

# La réforme de l'autonomie locale en Slovaquie : avancées et reculs

Ján BUČEK\*

L'autonomie locale, établie immédiatement après 1989, confirme sa vitalité et constitue une force de la démocratie en Slovaquie durant les années 1990. Cependant, l'expérience acquise pendant la décennie écoulée et les adaptations à de nouvelles exigences nécessitent des changements. Depuis 2001 et la nouvelle réforme de l'administration publique, ces modifications s'accroissent et constituent la plus importante innovation dans le champ de l'autonomie locale. Outre la décentralisation de pouvoirs au niveau communal (depuis janvier 2002), la réforme modernise l'autonomie locale et résout de nombreuses questions, sujets de discordes auparavant. Cette étude analyse les éléments de renforcement ou d'affaiblissement de l'autonomie locale, objectif principal de la réforme administrative.

Nous nous appuyons sur le paradoxe suivant en guise d'hypothèse de travail : avant la réforme, la situation locale se caractérisait par peu de pouvoir et une large autonomie, alors que la réforme actuelle tend à inverser ce déséquilibre. L'étude porte sur l'analyse du cadre législatif et de ses évolutions et s'appuie notamment sur les débats sur les collectivités locales recensés dans les revues spécialisées. Après avoir présenté le cadre institutionnel de l'autonomie locale en Slovaquie, nous nous attachons aux modalités de renforcement ou d'affaiblissement de l'autonomie locale dans les domaines de la décentralisation des pouvoirs, de l'autonomie budgétaire, de la modification des limites territoriales et de la coopération intercommunale.

## 1. L'autonomie locale en Slovaquie, signification et cadre institutionnel

Cette analyse s'appuie sur deux conceptions de l'autonomie locale. La première met l'accent sur l'autogestion comme valeur fondamentale (Sharpe, 1970), la seconde souligne la diversité de son application dans le fonctionnement des

---

\* Université Comenius, Département de géographie humaine et de géodémographie, Mlynská dolina, SK-842 15 Bratislava, bucek@fns.uniba.sk

collectivités locales. On peut ainsi tirer des études sur le niveau communal (Clark, 1984 et 1985 ; Gurr and King, 1987 ; Goldsmith, 1996 ; Page, 1982) la règle suivante : l'autonomie locale dépend de l'espace d'initiative dont dispose la commune et du niveau de protection qu'elle possède par rapport aux interventions extérieures (l'immunité selon Clark). L'autonomie de la collectivité locale s'appuie sur deux conditions essentielles : le transfert de pouvoirs à des organes élus sur des bases territoriales et l'utilisation exclusive de ces prérogatives sans intervention de la part de l'État.

L'autonomie locale en Slovaquie s'inscrit dans un modèle dual d'administration publique dans lequel l'administration d'État et les organes des collectivités territoriales fonctionnent sans liens de subordination. Elle est également indépendante de l'autonomie régionale : les deux niveaux de collectivités territoriales possèdent leur propre légitimité et des compétences distinctes (Buček, 2002). Leurs relations sont fondées sur le partenariat voire parfois sur la compétition. L'autonomie locale est protégée par la loi (Loi 369/1990, constitution) qui détermine tout changement de ses compétences. L'évaluation des actes des collectivités locales dépend de plus en plus des institutions judiciaires.

La nouvelle réforme reflète l'expérience acquise depuis une dizaine d'années et la recherche d'amélioration de l'autonomie locale. Deux problèmes essentiels ont émergé : l'efficacité de la prise de décision et la question de la gestion financière. L'accroissement de l'autonomie locale signifie aussi une responsabilisation accrue des organes locaux par le processus de décentralisation. La réforme actuelle reste ambivalente sur ce dernier point. D'un côté, elle augmente la délégation de pouvoirs, de l'autre elle circonscrit davantage la marge de manœuvre locale par des restrictions et de nouveaux règlements dans les domaines d'action budgétaire et territoriale notamment.

## **2. Les ambivalences de la décentralisation des pouvoirs au niveau local**

Le degré de décentralisation dépend de la nature des fonctions transférées et de l'éventualité des interventions de l'État dans les affaires locales. Dans la dernière réforme slovaque, le renforcement de l'autonomie communale par la décentralisation est soumis au partage du pouvoir avec l'administration d'État. Certaines compétences sont déléguées sans fixation précise de la marge d'intervention de l'État. Le transfert de compétences peut ainsi réduire le degré de liberté des collectivités locales. Les compétences déléguées aux administrations locales, c'est-à-dire exercées au nom de l'État, se limitaient avant la réforme à l'état civil. Depuis 2002, les collectivités locales exercent de nouvelles fonctions déléguées, inscrites dans la loi en tant que pouvoirs propres des communes. Mais elles craignent que l'interventionnisme de l'État n'en sorte accru.

