolidation d'un pouvoir métropolitain central auquel est attribuée une meilleure capacité de rationaliser le devenir global et de réguler les distorsions entre les différentes zones de l'agglomération, mais au risque d'une technocratisation de la gestion d'ensemble et d'une indifférence des citoyens.

Entre ces deux pôles de la compréhension du devenir démocratique, peut-on souhaiter que les pays d'Europe centre orientale réussissent à faire preuve des innovations organisationnelles dont ils ont besoin? C'est là probablement que passera une part essentielle de la construction territoriale identitaire de l'Europe du vingt et unième siècle, dans la mesure où elle s'appuie sur le niveau local des habitants et pas seulement sur la logique des constructions étatiques lointaines.

BIBLIOGRAPHIE

- BARLOW M., DOSTAL P., HAMPL M. (ed.), 1994. – Development and administration of Prague. Amsterdam, publications de l'Université.
- BENNETT R.J. (ed.), 1993. – Local government in the New Europe. Londres, Belhaven.
- ENYEDI G., 1998. – Transformation in Central European postsocialist cities. Pecs, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie, Discussion Papers n° 21, 46 p.
- GAUDRAY COUDROY L., 1998. – Varsovie, ville capitale, in Rey V., 1998. Les territoires centre-est européens, dilemmes et défis. Paris, La Découverte, pp. 232-245.
- KERESZTELY K., RAMOND I., 1998. Budapest, capitale en avance de transition, in Rey V., 1998. Les territoires centre-est européens, dilemmes et défis. Paris, La Découverte, pp. 232-245.
1993. – Changements administratifs et territoriaux dans la Nouvelle Europe. *Bulletin de la société géographique du Languedoc*, 3-4, 350 p.
- SANGUIN A.-L., 1995. – Varsovie, les changements contemporains d'une métropole d'Europe de l'Est. *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 3, pp. 273-283.
- SURAZSKA W., 1996. – Transition to democracy and the fragmentation of a city: four cases of Central european capitals. *Political Geography*, 15, n° 5, pp. 365-381.
- WILLIAMS R.H., 1995. – European spatial strategies and local development in Central Europe. *European spatial research and policy*, vol. 2, n° 1, pp. 48-61.