

Council of Europe  
Conseil de l'Europe



CONGRESS016892

502

94 / 1718

Congress of Local and Regional Authorities of Europe  
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 18 mai 1994  
s:\delai.ts\merasz\report.fr

CG (1) 1 A  
Partie II

PREMIERE SESSION

(Strasbourg, 31 mai - 3 juin 1994)

RAPPORT

SUR

LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ RELATIVE  
AUX POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

(Rapporteur: M. J. Merasz, Hongrie)

---

EXPOSE DES MOTIFS

## **1. Contexte**

En mars 1993, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe adoptait le rapport Prämbock sur la situation dans les pays d'Europe centrale et orientale, qui fournissait la première évaluation globale, par les administrations autonomes des nouvelles démocraties, de leur propre situation. Ce rapport a suscité un vif intérêt. Etant donné l'évolution quotidienne de la situation, certains ont demandé une mise à jour annuelle du rapport. Le Conseil de l'Europe et les représentants des collectivités locales des pays membres disposeraient ainsi d'une base toujours actuelle permettant l'organisation efficace de l'assistance à la consolidation et au développement de la démocratie dans ces pays.

M. Prämbock a effectué cette mise à jour en parallèle avec le présent rapport dont elle constitue sous forme d'annexe un élément important.

La Commission permanente a reconnu que l'évolution en Europe centrale et orientale continuera d'occuper une place importante dans les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe au sein du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi l'on a proposé qu'en 1994, le rapport sur les questions d'actualité en matière d'autonomie locale en Europe soit à nouveau centré sur l'Europe orientale.

L'impossibilité a été réaffirmée de garantir la poursuite du processus de démocratisation en restant uniquement au niveau gouvernemental et en l'absence d'informations sur l'évolution actuelle au niveau locale en Europe centrale et orientale.

Les représentants des pouvoirs locaux d'Europe ont tous reconnu leur responsabilité incontournable dans l'assistance aux pouvoirs locaux et régionaux des régions qui s'efforcent d'instaurer la démocratie dans le respect des principes du Conseil de l'Europe. Ces institutions locales étant les plus proches des citoyens, elles jouent un rôle déterminant dans le changement des mentalités et des échelles de valeurs. En l'absence d'une coopération et d'une action toujours plus intenses du service du développement et du renforcement de la démocratie locale dans toutes ses régions, l'Europe restera toujours sous la terrible menace d'une nouvelle division.

## **2. Tendances**

On ne soulignera jamais assez l'importance des résolutions du Conseil de l'Europe, et en particulier de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui conserve les principes fondamentaux pour tous les niveaux de l'administration publique. En effet, elles servent aujourd'hui de base incontestée dans la rédaction ou la réforme du droit des collectivités locales. Mais on constate dans l'application pratique des différences parfois sur des points importants, même dans les pays membres de longue date, ce qui complique encore les choix d'orientation dans les nouvelles démocraties.

En Europe centrale et orientale, les discussions entre les communes et les gouvernements centraux sur les réformes futures présentent aujourd'hui des particularités non négligeables. Tandis qu'en Europe de nouvelles structures sont créées dans presque tous les domaines, et que la subsidiarité ravive le débat sur les structures démocratiques, il importe

que les nouvelles démocraties puissent opter directement une voie conforme à leur évolution future, en s'épargnant les détours inutiles.

Pour en illustrer l'importance, notons que sans la Charte européenne de l'autonomie locale, le développement des communes d'Europe centrale et orientale, voire celui des nouvelles démocraties en général serait beaucoup plus différencié, et que le cheminement de ces pays vers une Europe commune serait beaucoup plus long.

Conscient de cette responsabilité le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux devra poursuivre ses travaux en redoublant d'énergie.

### **3. Position des collectivités territoriales dotées de l'autonomie administrative**

Depuis Maastricht, il est plus clair que jamais (y compris pour les pays qui jouissent depuis longtemps de la démocratie) que dans l'Europe unie, les collectivités locales sont appelées à occuper une place déterminante dans les processus de décision, et dans les structures d'administrations organisées selon le principe de subsidiarité.

Trop souvent, des accords internationaux préparés par des diplomates et signés par les gouvernements ont montrés qu'ils étaient loin de la réalité concrète, loin des communes et donc du citoyen. Ils peuvent freiner les réformes désirées par tous et suscitent automatiquement les réticences des citoyens et un désintérêt pour la politique, avec les risques de retour en arrière que cela comporte dans les nouvelles démocraties.

