

*CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LES TENDANCES
DES TRANSFORMATIONS DES AUTORITÉS LOCALES DANS LE MONDE
CONTEMPORAIN*

L'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences a organisé du 24 au 26 septembre 1974 une conférence internationale consacrée aux tendances des transformations des autorités locales dans le monde contemporain.

La réunion de la conférence a été précédée du rassemblement des documents écrits se rapportant à son sujet, préparés et envoyés par les participants de la conférence des différents pays. Afin d'assurer une base de comparaison de ces documents, on a envoyé aux participants un questionnaire uniforme élaboré par les organisateurs, qui devait constituer la base des exposés particuliers.

Au cours de la conférence on a discuté 25 exposés des 18 pays. Les auteurs de ces exposés sont: G. Barabasev, V. Pertcik et K. Seremet (U.R.S.S.), M. Anghene (Roumanie), O. Bihari et J. Halasz (Hongrie), K. Bönninger, H. Melzer, W. Weichelt et D. Hösel (R.D.A.), J. Dermendziïev (Bulgarie), J. Groszpic (Tchécoslovaquie) ainsi que A. Norton et Ph. Mawhood (Angleterre), E. Melichar et H. Rossmann (Autriche), J. Stassen (Belgique), C. Wiener (France), A. Reinders et R. Verhoef (Hollande), F. Mayer, F. Wagener et E. Unruh (R.F.A.), M. Bassand (Suisse), L. Strömberg, O. Örtendahl (Suède), D. Rowat (Canada), F. Bruhns et J. Morrison (États-Unis), Y. Kuroda et R. Akimoto (Japon).

Du côté polonais on a élaboré 3 exposés: un exposé de base sur la réforme des autorités locales actuellement réalisée en Pologne, préparé par le prof. S. Zawadzki, l'exposé du prof. J. Starościak au sujet de l'application du principe d'élasticité dans la création d'organes de l'administration, et celui du professeur agrégé J. Łętowski, concernant la problématique de la division administrative du pays. Le ministre Janusz Wiczorek a envoyé son exposé par écrit au sujet de l'évolution des organes locaux du pouvoir et de l'administration en Pologne.

Ainsi on a pu, grâce à la conférence, rassembler une énorme quantité de documents illustrant les réformes contemporaines des autorités locales aussi bien dans les États socialistes que capitalistes.

Les débats ont débuté le 24 septembre à la Maison du travail et du repos du ministère de la Culture et de l'Art à Radziejowice près de Varsovie et ont réuni 22 participants étrangers ainsi que près de 40 participants polonais, parmi lesquels se trouvaient les représentants de presque tous les centres universitaires de notre pays. La conférence a été ouverte par le directeur de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences — le prof. A. Łopatka, qui a souligné son importance ainsi que l'acquis de l'Institut justifiant le choix de la Pologne pour l'organisation de cette conférence. La direction scientifique de la conférence était assumée par le prof. S. Zawadzki qui a présenté une introduction à la discussion, élaborée sur la base des exposés envoyés.

Le courant principal de la discussion s'est concentré sur les trois sujets proposés par les organisateurs de la conférence, à savoir sur:

1° l'influence du développement socio-économique et des transformations liées au processus d'urbanisation sur la division territoriale du pays;

2° les rapports mutuels entre les organes centraux et locaux — le problème de la centralisation et de la décentralisation;

3° la question de l'efficacité et du démocratisme dans le fonctionnement des autorités locales.

Au cours des quatre jours de la session plénière, ont pris la parole ou ont envoyé leurs allocutions par écrit tous les auteurs des exposés étrangers cités ci-dessus, et parmi les participants polonais: L. Bar, T. Fuks, N. Gajl, S. Gebert, E. Kozłowska, W. Lang, J. Łętowski, B. Ostapczuk, K. Siarkiewicz, W. Sokolewicz, J. J. Wiatr, J. Wróblewski, W. Zakrzewski, B. Zawadzka, S. Zawadzkie

Au cours de la conférence a également eu lieu, sous la présidence du prof. J.J. Wiatr, une séance ouverte du Comité International pour l'Étude des Autorités Locales créé par l'Association Internationale des Sciences Politiques.