Certaines prérogatives décentralisées peuvent être exécutées de façon plus directe et plus efficace et appellent un investissement local accru dans le respect des intérêts locaux. Les collectivités locales sont désormais en charge de l'éducation scolaire et pré-scolaire, de l'aide et des services sociaux, de la santé, de l'environnement, de l'aménagement communal, etc. L'administration d'État conserve toutefois un droit de regard et de régulation. Ainsi, en matière d'éducation, les salaires sont versés par l'État et les modalités d'enseignement sont fixées par l'administration centrale.

Un volet de la décentralisation concerne le transfert de la propriété d'État aux collectivités locales : il en est ainsi des écoles, des services sociaux et de santé. L'utilisation de ce droit de propriété doit respecter la législation (loi 447/2001) : la propriété communale acquise dans le cadre de ce transfert ne peut être utilisée à des fins commerciales ou assimilées comme telles ; les communes sont tenues de conserver les fonctions initiales. Cette obligation est levée par une procédure spéciale de contrôle par l'administration d'État, dans le cas, par exemple, du changement d'affectation d'une école à la suite de changement démographique. Une utilisation plus flexible du droit de propriété transférée est actuellement discutée.

### **3. Le degré d'autonomie budgétaire des communes**

Deux questions essentielles dominent le débat sur l'autonomie fiscale du niveau local. La conception traditionnelle insiste sur l'autonomie de décision en matière fiscale, une autre approche souligne la nécessité de ressources pour garantir cette autonomie de décision. Dans les deux cas, c'est le degré de dépendance du transfert des subsides de l'État qui est en jeu, ainsi que la possibilité de générer des ressources propres (taxes et impôts). En Slovaquie, la principale limite de l'autonomie fiscale est le manque permanent de ressources au niveau local. Le rôle de l'État central a été à cet égard renforcé par les conditions imposées dans la réforme de 2002, dont toutes les mesures budgétaires entreront en vigueur en 2005. Cette décision est une conséquence des problèmes financiers de la plupart des collectivités locales, notamment en matière d'emprunts bancaires.

Des limitations dans le domaine fiscal ont été introduites dès le début de la décennie 1990. Elles uniformisent les taux de taxation locale en fixant la liste des domaines concernés ainsi que le montant supérieur des taxes locales. A l'intérieur de ce cadre, les collectivités peuvent déterminer la fiscalité locale et la mobilisation d'autres sources de revenus, mais elles restent très dépendantes des décisions centrales qui concernent le montant de la fiscalité partagée et les subventions d'État. Durant la première décennie de transition, les communes participent à la transformation des services publics, au processus de privatisation des entreprises nationales en propriété communale. Dans bien des cas, après une courte période de

consolidation de la propriété communale, cette dernière est cédée à des propriétaires privés par manque de ressources locales. Lorsque ces ressources de revenus s'épuisent, les collectivités locales se tournent vers l'emprunt comme source alternative.

La situation budgétaire des communes slovaques en 2001 confirme leur grande dépendance à l'égard des subsides centraux. Les revenus locaux tirés de la fiscalité atteignent presque 14 milliards de couronnes slovaques, dont 3,7 milliards fournis par la fiscalité locale (26,4 %) et 0,9 milliard par les taxes spéciales (6,4 %) ; le reste provient de la fiscalité partagée avec l'État (soit environ 70 %). Les budgets locaux perçoivent 10,9 milliards de couronnes des revenus non-fiscaux, alors que le montant des subsides et des transferts d'État s'élève à 4,9 milliards. Les collectivités locales font appel aux crédits pour couvrir leurs dépenses d'activité (3,2 milliards de couronnes en 1999, 6,3 milliards en 2000 et 2,7 milliards en 2001). La dette totale des communes slovaques en 2001 atteint 13 milliards de couronnes, dont la majeure partie est remplie par les trois grandes villes de Bratislava, Košice et Banská Bystrica. Beaucoup de petites communes ont de faibles revenus et sont dépourvues de propriétés. Les dépenses reflètent ce manque de ressources : les dépenses d'investissement forment seulement 28,6 % (8,8 milliards de couronnes) des dépenses, alors que les dépenses de fonctionnement occupent le premier poste (19,9 milliards) avec notamment le coût du personnel (5,9 milliards), les dépenses d'énergie et de ramassage des ordures ménagères (2,4 milliards), l'entretien courant (2,3 milliards) et le paiement des intérêts (2 milliards de couronnes slovaques).

