



Hongrie : réforme en profondeur de l'Administration

Le 6 avril prochain, les citoyens hongrois sont appelés à élire leurs représentants au Parlement. Une assemblée nationale « resserrée » : 199 députés au lieu de 386 actuellement, à la suite d'un redécoupage des circonscriptions. Une diminution qui s'inscrit dans la politique volontariste menée par la coalition gouvernementale en place depuis avril 2010 et défendue par son Premier ministre, Viktor Orbán.

La législature qui se termine aura été celle de profonds changements pour le pays. Une nouvelle Constitution¹, la première des pays d'Europe centrale et orientale à intégrer des valeurs sociétales, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le gouvernement a ensuite fait adopter, le 31 août de la même année, son « programme de développement de l'Administration publique pour le sauvetage de la nation et au service du public² ». Ses initiateurs lui ont attribué le nom du premier directeur de l'institut international des sciences administratives de Budapest – Zoltán Magyary – et ils ambitionnent même d'en faire, un an après sa mise en œuvre, au niveau européen et voire au-delà, une référence en matière de réforme de l'Administration³.

Une refonte complète des institutions

La Hongrie a longtemps fait figure de modèle après la chute du mur de Berlin. La modernisation de ses structures politiques et économiques a servi de référence pour ses voisins. Son intégration au sein de l'Union européenne s'imposait. Un des artisans de cette transition réussie vers la démocratie, l'économie de marché et l'Europe, fut, d'ailleurs, l'actuel Premier ministre. Cette avance que semblait avoir prise la Hongrie dans les années 1990 par rapport aux autres pays du bloc soviétique s'est retournée contre elle. La Hongrie a, en effet, fait l'économie de réformes profondes que d'autres pays d'Europe centrale ont mises en œuvre. La prise de conscience de ce retard, lorsque la Slovaquie voisine a rejoint la zone euro en 2008, a généré le sentiment d'une « révolution confisquée » : l'enthousiasme de 1990 ne s'était traduit ni dans la vie politique, ni dans la vie économique. C'est probablement avec cet état d'esprit que le gouvernement élu en 2010, vingt ans après le changement de régime, a souhaité ancrer une nouvelle règle du jeu.

Fort de la majorité des deux tiers au Parlement, le gouvernement a entrepris, dès son arrivée au pouvoir, une profonde transformation de l'organisation administrative territoriale, tant en ce qui concerne le nombre et la structure des collectivités que leurs relations avec l'État central. Avec ses 3 177 communes regroupées en 19 *comitats*, le système était resté quasiment inchangé depuis 1990. La nouvelle loi sur les collectivités territoriales⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, officiellement en vue de générer des économies par la diminution du nombre de structures administratives locales et par le regroupement des compétences. Force est de constater

¹ http://www.kormany.hu/download/3/ab/30000/Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny_franciaja.pdf

² http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/a/15/50000/Magyary_kozig_fejlesztési_program_2012_A4_eng_%283%29.pdf

³ <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/hungarian-public-administration-reform-can-be-an-international-reference-work>

⁴ https://publicpolicy.ceu.hu/sites/default/files/field_attachment/page/node-28388/official-summary-2011-hu-local-govt-act-in-english-by-bm.pdf

que cela a surtout été l'occasion d'accroître le contrôle de l'État sur les missions dont principalement les communes ont ou avaient la charge.

La rationalisation comme fil conducteur de la réforme

Marcell Biró, secrétaire d'État au ministère de la Justice et de l'Administration publique, précise que « tous les gouvernements (de l'ex-bloc de l'Est) ont dû faire face, à partir de 1990, au problème d'une Administration fonctionnant mal mais, malgré plusieurs projets et tentatives, aucune solution durable et efficace n'a été apportée jusqu'à présent. Le programme Magyary tente d'y remédier et, au-delà de cela, de proposer un concept global, flexible et compréhensible par tous, visant à atteindre la bonne gouvernance ». Ce programme repose sur quatre éléments fondamentaux : l'organisation, les missions, les procédures et le personnel. Ils ne sont pas dissociables et chacun d'entre eux dispose d'objectifs précis et d'un mode opératoire.