Les pays d'Europe connaissent aujourd'hui des problèmes économiques et sociaux dont la solution appelle un renforcement de la tendance à ne plus considérer la subsidiarité uniquement comme une redistribution des responsabilités entre le niveau européen et celui des Etats, mais à consolider l'autonomie des communes, pratiquement oubliée à Maastricht, afin que les décisions soient prises aussi près que possible du citoyen. Il ne s'agit pas d'une revendication purement politicienne, mais d'une nécessité rationnelle que la généralisation des difficultés impose davantage encore en Europe centrale et orientale.

### **4. Spécificités des nouvelles démocraties**

Les représentants des collectivités territoriales des nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe, et des pays qui ont demandé leur adhésion, ont reçu un questionnaire demandant des informations complémentaires sur la régionalisation, la collaboration avec les gouvernements, les accords de partenariat, la privatisation, le financement et la formation.

Lors de l'élaboration du questionnaire, il est apparu -et cela a été confirmé ultérieurement lors des réunions préparatoires, également par des représentants de pays autres que ceux de l'est- que les problèmes et les débats dans les nouvelles démocraties sont très comparables à ceux d'Europe occidentale, que les problèmes spécifiques sont peu nombreux -mais importants- et qu'il y en a beaucoup plus qui appellent des solutions comparables à celles d'autres régions européennes en difficulté. Les problèmes sociaux, de l'environnement, d'infrastructure, de relance économique, etc., présentent toujours des aspects régionaux, mais leurs causes, et plus encore les solutions envisageables, ont bien plus de points communs à toute l'Europe qu'il y a quelques années.

Si cela se confirme, il sera possible de traiter un nombre de plus en plus réduit de problèmes locaux à l'échelle européenne et les régions bénéficiant d'une assistance ou d'un effort de promotion et celles risquant d'être lésées sous ce rapport, devront être traitées comme une problématique en soi. N'oublions pas que derrière ces notions se cachent des personnes, qui ne sont plus seulement des citoyens de leur commune et de leur pays, mais de plus en plus des citoyens de l'Europe, et qui doivent apprendre à assumer des responsabilités les uns pour les autres. La disparition des tensions en Europe dépendra dans une large mesure de la cohérence de l'action de notre Congrès.

## **5. Structure des régions et tendances de leur évolution**

Il n'est pas étonnant qu'en matière de développement et de partage des compétences des régions aucune tendance marquée ne se dessine actuellement en Europe centrale et orientale.

Les Etats membres de longue date du Conseil de l'Europe fournissent les exemples les plus divers, déjà bien connus dans de nombreux milieux des nouvelles démocraties grâce aux multiples transferts d'expérience de la part des pays d'Europe occidentale.

Ces pays doivent aujourd'hui prendre des décisions lourdes de conséquences: comment s'organiser au niveau régional ? Faut-il conserver ou réformer les structures traditionnelles existantes alors que l'on parle depuis longtemps déjà l'Europe des régions ? Pour ces pays, il est fondamental de respecter les règles qui conditionnent leur intégration à l'Europe. Toute politique gouvernementale qui s'en écarterait serait à coup sûr rejetée par l'électorat. L'indication tant recherchée sur la manière d'articuler l'avenir les intérêts de leurs régions en Europe revêtirait une importance particulière en ce sens qu'elle leur permettrait d'économiser beaucoup de temps et de travail et surtout beaucoup d'argent, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte économique actuel. Peut-être faudra-t-il des mesures transitoires; il se peut aussi que certaines décisions inadaptées viennent affaiblir davantage certains Etats: cela dépendra de la poursuite et de l'issue des négociations au sein de la Communauté Européenne.

Quand les Etats totalement centralisés se sont désagrégés, chaque commune et chaque groupe de citoyens a tenté obtenir un maximum d'autonomie. C'est ainsi que le nombre de communes autonomes a doublé dans divers pays, comme la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Pologne.

Avec l'expérience des dernières années, la nécessité d'une restructuration fait actuellement l'objet d'un débat car, comme le suggère également le rapport Prämbock, l'augmentation du nombre de communes (partiellement encouragé par des avantages financiers) affecte leur efficacité.

Après l'évaluation des réponses au questionnaire et les informations tirées des réunions des groupes de travail (auxquelles participaient principalement des représentants des communes d'Europe centrale et orientale, mais aussi certains de leurs homologues expérimentés d'Europe occidentale), le présent rapport ne peut donner que quelques éléments complémentaires sur cette question. Nous ne pouvons parler que des conditions actuelles de la région envisagée, dans le cadre desquelles peuvent se mettre en place les régions (selon la

définition qu'en donnent les statuts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe).