La nouvelle législation (loi 445/2001) tente de prévenir les difficultés budgétaires et légifère sur les questions fiscales des collectivités locales et régionales. Les réglementations budgétaires sont précisées et introduisent davantage de transparence dans la présentation des finances locales en budget de fonctionnement et d'investissement. Le budget de fonctionnement doit être obligatoirement équilibré ou excédentaire. Le budget d'investissement peut être déficitaire mais il doit être couvert par un emprunt ou des ressources des années précédentes. Ces précisions sont rendues nécessaires par la croissance des ressources potentielles placées sous l'autorité des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. La nouvelle législation prévoit de placer les collectivités locales en grande difficulté sous la tutelle d'un administrateur nommé par le ministère des finances. Toutes les communes sont tenues de faire un rapport financier auprès du ministère.

Les problèmes d'insolvabilité communale ont pris une grande envergure à la fin des années 1990 en Slovaquie. Les raisons des faillites communales sont variées : la rareté des ressources, les politiques trop ambitieuses, le manque d'expertise causent de profondes difficultés. C'est pourquoi l'intervention dans le budget local

concerne avant tout les emprunts locaux. Ces derniers peuvent être contractés après autorisation du ministère de tutelle, lorsqu'ils excèdent 75 milliards de couronnes. La garantie des crédits par un entrepreneur est interdite, sauf s'il s'agit d'une entreprise communale. A partir de 2005, les communes seront autorisées à bénéficier d'autres modes d'emprunt si leur dette totale à la fin de l'année ne dépasse pas 60 % des revenus de l'année budgétaire précédente et que les remboursements annuels (intérêts compris) n'excèdent pas 25 % du budget de référence.

#### **4. De nouvelles limites au morcellement communal**

Une des premières caractéristiques de l'autonomie locale concerne l'autodétermination et donc la possibilité de fragmentation communale, en réaction à l'intégration forcée pendant le régime communiste. Selon la loi (369/1990), les citoyens ont le droit de décider librement de la dislocation de leur commune sans intervention de l'État ni grandes contraintes légales. Le nombre de collectivités locales est ainsi passé de 2 694 en 1989 à 2 883 en 2001. Ces conditions ont été modifiées en 2001 afin de prévenir la multiplication des petites unités et de stabiliser le nombre de communes.

La législation de 1990 définit des conditions générales de morcellement territorial. Celui-ci est autorisé pour les communautés villageoises dotées d'un cadastre, pour les localités dont la zone bâtie est indépendante du reste de la commune. La décision doit être adoptée par référendum dans la localité concernée. Le nombre de communes a ainsi augmenté mais le processus s'est heurté aussi à des résistances. Certaines grandes villes ont empêché la scission communale (par exemple Banská Bystrica et Lučenec), en s'appuyant sur les conditions requises ou bien sur la contrainte administrative. Dans certains cas, la cour constitutionnelle a tranché. La réforme récente circonscrit le droit au morcellement communal. Elle définit les conditions pour la fusion des communes et impose des limites plus sévères à la dislocation du territoire local. Pour que sa formation soit autorisée, la nouvelle commune doit désormais compter 3 000 habitants avec un peuplement compact. Les conditions fixées précédemment restent valides.

#### **5. Conditions de coopération intercommunale et internationale**

La coopération internationale et intercommunale s'est largement développée pendant les années 1990, sans que des règlements explicites soient promulgués. La législation (loi 369/1990) garantit le droit d'association des communes en Slovaquie sous deux formes : la conférence des communes et les associations de type régional ou fonctionnel. La nécessité de clarifier la législation est venue de l'extension de la coopération internationale, sous forme de jumelage ou de

partenariat. Celle-ci constitue un instrument important de partage d'expérience avec les collectivités locales d'autres pays et de développement d'activités conjointes. Jusqu'en 2001, il n'existait pas de cadre légal à ces alliances. Une telle liberté d'initiative est attrayante mais elle handicape la coopération transfrontalière et les eurorégions. Du côté slovaque, les collectivités locales et leurs associations sont les acteurs les plus actifs. Le manque de législation retarde la qualité des coopérations : les institutions mises en place, les accords, les plans de développement sont placés dans un flou juridique.