Les participants à la conférence ont également eu la possibilité de prendre connaissance de l'activité des autorités locales de Varsovie grâce à l'exposé du Président de la ville de Varsovie J. Majewski qui a présenté le fonctionnement de l'organisme urbain de la capitale. Une journée a été consacrée à une excursion à Płock afin de faire connaissance avec le fonctionnement des autorités locales urbaines, de l'autogestion d'une coopérative de logements et des entreprises industrielles de cette ville.

Les matériaux de la conférence ont fait l'objet d'une élaboration scientifique approfondie. Elle a été entreprise immédiatement après la fermeture de la conférence. Mais dès aujourd'hui, après l'analyse préliminaire des matériaux réunis, on peut constater que les exposés et la discussion ont confirmé une grande actualité du sujet de la conférence. En effet, dans la plupart des pays représentés on a déjà effectué, on est en cours de réalisation ou en cours de préparation des réformes des autorités locales.

Les modifications les plus évidentes et les plus fréquentes sont celles relatives à la division administrative et s'expriment avant tout dans une tendance à l'agrandissement des communes en tant qu'unités à l'échelon le plus bas. Parmi les pays socialistes, ce phénomène apparaît le plus nettement en Bulgarie, en Roumanie, en Hongrie et en Pologne; le besoin de remembrement des communes est également signalé en R.D.A., et en Tchécoslovaquie. Dans les pays capitalistes une orientation similaire est à remarquer en Autriche, en Suède, en R.F.A. et en Belgique. En R.F.A., par exemple, on prévoit la diminution du nombre des communes de 24 000 (immédiatement après la Seconde Guerre mondiale) à 5000 à la fin de 1976. Une tendance semblable apparaît au Canada, en Angleterre, en France et en Hollande, toutefois dans chacun de ces pays son rythme et ses formes sont différents.

L'un des problèmes discutés à la conférence a été la question des critères de la division territoriale ainsi que celle de la grandeur optimale de la commune. Un autre problème qui a trouvé son reflet dans la discussion se rapportait à la diminution du nombre des échelons de l'administration (comme p. ex. en Roumanie et en Bulgarie où la structure administrative à trois échelons a été remplacée par celle à deux échelons). D'un autre côté, on a pu rencontrer une opinion justifiant le besoin de l'augmentation du nombre des échelons de l'administration (p.ex. au Canada). En rapport avec cela reste le problème largement discuté de la régionalisation du pays.

Tout en montrant les côtés positifs des transformations de la division territoriale,

notamment du point de vue des effets économiques et du bon fonctionnement de l'administration, on a en même temps signalé le risque de l'apparition des aspects négatifs de tels changements comme, par exemple, l'éloignement du citoyen de l'organe de l'administration et l'affaiblissement du sentiment de communauté. On voit ici apparaître le besoin d'étude des effets des modifications apportées à la division territoriale, notamment du point de vue du rapport entre la grandeur de l'unité territoriale et son bon fonctionnement ainsi que le démocratisme dans l'activité des autorités locales.

Une place particulièrement importante, aussi bien dans les exposés que dans la discussion, a été consacrée au deuxième problème central, à savoir à la question de l'impact du développement socio-économique sur les rapports entre les autorités centrales et locales ainsi que sur ceux entre les organes des différents échelons. Les exposés des représentants des pays capitalistes ont montré que le modèle actuel du pouvoir local diffère considérablement du modèle de la pleine décentralisation, garantissant l'autonomie des organes locaux, et que la réalité actuelle laisse voir une tendance à l'accroissement du rôle du pouvoir central. On a cité les causes de cette tendance telles que: le besoin grandissant de la planification à l'échelle nationale du développement de certains domaines (éducation, protection de la santé, sécurité sociale — prof. D. Rowat), le phénomène croissant de l'entrelacement des objectifs entre les différents échelons de l'administration de l'État (prof. F. Wagener), et avant tout la dépendance financière croissante des autorités locales du pouvoir central (soulignée dans tous les exposés des auteurs occidentaux, et notamment dans les exposés anglais et hollandais). Les auteurs cités étaient cependant loin de présenter des conceptions technocratiques proclamant la thèse de l'évolution inévitable vers la centralisation, évolution liée au progrès technique et à la soi-disant désactualisation de l'idée de l'autogestion locale. « Malgré l'importance des tendances centralistes—ont affirmé les auteurs hollandais — la position de la conception de la décentralisation est solide, on peut même constater sa renaissance ». Il est caractéristique de rencontrer de plus en plus fréquemment l'opinion selon laquelle le développement de l'informatique n'est pas en discordance avec la décentralisation, mais au contraire, qu'il y conduit.