Il est très clairement apparu que les régions, les subdivisions territoriales nées d'une évolution historique, aux compétences, statuts et étendue très divers ne peuvent, ni ne doivent, être supprimées et remplacées du jour au lendemain par des entités nouvelles. Les régions à mettre en place selon les structures de planification et de développement de la Communauté Européenne doivent être en mesure d'intégrer les structures nées d'une évolution historique, avec les modifications nécessaires, en assurant l'accomplissement de toutes leurs tâches dans le respect des particularités régionales, et sur la base de la subsidiarité.

Le conflit cruel qui déchire l'ancienne Yougoslavie, et les tensions récurrentes entre régions, Etats, minorités et citoyens montrent bien l'importance du respect scrupuleux des principes de participation des citoyens aux décisions, et celle de la connaissance, de l'information et de la reconnaissance mutuelles par le biais du partenariat et de la coopération entre communes et entre régions.

On ne répétera jamais assez que le moyen le plus efficace d'instaurer et de maintenir la paix, et d'équilibrer le développement entre des régions différentes, est de garder le contact et de collaborer. Le Conseil de l'Europe, la Communauté Européenne, les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les associations de pouvoirs locaux l'ont reconnu et proclamé; les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Vienne en automne 1993 l'ont encore souligné. Les contacts intensifs entre institutions et ceux, plus importants encore, entre citoyens, offrent une des rares options possibles pour élargir la réflexion des citoyens au-delà des intérêts nationaux.

Notons encore qu'à l'échelle de l'Europe, le règlement de problèmes économiques, écologiques, sociaux, etc. dans une région, peut en générer de nouveaux dans une autre. Ces conséquences indésirables, propres à créer des antagonismes entre les citoyens de diverses régions, doivent être évitées, car ces derniers réagissent de plus en plus vivement à de tels problèmes.

Dans ce contexte, la mise à jour de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales revêt une importance exceptionnelle, qui justifie une accélération des travaux préparatoires. Parallèlement, il devient de plus en plus nécessaire d'actualiser la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée le 15/10/1985, car les conditions et le nombre de pays ont considérablement changé, et appellent quelques rectifications (principe de subsidiarité, mécanismes compensatoires dans le secteur financier, définition et répartition des attributions).

## **6. Situation particulière de l'Europe centrale et orientale**

Dans les pays qui ont subi la dictature communiste pendant des décennies, le processus de démocratisation coïncide avec l'effondrement de l'économie planifiée. La plupart de leurs citoyens sont encore mûs par les réflexes acquis sous l'ancien système. Il en va bien sûr de même dans d'autres pays, et les réformes en profondeur sont toujours difficiles. En Europe centrale et orientale le problème est toutefois aggravé par l'urgence des changements, et les premières années d'expérience des nouvelles démocraties leur ont appris qu'il n'existe pas de solutions toutes faites susceptibles d'être appliquées sans réformes radicales.

Grâce à la masse d'informations et d'expérience acquises auprès du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, des gouvernements et des associations de pouvoirs locaux d'Europe et d'autres continents, ces pays développent de plus en plus leur faculté de trouver seuls des solutions spécifiques, adaptées à leurs besoins. Ces dernières bénéficient toutefois de l'apport des travaux du Conseil de l'Europe et de la riche expérience de nombreux pays d'Europe occidentale. Il manquait encore les échanges d'expérience entre les pays concernés. Les organes du Conseil de l'Europe ont reconnu cette lacune, et offrent aujourd'hui d'excellentes possibilités de nouer de tels contacts.

Si l'ancien bloc communiste n'était pas homogène, il y existait toutefois des similitudes profondes, liées pour partie la géographie, et pour partie au régime, qui ont facilité les échanges de solutions faciles à transposer. Cela nous ramène au besoin de temps, d'argent et de capacités déjà mentionné à maintes reprises. Les distances prises juste après la chute du régime communiste par ces pays naguère associés s'expliquent par un rejet de tout ce qui évoque le passé.

La reprise des contacts et la réorganisation de la collaboration entre ces pays peut accélérer fortement l'édification des institutions démocratiques et le développement économique, vital pour cette région. Les premiers pas dans cette direction ont été faits par les représentants des associations de pouvoirs locaux, fin 1993, à Poznan et à Katowice.

