

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE SITUATION PRÉSENTE, PROBLÈMES, PERSPECTIVES

Constantin GE. ATHANASSOPOULOS

Professeur à l'Université Panteion
des Sciences Sociales et Politiques d' Athènes

Je vous prie de croire¹ en ma profonde émotion pour avoir l' honneur de m' adresser aujourd'hui à vous, un auditoire aux buts et fins précis, par conséquent dangereux.

Votre présence ici reflète évidemment les vieux, agréables, d' une vingtaine d' années, souvenirs de problématique, de soucis, d' une coopération créative efficace.

Dans ces conditions je suis appelé à présenter quelques éléments sur un thème d' une importance primordiale de tous ses aspects, l' Administration Départementale.

Je présente a priori mes excuses envers tous: le thème est large, le temps réduit, votre sensibilité le concernant donnée, votre connaissance du thème presque totale. Je devrais alors à mon humble avis choisir une fonction de synthèse, du général au particulier.

Je me limiterai donc à une vision critique des thèmes de la Décentralisation, de l' Administration Régionale, de l' Administration Départementale et de l' Administration Locale et j' entamerai ensuite une série de propositions qui visent à l' amélioration des structures données, tout en sachant leur étroite corrélation.

Comme les constatations sont un peu amères, je m' empresse de déclarer dès le début que, en ma qualité de régionaliste, je suis un fervant partisan des nouvelles structures au niveau de l' Administration, en théorie et en pratique.

Vous connaissez certainement tous que les Constitutions Helléniques des dernières années enjoignent l' application du régime administratif de la Décentralisation, complété par l' autre système d' Administration Locale dont le 1er Échelon est prévu dans ces mêmes Constitutions (également la présente) et les autres échelons sont créés par loi.

Sous le régime de la présente Constitution une série de textes légaux a été éditée sur des thèmes d' Administration Locale, dont les principaux sont simplement rappelés ici, sans hésiter à mentionner que tous proviennent de la même formation politique, ce qui est à son

1. Les texte qui suit comprend les points essentiels de l' Intervention de M. Constantin GE. ATHANASSOPOULOS à la Journée organisée par l' Institut de Développement Régional de l' Université Panteion des Sciences Sociales et Politiques à Athènes, au sujet de: Tendances Contemporaines du Développement Régional-Mars 1995.

actif.

1. L. 1622/14-7-1986 (A' 22)

Administration Locale, développement régional et programmation démocratique

2. L. 1832/17-11-1989 (A' 54)

Modification et complément de la Législation sur l'Administration Locale, la décentralisation et autres dispositions.

3. L. 1878/20-3-1990 (A' 39)

Modification des dispositions sur l'Administration Locale de 2ème Échelon L. 1622/1986 et autres dispositions

4. L. 1900/17-9-1990 (A' 125)

Modification et complément des dispositions du Code des Mairies et des Communes (Décret Présidentiel 323/1989) Administration Locale du 2ème Échelon (L. 1622/1986) recettes des Mairies et autres dispositions

5. L. 2218/13-6-1994 (A' 90)

Création de l'Administration Départementale, modification des dispositions pour l'Administration du 1er échelon et pour la Région et autres dispositions

6. L. 2240/16-9-1994 (A' 153)

Complément des dispositions sur l' Administration Départementale et autres dispositions.

A base de ces textes légaux la situation actuelle, dans un cadre typique de Décentralisation, est la suivante:

RÉGION:

Secrétaire Général de Région

Conseil Régional

Caisse Régionale de Développement

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE:
(DÉPARTEMENT)

Président du Conseil Général

Conseil Général

Communes Généraux

ORGANISMES D' ADMINISTRATION
LOCALE (OTA en Grec):

Maire-Président de Commune

Conseil de Mairie-Conseil Communal

CONSEILS DE LIEUX:

Président

Conseil d' Administration

Comité Exécutif

Comment apparaît alors dans le temps, sous un angle critique, cet édifice? J' ai bien peur d' être amer dans mes constatations, sans pour autant perdre l' espoir.

Ainsi:

La décentralisation, injonction constitutionnelle, choix politique uniquement en théorie, solution désirable, est brandie ou est invoquée par tous comme la panacée du fonctionnement administratif, mais n' est pas toujours réalisée, pas tellement pour d' importantes difficultés dans les faits, que pour manque de volonté des dirigeants de l'appliquer, soit en raison du "coût politique", soit parce qu' ils visent à d' autres bénéfices à court terme.