En ce qui concerne les pays socialistes, on aperçoit qu'à l'heure actuelle les transformations des autorités locales constituent la résultante, avant tout, de l'accroissement rapide du produit national. Cela provoque, également à l'échelle locale, l'augmentation des possibilités d'influence des conseils du peuple sur la vie économique, sociale et culturelle. Un rôle énorme est joué dans ce domaine par les modifications opérées dans tous les pays socialistes au sein du système de planification et de gestion, dont le trait commun est le rejet des méthodes extensives au profit des méthodes de gestion intensives ainsi que l'utilisation maximale des moyens économiques, et non administratifs, de gestion de l'économie.

Un trait le plus caractéristique à ce sujet est à l'heure actuelle le développement de la fonction de coordination des conseils vis-à-vis des entreprises gérées centralement ainsi que d'autres organes qui ne relèvent pas de la compétence des conseils. Ce développement est une sorte de réponse au processus de spécialisation et de concentration économique, provoqué par le progrès technique. La tendance au renforcement de cette fonction ainsi qu'un large éventail de mesures servant à la coordination ont trouvé leur reflet dans les exposés de tous les représentants des pays socialistes.

Dans tous les pays socialistes on prend des mesures ayant pour but de renforcer les fondements financiers de l'activité des conseils, entre autres en leur assurant une

participation aux bénéfices des entreprises gérées centralement et en adoptant des plans budgétaires quinquennaux.

Si l'on s'appuie sur l'expérience acquise jusqu'à nos jours dans le domaine du développement économique des États socialistes, on ne peut exclure que la sphère liée à l'économie locale, en outre de s'élargir, peut également être amenuisée du fait de la création de grandes organisations économiques. A ce sujet on voit apparaître des conceptions consistant à exclure de l'économie locale les entreprises de production et à ne garder dans ce domaine que les droits de coordination. Une nette position adoptée en la matière par les auteurs soviétiques souligne que la pratique a démontré la nécessité de développer aussi bien la fonction socio-culturelle des conseils que leur fonction économique.

On peut donc constater que l'étape actuelle de l'édification du socialisme, qui se caractérise par des modifications importantes dans le modèle de planification et de gestion, confirme l'actualité de la conception léniniste du principe du centralisme démocratique en tant que principe qui non seulement n'exclut point un certain degré de décentralisation et d'autogestion locale, mais au contraire, il le prévoit même.

Au cours de la conférence on a vivement discuté le problème de l'efficacité et du démocratisme dans le fonctionnement des autorités locales. Bien qu'on ait pu constater une polarisation assez considérable des opinions présentées, il n'y a eu que très peu de voix prétendant que la contradiction entre ces deux notions ne peut aller qu'en s'élargissant.

En ce qui concerne le perfectionnement du fonctionnement de l'administration locale, dans tous les États socialistes on a mis, au cours des quinze dernières années, un énorme accent sur: l'introduction de l'organisation scientifique de l'activité de l'administration, l'assurance d'un nombre suffisant des cadres spécialisés, le rehaussement systématique des qualifications des cadres, le perfectionnement des bases juridiques de l'activité de l'administration, la correction des structures d'organisation, la mécanisation du travail de bureau, la simplification du mode et le recourcissement des délais du règlement des affaires des citoyens. Pendant la réalisation de la réforme des autorités locales en Pologne dans les années 1972 - 1973, on a mis au premier plan la nécessité de continuer l'amélioration du fonctionnement de l'administration ainsi que le relèvement simultané du rang des organes représentatifs.