Avec la dernière réforme adoptée en 2001 (loi 453/2001), les collectivités locales ont désormais le droit de participer à des associations internationales et de coopérer avec des communes d'autres pays, à condition qu'elles restent en conformité avec la législation slovaque, les engagements internationaux du pays ainsi que l'intérêt national. Les communes doivent soumettre une copie des accords internationaux au bureau régional de l'administration d'État pour enregistrement. Elles peuvent aussi demander conseil auprès de cette administration. Cette dernière peut saisir un tribunal au cas où les conditions requises par la loi ne sont pas remplies. Le pouvoir judiciaire a le dernier mot en cas de contestation, l'intervention politique se trouve ainsi réduite.

La coopération intercommunale au sein du pays bénéficie d'innovations remarquables dans la dernière législation. La réforme entérine les formes de coopération spontanée tissées par les communes slovaques. La décision de participer à une instance de coopération intercommunale doit être approuvée par le conseil municipal. Les attributions des associations de communes sont élargies : services sociaux, environnement, transport local, éducation, culture et tourisme constituent les nouveaux champs d'action possibles. Les modalités de création et d'enregistrement des associations communales sont clarifiées. Les bureaux régionaux de l'administration centrale ont les mêmes prérogatives que pour les coopérations internationales.

Face au grand nombre de petites communes et à leur possible difficulté d'exercer leurs nouvelles prérogatives, la coopération intercommunale stimulée par la réforme a permis la mise en place de bureaux communaux conjoints. La formation d'un réseau de bureaux communaux n'est pas chose aisée car elle s'appuie sur l'initiative locale. La menace d'une intervention des autorités centrales dans la constitution des bureaux a été écartée bien qu'elle ait été envisagée. Le nombre attendu de bureaux oscille entre 160, selon le ministère de l'intérieur, et plus de 230, selon les besoins exprimés par les communes.

Les collectivités locales sont confrontées à une série de questions et doivent tout d'abord dépasser leur crainte d'une perte d'autonomie. Elles doivent ensuite choisir le siège de leur administration conjointe, adopter les modalités de fonctionnement et accepter un certain partage de leurs pouvoirs. La législation rappelle toutefois le

principe d'égalité dans les décisions entre les communes participantes, la réciprocité et la mutualisation des avantages. Le processus de formation est lent mais s'accélère progressivement depuis début 2003. Pour la première fois en Slovaquie, les blocages ne viennent pas des réticences de l'État à décentraliser mais d'un manque de préparation des collectivités locales à une telle réforme.

L'objectif de la dernière réforme de l'autonomie locale est de préciser les conditions d'exercice de cette autonomie et non de la réduire. Le principe de l'autonomie locale, si important au début de la transition, s'enrichit désormais d'une exigence d'efficacité dans son fonctionnement pour poursuivre la décentralisation. Bien que l'environnement législatif soit plus restrictif, les principes fondamentaux de l'autonomie locale ne sont pas menacés. La suspicion à l'égard du pouvoir central diminue, après les incertitudes sur les attentes de gouvernements centraux parfois peu démocratiques. Les associations représentant les collectivités locales ne se sont d'ailleurs pas opposées de façon massive aux nouvelles mesures.

La principale limite à l'autonomie locale reste l'indigence des ressources financières. En dépit des progrès de la décentralisation dans les dernières années, la décentralisation financière est en retard. La période 2003-2004 apparaît comme une phase de transition durant laquelle les communes sont encore très dépendantes des transferts du budget central. Une « subvention de décentralisation » du budget central vers les budgets locaux caractérise cette phase transitoire, afin que les coûts des compétences transférées soient couverts.

Les collectivités locales slovaques avaient besoin d'une clarification du champ de leur autonomie. C'est chose faite grâce aux derniers changements : la multiplication des règlements les protège des interventions extérieures dans leur domaine de compétences et évite des conflits paralysants. Plus de transparence prévient aussi des mauvais usages de l'autonomie locale.

*Traduit de l'anglais par Emmanuelle Boulineau.*

## **Bibliographie**

BUČEK J., 1993, « Problèmes de financement municipal en Slovaquie », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, tome 26, n°3-4, pp. 335-345.

BUČEK J., 2001, « Miestna autonómia, samospráva a etnické menšiny » [Autonomie locale, autogestion et minorités ethniques], *Sociológia – Slovak Sociological Review*, vol. 33, n°2, pp. 163-184.