Un seul élément supplémentaire sera mentionné ici pour montrer la disparité de la

situation présente de la machine administrative étatique en 1995, c'est-à-dire dans une période de besoins accrus pour une présence efficace et rationnelle, c'est-à-dire: sur un total de 17 Ministères clés un (Ministère de l'Agriculture) dispose de services Régionaux, Interdépartementaux et Départementaux, les trois (Ministères de l' Industrie, de l' Energie et de la Technologie, de la Santé, la Prévoyance et de la Sécurité Sociale, et de la Culture) disposent de services Inter-départementaux et Départementaux, un (Ministère de l'Ordre Public) dispose de services de Contrôleurs Régionaux et de services à niveau départemental, les trois (Ministères de la Justice, de l' Economie Nationale, de la Marine Marchande) disposent de Services Régionaux Spéciaux, etc.

Ainsi, des réseaux compliqués de compétence administrative, sans un "esprit opérationnel intérieur" sont mobilisés pour la production d'un travail administratif, aussi bien "en faveur de l'Etat" que "en faveur des citoyens", vec des résultats douteux, souvent non opérationnels et en tout cas indésirables.

Par ces mécanismes qui se réfutent entre eux, la machine administrative non seulement ne présente pas une image décentralisée, mais piegée elle se réfute elle-même.

Cette "refutation" ne comprend pas seulement les niveaux centraux de la machine administrative étatique, mais elle s'étend au niveau de l' Administration Régionale qui n'a pas eu l'heur, à ce jour, de connaître des cas ou des moments réussis d'application.

Depuis la première application de la Constitution de Trizina (1-5-1827), au dernier effort de la Loi 1622/1986 pour l'application en Grèce de l'institution des Régions, le sentiment dominant est celui de la "tentative avortée" responsable et irresponsable pour l'application de mécanismes de niveau régional.

Ce sentiment est renforcé si un seul élément est soumis au contrôle du "microscope" l'institution qui vous est connue, de la Région, telle qu'on a tenté de l'appliquer en Grèce et telle qu'appliquée ailleurs.

Devant ces données la situation de l'Administration Locale ne pouvait pas être meilleure, comme a été essayée à répétition, avec ou sans succès, l'application de réglementations alternatives ou de solutions de gérance du "pouvoir local" et des "affaires locales".

L'énumération des arguments qui ont été invoqués au domaine de l'Administration Locale souligne de manière pareante, d'un côté, la prise en conscience de l'importance, du besoin et de la rentabilité de cette institution et, de l'autre côté, les difficultés, les opportunités, les vues intéressées et les intentions partisans, les appréhensions du coût (politique), qui apparaissent à tous les stades d' application de solutions innovatrices, radicales, rationnelles, créatives, qui tentent le désancrage de l'enlacement étroit de l'Administration Centrale et l'arrangement efficace des affaires locales "sur place" par un pouvoir, des agents et des recettes "du terrain".

Malheureusement le destin a réservé le sort des réglementations inefficaces pour l'Administration Locale du 1er Échelon pour les unités décentralisées du 2ème échelon, malgré les efforts sérieux qui ont été fournis de temps à autre (comme par exemple celui de la Loi DNZ' de l'an 1912, Eleftherios Venizelos), et il n'a pas été possible pour le pays d'avoir une Administration Locale du 2ème échelon.

Propositions

Les signes du temps enjoignent d'une manière inexorable au scientifique d'abandonner son désir d'être l'amant de l'idéal mais de devenir l'amant du réalisable.

Ainsi le "réalisable" est ici traduit par une série de pensées "à voix basse" a priori, mais normalement viables sous un régime d'intervention urgente pour guérir "le mal".

Il est pour commencer nécessaire de réaliser jusqu'au bout l'injonction constitutionnelle de l'art. 101 de la Constitution 1975/1986 sur l'application d'un système décentralisé "plein" et "réel".

En outre sont nécessaires de nouveaux rythmes de production d'oeuvre législative et d'affrontement des besoins administratifs réels quotidiens dans un esprit de fonctionnement décentralisé de l'État.

En outre, étant donnée la distribution des compétences administratives est souligné ici le besoin de redessiner la distribution des compétences des Ministères au niveau régional, l'application, pour conditions égales, de modèles similaires et la réinstallation de mécanismes administratifs efficaces au niveau de la Région.

En rapport avec l'institution de la Région, qui a été "importé" et fonctionne dans notre pays depuis 1987 nous mentionnerons:

L'institution de la Région en Grèce a été dessinée avec une ampleur et un rayon réduits, comme il apparaîtrait non seulement par la structure juridique mais aussi par son application septénaire jusqu'à ce jour et, de surcroît, sous les régimes de cinq différents gouvernements, d'orientation politique différente.