L'auteur de l'exposé polonais a souligné à ce sujet l'importance de la création d'un présidium de caractère social en tant qu'organisateur de l'activité du conseil, ainsi que celle de la nouvelle solution politique consistant à nommer au poste de président du conseil le premier secrétaire de l'instance du parti. Dans la loi sur les conseils, adoptée en P. D. A. en 1973, on a mis l'accent sur la détermination précise des compétences exclusives du conseil. La loi sur les droits et obligations des délégués, adoptée en U. R. S. S., est le premier acte de cette dimension réglant d'une façon si universelle la position du représentant. Une tendance similaire, bien que réalisée sous des formes différentes, a été signalée également dans les exposés d'autres pays socialistes. Cela signifie une opposition aux tendances technocratiques s'efforçant de montrer la contradiction entre les besoins de l'accroissement de l'efficacité dans l'activité de l'administration et le principe du démocratisme.

Le trait commun de tous les exposés et interventions a été la concordance des opinions sur le fait qu'un modèle basé exclusivement sur une démocratie indirecte est insuffisant et qu'il est donc aussi nécessaire de faire largement participer les citoyens.

Du point de vue de la doctrine du constitutionalisme socialiste, la thèse sur la nécessité de compléter et d'enrichir les formes de représentation à l'aide de formes

de démocratie directe n'est pas une thèse nouvelle. Toutefois, il est énormément intéressant de constater que le problème de la participation a été si largement commenté dans les exposés et prises de parole des représentants des pays occidentaux. Certains d'entre eux voient dans le développement des formes de participation un antidote aux phénomènes négatifs de la tendance croissante à la spécialisation et la professionnalisation ainsi qu'à l'agrandissement des unités de la division territoriale, accompagnée de l'affaiblissement du rôle des organes représentatifs.

Ce problème est le plus nettement apparu dans les grandes villes où le processus d'urbanisation croissant élargit considérablement son étendue. D'où les propositions de création de « *sub-municipal units* ».

Les représentants du Canada, de l'Angleterre et de la Hollande, en signalant le besoin d'éviter le danger d'aliénation des autorités municipales, suggéraient de créer une autogestion à l'échelon des unités voisines (cités).

A la lumière de ces considérations, les expériences polonaises liées à l'autogestion des habitants, malgré, encore, de nombreux défauts, confirment la justesse de la voie choisie.

En appréciant l'importance de la conférence, il faut constater qu'elle nous a permis non seulement de présenter à un large forum étranger les solutions fondamentales dans le domaine de l'organisation des autorités locales, adoptées lors de la réforme effectuée dans notre pays dans les années 1972 - 1973, ainsi que de faire connaître la pensée et l'acquis scientifique polonais, mais également de réunir un matériel considérable sous forme des exposés et de la discussion qui ont apporté des données fondamentales (état légal, expériences pratiques et généralisation théorique) sur les réformes contemporaines des autorités locales réalisées ou à l'état de projet dans les pays socialistes et dans les pays capitalistes hautement développés.

Du fait que la révolution scientifique et technique et les processus d'urbanisation font apparaître une série de problèmes communs pour tous les pays, indépendamment des différences de régimes qui les séparent, les résultats de la conférence possèdent une importance énorme non seulement pour la Pologne — qui prévoit le perfectionnement ultérieur des méthodes de gestion ainsi que d'autres réformes — mais également pour de nombreux autres pays. Les matériaux de la conférence ont suscité un grand intérêt aussi bien dans les pays socialistes que capitalistes. Les auteurs des exposés ont exprimé leur consentement à la publication des documents qu'ils ont préparés.

On obtiendra de cette manière une édition unique en son genre, sous forme d'ouvrage collectif présentant les réformes contemporaines des autorités locales dans le monde. Cette édition contribuera considérablement à enrichir l'acquis de l'Institut des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences.

Tadeusz Fuks
Sylwester Zawadzki