Mais il faudrait que s'impose en Europe l'idée que le processus d'unification ne doit pas être entravé par de nouveaux clivages est-ouest ou nord-sud artificiels ou involontaires. Les représentants de l'Europe centrale et orientale ne sont pas les seuls à faire remarquer que dans l'étude et la comparaison des problèmes des pays européens, l'identité est de ces derniers est généralement reconnue.

Il est dans l'intérêt de tous les Etats de prévenir les grandes différences de développement démocratique et économique entre les pays. Sans porter atteinte à la souveraineté des Etats membres, les institutions européennes peuvent poursuivre leur recherche de solutions toujours novatrices pour se prémunir contre toute scission politique future.

## **7. Finances**

Dans la plupart des pays, la législation relative aux administrations locales confère à ces dernières un haut degré d'autonomie juridique, conformément à la Charte de

l'autonomie locale. Toutefois, cette autonomie est souvent considérablement limitée par des contraintes financières.

Surtout dans les pays où un effort de développement de l'autonomie locale a entraîné la fragmentation des pouvoirs locaux, un niveau de gouvernement régional directement élu fait généralement défaut pour des raisons analogues. Simultanément, des bureaux gouvernementaux décentralisés sont apparus par douzaines. La tendance vers une emprise accrue du gouvernement central crée actuellement un déficit démocratique, causant une utilisation de moins en moins effective du potentiel local et encourageant la croissance de structures de type communicatif qui ne tiennent pas compte des points de vue des citoyens. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, cela éveille suspicion et opposition parmi le public, qui considère cette évolution comme un retour à des structures étatiques dominées par le Parti, d'un type dont il ne veut plus.

Comme indiqué dans le rapport de M. Pramböck, les associations de pouvoirs locaux ont une position de négociation très faible et peu d'influence sur la législation du gouvernement central. Les fonds centraux disponibles — qui sont en baisse constante — sont la plupart du temps redistribués au désavantage des collectivités régionales et locales. Les recettes locales décroissent en termes réels. En même temps, le gouvernement fait usage de la possibilité qu'il a de déléguer aux niveaux inférieurs les tâches et responsabilités qu'il n'est pas en mesure de traiter ou de financer lui-même, mais sans leur fournir les moyens financiers nécessaires.

Les recettes fiscales propres des collectivités locales représentent dans la presque totalité des cas moins de 10 % de leur budget. Dans les pays où ces collectivités se sont déjà vu remettre la propriété de biens importants, il ne leur est pas possible de compenser l'insuffisance de leurs recettes en les vendant. En effet, la demande de terres et de biens immobiliers est faible, et d'autre part, elles doivent réinvestir le produit de ces ventes afin d'éviter une diminution de leurs avoirs totaux.

Comme le préconisent déjà plusieurs textes du Conseil de l'Europe, il faudrait faire en sorte de permettre aux autorités locales de planifier leur budget à long terme, et de porter leurs recettes propres — par opposition aux recettes fiscales redistribuées par le gouvernement central — à environ 60 % du total.

L'emprunt est une autre possibilité ouverte aux collectivités locales, mais qui n'a été que très peu utilisée jusqu'ici (l'endettement des collectivités locales est en moyenne de 4 % en Hongrie). Cela s'explique par le fait que, sous l'ancien régime, les collectivités locales et régionales pouvaient être sûres de recevoir des fonds supplémentaires lorsque des déficits se présentaient, les dépenses n'étant pas déterminées par un souci d'efficacité, mais par des considérations politiques. Du fait de l'abolition de l'économie planifiée, cette possibilité n'existe plus. Les collectivités locales peuvent obtenir des prêts aux taux nationaux les plus favorables auprès des banques pour la réalisation de projets raisonnables, mais elles doivent encore acquérir davantage de pratique et de confiance dans l'utilisation des techniques financières de crédit qui fonctionnent bien dans les démocraties établies.

## 8. Formation des fonctionnaires

La situation générale résultant du changement de système - législation entièrement nouvelle, système pluraliste, environnement du marché, autonomie accrue - est source d'encore plus de difficultés pour les fonctionnaires que pour les responsables nouvellement élus. En même temps, un grand nombre d'entités autonomes supplémentaires et donc de conseils municipaux ont été créés, dans de nombreux pays. Les organes gouvernementaux décentralisés ont également engagé un grand nombre d'agents qualifiés tels que juristes, administrateurs et autres fonctionnaires spécialisés qui travaillaient pour les administrations locales. Il en a résulté une demande très importante — ou plutôt, une grave pénurie - de personnel capable de travailler au service des administrations locales, dans une situation sociale nouvelle et face à des attentes nouvelles et plus exigeantes de la part d'un public très critique.

