Revue Géographique de l'Est

vol. 43 / 1-2 | 2003

Permanences et mutations spatiales dans la Hongrie
en transition

Un millénaire d'administration régionale et locale en Hongrie

A millennium of regional and local administration in Hungary

Tausend Jahren regionaler und lokaler Verwaltung in Ungarn

Zoltán Hajdú

Traducteur : Simon Edelblutte

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rge/2426>

DOI : 10.4000/rge.2426

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2003

ISSN : 0035-3213

Référence électronique

Zoltán Hajdú, « Un millénaire d'administration régionale et locale en Hongrie », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 43 / 1-2 | 2003, mis en ligne le 06 décembre 2010, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/rge/2426> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.2426>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Un millénaire d'administration régionale et locale en Hongrie

A millennium of regional and local administration in Hungary

Tausend Jahren regionaler und lokaler Verwaltung in Ungarn

Zoltán Hajdú

Traduction : Simon Edelblutte

NOTE DE L'ÉDITEUR

Cet article a été traduit de l'anglais, adapté et mis en forme par Simon Edelblutte (CERPA/ Université Nancy 2).

Introduction

- 1 Cette brève analyse propose un survol rapide et chronologique d'un millénaire d'administration régionale en Hongrie. Elle n'a bien sûr pas pour objectif d'étudier en détail l'histoire sociale, économique et politique du pays, même si elle y fait souvent référence, puisque les vicissitudes de l'histoire déterminent en partie les choix effectués dans l'administration régionale. Par exemple, les changements des frontières ont ainsi pu affecter grandement le développement de l'administration régionale.
- 2 Mais c'est surtout la nature « nationale » ou « étrangère » du pouvoir central qui a influencé l'administration régionale. En effet, une des principales caractéristiques de l'histoire administrative de la Hongrie est la variété des philosophies de construction de l'État dont se sont inspirés les dirigeants pour faire fonctionner l'administration locale. Cela est évidemment dû, après l'extinction de la dynastie nationale Árpád en 1301, à l'élection libre du roi au sein de différentes familles royales européennes.
- 3 Malgré cette diversité, les comitats (*vármegye*) sont devenus l'entité fondamentale de l'administration hongroise. Leurs limites et leurs compétences ont cependant

constamment varié à travers l'histoire, en fonction des types de gouvernements et de l'évolution des traditions nationales. Ainsi, le comitat royal est différent du comitat des nobles, de celui de l'administration civile des XVIII-XIX^{es} siècles ou de celui du système communiste. Aujourd'hui, les comitats du nouveau système démocratique né en 1990 recourent encore une réalité différente dans cette histoire de l'administration régionale hongroise. Ces grandes périodes constitueront d'ailleurs l'ossature de cette étude.

- 4 Des divisions supérieures (régions) ou inférieures (districts, aire urbaine...) ont également pu jouer un rôle important à certaines périodes. Par exemple, les unités administratives régionales, regroupant plusieurs comitats, ont dominé essentiellement sous un pouvoir central « étranger », despotique, comme celui des empereurs Joseph II ou François-Joseph. Par contre, les districts, niveaux inférieurs aux comitats, n'ont été pendant des siècles que des délégations locales de l'administration des comitats, sans pouvoir autonome. Ils n'ont fonctionné avec des conseils propres que lors d'une courte période de l'administration socialiste (1950-1971). Enfin, les pouvoirs des diverses municipalités ont toujours été faibles, sauf ceux de quelques grandes villes privilégiées qui avaient obtenu le même statut que les comitats. Ainsi, les comitats, et parfois les districts, ont toujours exercé un ascendant sur les conseils locaux des petites villes ou villages. Les réformes de 1990 ont cependant apporté des modifications fondamentales dans ce domaine et, pour la première fois dans l'histoire hongroise, le niveau local a obtenu des pouvoirs substantiels.