En matière d'organisation, le gouvernement a voulu avant tout rationaliser l'Administration en réduisant de près de 50 % le nombre d'entités administratives (en commençant par les ministères) tout en fournissant à l'utilisateur un service public plus proche et plus à l'écoute. Les compétences reprises aux communes (éducation et santé) ont été transférées aux 175 districts (*járás*) qui sont le nouvel échelon déconcentré de l'État. Pour compléter ce dispositif, 300 points d'accueil inter-administration ont été implantés sur le territoire. Afin de regagner la confiance des citoyens dans leur Administration, un vaste plan de formation des agents publics, les sensibilisant à l'éthique⁵ et à la relation à l'utilisateur, a été mis en œuvre.

Les services du ministère ont mené, dès 2010, la première revue générale de l'ensemble des missions dévolues à l'État. Leur nombre a été évalué à 30 000. Ce travail permet, désormais, d'adapter en continu les ressources allouées (budgétaires et en personnel). Il a permis également de s'attaquer à deux autres chantiers, prioritaires pour le gouvernement et intégrés au programme Magyary, à savoir la simplification des procédures et la réduction de la charge administrative. Le vice-Premier ministre, Tibor Navracsics, a annoncé, sur ce dernier point, qu'une réduction de 25 % avait pu être réalisée en un an⁶.

Reste le personnel, le volet le plus sensible de cette réforme. « La population hongroise juge assez sévèrement le travail des fonctionnaires et il en résulte, selon Marcell Biró, une baisse constante de la motivation chez ces derniers, produisant un effet négatif sur leur comportement envers les usagers ». Pour pallier ces problèmes récurrents, le statut de l'agent public a été rénové⁷, incluant un système d'évaluation et un volume obligatoire de formation continue. Une université nationale du Service public⁸ a été créée ainsi qu'une instance unifiée de représentation des personnels.

Confiance au niveau national et international

Dans son dernier rapport de janvier 2014⁹, l'OCDE note qu'en Hongrie « la qualité et l'efficacité des institutions juridiques et politiques restent perçues comme faibles et les résultats ne sont guère satisfaisants pour ce qui est de l'indicateur d'engagement civique et de gouvernance ». Certaines dispositions de la Constitution ont donné lieu, dans le pays, à de vives critiques quant à l'équilibre des pouvoirs (recours systématique à des lois organiques modifiables uniquement par une majorité des deux tiers dans de nombreux domaines, réduction des compétences de la Cour constitutionnelle, fusion de l'autorité de régulation financière avec la Banque centrale) et ont, de plus, fait l'objet de demandes d'explication, voire de mise en conformité, de la part des organisations internationales dont le pays est membre (Union européenne et Conseil de l'Europe).

À quelques semaines de l'échéance électorale, le gouvernement montre, avant tout, qu'il poursuit son objectif d'assainissement des finances publiques (une limitation de la dette publique à 50 % du PIB est désormais inscrite dans la Constitution, interdisant au-delà d'adopter un budget ou de recourir à l'emprunt pour financer la dette), mais aussi qu'il veut surtout contribuer au débat public. Il vient de soumettre un projet de loi¹⁰ qui, selon Gergely Gulyás, député, permettra de « faciliter le travail législatif du Parlement et renforcer le contrôle exercé par les futurs partis d'opposition ».

Jean-François Adrian

⁵ <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/govt-launches-2-year-anti-graft-programme>
⁶ <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/simplification-process-of-the-government-reduced-administration-by-a-quarter>
⁷ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>
⁸ <http://www.comphee.de/en/the-project-partners/national-university-of-public-service-nups>
⁹ <http://www.oecd.org/fr/economie/etude-economique-hongrie.htm>
¹⁰ <http://www.budapester.hu/2013/12/06/bes%c2%adsere-kontrollmechanismen/>