Dans ces conditions, la plupart des collectivités locales ne sont pas en mesure d'employer du personnel approprié pour remplir toutes leurs activités ou, inversement, ce personnel, lorsqu'il existe, est soumis à une charge de travail excessive. Comme le montrent des comparaisons entre les démocraties développées et les dictatures, ces dernières peuvent s'accommoder d'un nombre de fonctionnaires bien inférieur. L'augmentation du personnel local, qui a suivi la chute du Mur, est difficilement acceptée par les citoyens, qui doutent de sa nécessité, mais qui en même temps, attendent beaucoup plus, sur le plan des services, de la part de ce personnel.

Cette description montre l'importance de la formation, de la formation continue et des confrontations d'expérience pour le personnel des administrations locales des pays d'Europe centrale et orientale. Cette situation a conduit toutes les institutions des Etats démocratiques à lancer des programmes de formation. Cependant, ceux-ci sont rarement coordonnés, se chevauchent souvent et absorbent une part importante du temps de travail des intéressés. Il en résulte souvent une moindre participation et un affaiblissement de l'effet produit.

Tous les centres de formation de fonctionnaires ont été — et sont restés jusqu'ici — sous la supervision du gouvernement central.

Les grandes différences entre le gouvernement local et le gouvernement central en termes du travail à effectuer et des difficultés à surmonter soulignent toujours davantage la nécessité, pour les collectivités locales ou les associations de collectivités locales, de créer leurs propres centres de formation. Ceux-ci pourraient être utilisés non seulement pour la formation continue des fonctionnaires, mais également — dans le cadre du réseau de formation international parallèlement aux institutions du gouvernement central — pour assurer coordination et compatibilité.

Aucune possibilité de formation de ce genre n'existe actuellement en Europe centrale et orientale. Les gouvernements européens et les institutions des pouvoirs locaux et les autres institutions devraient accentuer leur effort dans cette direction afin que du personnel de formation compétent et un cadre institutionnel soient disponibles sur place sans délai. De

grands nombres d'experts de nationalité différente accomplissant des tournées de conférences occasionnelles et courtes, sans coordonner leur action, ne sauraient constituer une aide effective, même dans le court terme.

Les jumelages de villes et les programmes actuellement en cours montrent qu'une coopération continue fondée sur le partenariat offre des avantages mutuels notables (programmes LOTES, PHARE, ECOS, Know-How Fund).

## **9. Conclusions**

Les représentants des pouvoirs locaux européens devraient faire connaître, à tous les niveaux de la coopération institutionnalisée, la volonté de plus en plus nette du public de voir associer les pouvoirs locaux à tous les processus de décision européens dans la même mesure où la mise en œuvre des décisions leur impose des devoirs et des obligations. Malheureusement, il faudra souligner de plus en plus fréquemment que le terme «démocratie» vient d'un mot signifiant «peuple» et que, si un contact constant et étroit n'est pas maintenu avec le peuple, c'est-à-dire avec les citoyens des collectivités locales, la démocratie se heurtera à des problèmes sans cesse renouvelés.

Il faut comprendre que des solutions locales aux problèmes de notre continent deviendront de plus en plus difficiles à trouver à l'avenir et qu'il faudra de plus en plus rechercher des approches globales et équilibrées qui apaisent les tensions et tiennent compte des autres régions. A cette fin, le civisme traditionnel, fondé sur une nation unique, devra s'élargir de manière à inclure une dimension européenne. L'importance fondamentale des jumelages entre collectivités locales doit être reconnue mais ceux-ci devraient reposer sur une large participation des populations et ne plus être simplement des dispositions formelles qui n'existent que sur le papier. La terrible guerre qui sévit en Bosnie montre combien les nations, les peuples et les citoyens individuels se connaissent mal, combien facilement des situations de crise peuvent être mal interprétées et conduire au désastre, et combien rapidement peut disparaître la croyance en la possibilité de traiter les conflits actuels et de les résoudre tout naturellement à l'aide de méthodes traditionnelles.

Afin de créer une Europe unie et pacifique, le Conseil de l'Europe et, en particulier, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, devraient poursuivre leur action jusqu'ici efficace et continuer à identifier et à analyser les nouvelles tendances lorsqu'elles apparaissent, tout en s'adaptant aux situations nouvelles et en recherchant constamment de nouvelles méthodes et de nouveaux moyens pour renforcer la démocratie et la paix.