I. L'évolution de l'administration régionale en Hongrie de la fondation de l'Etat jusqu'à l'abolition du système féodal en 1848

- 5 Après la conquête du bassin des Carpates par les tribus hongroises en 895/896, la forme dominante de structure politique est la confédération tribale. Le prince Géza (972-997) et son fils, le prince, puis roi Saint-Etienne (997-1000-1035) sont ensuite à l'origine du tournant historique de la conversion au catholicisme et de la mise en place d'un royaume, intégrant ainsi l'Europe chrétienne. La naissance de ce royaume et sa reconnaissance internationale provoquent des modifications fondamentales, non seulement dans la société, l'économie, la vie intellectuelle, religieuse et culturelle, mais aussi dans la structure spatiale de l'État.

A. La mise en place des comitats royaux et l'affirmation des comitats des nobles

- 6 Durant la mise en place de l'État, Saint-Etienne crée simultanément les bases du pouvoir central, une Église nationale et l'administration régionale et municipale. Le fondement du pouvoir royal est alors la propriété d'une large part du territoire hongrois. Les comitats royaux sont donc les cadres spatiaux de la mise en service de la population au bénéfice du pouvoir royal. Selon une estimation très large des historiens hongrois, le nombre de ces premiers comitats serait compris entre 25 et 70. Leurs compétences, tant dans le domaine administratif qu'économique, ne sont pas

clairement établies ; ils sont en fait essentiellement une sorte de cadre spatial pour la construction de l'État, une sorte de territoire pratique pour la gestion locale des affaires économiques, militaires, administratives et juridiques.

- 7 Autour de 1150, quelques 70 comitats existent alors en Hongrie. Par la donation progressive de terres royales, la base économique du pouvoir royal s'affaiblit, avec comme conséquence logique le déclin de la position dominante du roi. Après la promulgation de la Bulle d'Or¹ en 1222, le rôle et le caractère des comitats change radicalement. Les comitats « royaux » deviennent comitats « des nobles », notamment dans les zones frontalières, où la petite noblesse réclame pour ces comitats un rôle juridique et défensif. Ils deviennent ainsi progressivement des unités territoriales autonomes et non plus seulement les relais locaux de l'administration centrale.
- 8 Des changements fondamentaux dans les divisions territoriales hongroises sont ensuite provoqués par l'établissement des peuples Coumanes et Iazyges² dans la Grande Plaine et par l'installation des Saxons en Transylvanie et dans le nord de la Haute-Hongrie³. Ces minorités obtiennent alors une large autonomie sur ces territoires. De même, les gardes-frontières Sicules⁴, qui bénéficiaient déjà d'un statut spécial, reçoivent également des avantages territoriaux. Enfin, à partir de cette période — particulièrement depuis le tout début de la formation des comitats des nobles — les comitats ne sont plus la seule division régionale dans l'organisation administrative de la Hongrie. En effet, les signes précurseurs du développement de provinces, plus autonomes que les comitats, apparaissent en Transylvanie et également dans les territoires conquis (Croatie et Slavonie) et dans les banats, provinces « militairement sensibles » aux frontières sud du pays. Ces territoires ont alors, dans le système institutionnel du royaume féodal hongrois, un statut spécial.
- 9 Un autre détail spécifique du développement de l'administration régionale hongroise au Moyen-âge est l'apparition de villes libres royales, bénéficiant des mêmes compétences que les comitats, mais étant situées hors de leur cadre et dépendant donc directement de l'administration centrale. Leur nombre a progressivement augmenté ; certaines sont peuplées d'immigrants (essentiellement allemands) et d'autres de Hongrois.
- 10 Après l'extinction de la dynastie nationale (1301), la légitimité du gouvernement et du pouvoir central est souvent remise en cause, d'autant plus qu'à travers les rois « étrangers » qui ont succédé à la dynastie nationale, diverses théories et pratiques de l'État (italienne, allemande, polonaise, etc.) sont alors mises en œuvre au niveau du pouvoir central. En raison de l'éloignement fréquent, pendant parfois plusieurs années, de ces rois « étrangers », l'institution du gouverneur (*nádor*) acquiert donc une très grande importance. Dans la loi publique hongroise, le *nádor* devient progressivement, en tant que seul représentant physiquement présent du gouvernement, le véritable détenteur du pouvoir.