Pour éliminer ses inefficacités et pour redresser l'institution de la Région il faut, outre l'accord politique, des mesures radicales, des pas "osés" et éventuellement la diminution des Régions au nombre de dix.

Tout ceci fonctionnera dans le sens que "fonctionne" aussi le système "concourant" de l'Administration Locale, prévu pour l'essentiel par l'art 102 de la Constitution.

Mais à quel degré fonctionne l'Administration Locale en Grèce?

La politique d'assujettissement et parfois de soumission totale de l'Administration Locale aux donnes "gouvernementales" longtemps suivie en Grèce n'a pas permis, à l'exception de petits arrêts et de quelques cas illustres, de "rendre adulte" cette institution, dans son exacte dimension, autonome, puissante, en autarchie, de manière à pouvoir réfuter le monopole du pouvoir exécutif, de créer de mécanismes nouveaux de balance et de contrôle du pouvoir et d'assurer à une large échelle l'essai au niveau local de propositions alternatives de gérer le pouvoir.

Pour sortir l'institution du marais où elle se trouve, il faut oser une série de mesures, dont certaines seront brièvement mentionnées.

Il faut d'abord renforcer l'existant 1er échelon d'Administration Locale (Mairies-Communes) de plusieurs façons: indépendance d'action, entrées financières, indépendance financière etc.

Il est nécessaire de régler de manière rationnelle et décidée la question du nombre des Organismes d'Administration Locale: 6000 Organismes d'Administration Locale pour les mesures Helléniques est un luxe excessif. mais l'englobement et la concentration devront être entrepris de manière sensible et attentionnée.

Il est nécessaire d'affronter la question du personnel des Organismes d'Administration Locale et de sa formation permanente de manière définitive. Les besoins accrus de production d'oeuvre administrative locale ne peuvent pas être réglés par un personnel du niveau collège, à emploi saisonnier. Dans le sens de la modernisation dans ce domaine il y a la possibilité de valoriser d'importants moyens gratuits de fonds communautaires, possibilité qui n'a pas été suffisamment employée par l'Administration Hellénique Locale. En outre il faut impérativement fortement soutenir le 2ème échelon d'Administration Locale.

Loin des opportunités politiques et des appels partisans le 2ème échelon d'Administration Locale est considéré comme indiqué pour la situation actuelle en Grèce, tel que décidé.

Il est cependant entendu que, pour réussir, le 2ème échelon d'Administration Locale, outre les caractéristiques habituelles d'une institution "saine", devra avoir en priorité (étant donné la mentalité hellénique...) des mécanismes de contrôle et des moyens de sécurité appropriés et efficaces pour une meilleure autoprotection, de même que des

mécanismes contre les "attaques" extérieures.

Mais indépendamment des présentes, courtes, propositions, par manque de temps, aussi bien au niveau des questions de Décentralisation et de restructuration Régionale des Services Administratifs, qu'au niveau des questions d'Administration Locale, ce qui devra être pris en compte est le besoin d'une "volonté politique" de supporter les règles en question, indépendamment de "pertes" à court terme et de "coût politique", loin des opportunités micropolitiques et des appels partisans.

Nous comme Régionalistes Grecs, initiateurs et prêtres de l'idée de décentralisation, du Développement Régional et de l'Administration Régionale nous n'avons qu'une seule issue à nos inquiétudes sur le réalisable: le support rationnel et osé des nouvelles structures, installées, par le pouvoir politique. Et nous devons le faire consciemment maintenant, guidés par la raison et le rêve. Car les temps sont durs.

BIBLIOGRAPHIE PRINCIPALE

ATHANASSOPOULOS C., GE.: L'organisation de l'Administration Régionale dans le cadre de la Décentralisation: l'institution de la Région: Belgique, France, Grèce, Italie, Athènes, 1ère édition 1988, 2ème éd. 1992.

ATHANASSOPOULOS C., GE.: Réglementation pour la Programmation Démocratique dans le cadre de la Décentralisation et de l'Administration Régionale. Athènes, 1989.

ATHANASSOPOULOS C., GE.: L'organisation du développement dans l'espace. Athènes 1992.

ATHANASSOPOULOS C., GE.: Administration Locale. Thèmes spéciaux. Athènes 1989.

ATHANASSOPOULOS C., GE.: L'Administration Locale en Grèce et ses tendances récentes. LA REVUE ADMINISTRATIVE. Paris, 1989, p. 237.