BUČEK J., 2002, « Regionalization in the Slovak Republic - from administrative to political regions ». In: Marcou G. (ed.), *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, pp. 140-178.

CLARK G. L., 1984, « A Theory of Local Autonomy », *Annals of Association of American Geographers*, Vol. 74, n°2, pp. 195-208.

CLARK G. L., 1985, *Judges and the Cities - Interpreting Local Autonomy*, Chicago, University of Chicago Press.

GOLDSMITH M., 1996, « Normative theories of local government: A comparative perspective », In: King, D., Stoker, G. (eds.), *Rethinking local democracy*. London, Macmillan. pp. 174-192.

GURR T.R., KING D., 1987, *The state and the city*, London, Macmillan.

*Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy* [le concept de décentralisation et la modernisation de l'administration publique], Bratislava, Gouvernement slovaque, mai 2001.

NIŽŇANSKÝ V., 2002, « Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku » [Le contexte social, historique et européen de la réforme de l'administration publique en Slovaquie], In: Mesežnikov G., Nižňanský V., *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002*. Bratislava, IVO, pp. 15-58.

OLACH B., 2002, « Neúmerne dlhy miest a obcí – otázky a otázniky » [Too large debts of cities and communities – questions and question marks]. *Obecné Noviny*, n°11, 12 March 2002.

PAGE E., 1982, « The value of local autonomy ». *Local Government Studies*, vol. 8, n°1, pp. 21-42.

SHARPE J., 1970, « Theories and values of local government », *Political Studies*, Vol. XVIII, n°2, pp. 153-174.

*Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej Republike* [Stratégie pour la réforme de l'administration publique en Slovaquie]. *Verejná Správa*, Vol. 54, n°22-25, 1999, Supplementum.

V. REY, L. COUDROY de LILLE et  
E. BOULINEAU

## L'élargissement de l'Union Européenne : *réformes territoriales en Europe Centrale et Orientale*



Logiques  
Politiques

L'Harmattan

<b>La politique régionale européenne face à l'élargissement : éclairage sur le défi financier - Laure CHARLEUX.....</b>	<b>69</b>
1. Reconstitution du bilan régional des aides.....	70
2. Modélisation statistique des aides et simulation pour une Union élargie.....	73
3. Evaluation des compromis financiers immédiats et perspectives d'avenir....	75

**DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE COMME COLLECTIVITÉ TERRITORIALE : LES ENJEUX DE LA DÉMOCRATIE LOCALE .....79**

<b>Les collectivités locales d'Europe centre-orientale : des territoires politiques en recomposition - Marie-Claude MAUREL.....</b>	<b>81</b>
1. Changement de modèle institutionnel - changement de maillage ?.....	82
2. Collectivité locale et maille territoriale.....	85
3. Le dilemme territorial : fragmentation <i>versus</i> concentration.....	89

<b>Fusion ou coopération ? La République tchèque aux prises avec l'émiettement communal - Zdenka VAJDOVA.....</b>	<b>95</b>
1. L'établissement des collectivités locales : phase I de la réforme.....	96
2. La suppression des bureaux de district : phase II de la réforme.....	97
3. Les services publics et les finances locales.....	97
4. Le coopération intercommunale, un outil diversement utilisé.....	99
5. La coopération intercommunale, parade à la fragmentation.....	100

<b>La réforme de l'autonomie locale en Slovaquie : avancées et reculs - Ján BUČEK.....</b>	<b>105</b>
1. L'autonomie locale en Slovaquie, signification et cadre institutionnel.....	105
2. Les ambivalences de la décentralisation des pouvoirs au niveau local.....	106
3. Le degré d'autonomie budgétaire des communes.....	107
4. De nouvelles limites au morcellement communal.....	109
5. Conditions de coopération intercommunale et internationale.....	109

<b>L'autonomie locale en Roumanie, entre déficit démocratique et anachronisme fiscal - Marius SUCIU, Catrinel TROFIN.....</b>	<b>113</b>
1. Les leçons décevantes des scrutins locaux.....	114
2. Les faux-semblants de la réforme de la fiscalité locale.....	120

<b>Budapest et la Hongrie : la réforme administrative à l'assaut de la centralisation - Krisztina KERESZTÉLY, Róbert KOVÁCS.....</b>	<b>125</b>
1. Budapest et la Hongrie : une macrocéphalie héritée.....	125
2. Le système administratif de Budapest après 1990.....	126