B. La domination turque et la libération

- 11 En 1526, la tragique défaite militaire de Mohács face à la puissance montante de l'époque, l'Empire Ottoman, entraîne la disparition de l'État hongrois médiéval. La Hongrie est alors divisée en deux, puis trois morceaux. À l'est, la Transylvanie obtient une indépendance relative, à l'ouest et au nord, la Hongrie royale est dominée par les

Habsbourg et une grande partie du territoire, au centre, est aux mains des Turcs. Sur le territoire de l'ancienne Hongrie, ce sont donc trois pouvoirs, chacun avec des objectifs différents, qui affirment leurs intérêts.

- 12 Dans le domaine de l'administration régionale, le changement le plus important a lieu dans la partie turque. En effet, les Turcs n'utilisent pas les anciens comitats et forment un nouveau découpage basé sur leurs intérêts militaires dans ce territoire aux frontières mouvantes, où les centres administratifs fortifiés prennent de plus en plus d'importance. Inversement, sur le territoire de la Hongrie royale, les comitats des nobles sont maintenus. Les nobles, qui avaient fui ou avaient été expulsés des régions sous domination turque, joignent leur comitat occupé et donc fictif à un comitat non occupé de Hongrie royale ou de Transylvanie. Ainsi, les comitats de Pest et de Heves se raccrochent à celui de Csongrád, celui de Somogy à celui de Zala... Cette pratique montre clairement que l'essence des comitats des nobles réside alors plus dans la pratique des privilèges accordés à des personnes physiques (leur permettant ainsi de participer à la vie politique du pays), qu'à une assise territoriale bien précise.
- 13 La Hongrie est libérée de 150 années d'occupation turque grâce à l'aide extérieure des Habsbourg. Le parlement, reconnaissant les mérites de cette famille dans la libération de Buda, abandonne alors son droit d'élire librement un roi et accepte le principe d'une couronne hongroise se transmettant, par lignée masculine, puis masculine ou féminine à partir de 1723, dans la famille des Habsbourg. Cela officialise le règne des Habsbourg en Hongrie, bien que cette famille restât « étrangère » pour une part considérable de la population hongroise.
- 14 Dans la Grande Plaine libérée des Turcs, le nouveau pouvoir Habsbourg ne veut d'ailleurs pas de la restauration des anciens comitats et les territoires libérés sont déclarés « nouvelles terres acquises ». La cour de Vienne espère ainsi établir dans la Grande Plaine un nouveau cadre territorial en conformité avec ses intérêts économiques et politiques. Cependant, sous la pression des nobles hongrois, le comitat est finalement conservé, mais sous un nouveau découpage, avec des territoires plus vastes, comme celui de Pest-Pilis-Solt, dans la partie occidentale de la Grande Plaine. Parallèlement, la région de la frontière sud est soustraite aux autorités hongroises et directement gouvernée par Vienne, formant la région dite de « frontière militaire ». Enfin, la Transylvanie reste séparée de la Hongrie royale et conserve ses comitats. Elle n'est cependant pas annexée par l'Autriche, mais érigée en Grand-Duché.

C. La pression des Habsbourg et le renforcement des comitats

- 15 Durant la période suivante, et malgré la volonté croissante des Habsbourg d'affirmer leur pouvoir en Hongrie, les comitats ne cessent de se renforcer.
- 16 L'impératrice Marie-Thérèse (1740-1780), dans la lignée des despotes éclairés, développe largement l'administration publique. Son décret dit « du gouverneur principal » de 1768 est la première réforme systématique de l'ensemble de l'administration des comitats. Elle place ainsi une personne de confiance, le gouverneur principal, à la tête de l'administration de chaque comitat.
- 17 Son successeur Joseph II (1780-1790) poursuit cet effort de modernisation de l'économie, de la société et de l'administration de l'Empire en introduisant un nouveau découpage territorial. En 1785, 10 départements sont alors créés en Hongrie royale (excluant la Transylvanie et la frontière militaire) et les autorités autonomes des

comitats sont éliminées. Le nouveau système est rationnel du point de vue du pouvoir central, mais les nobles des comitats lui résistent évidemment très fortement, soulignant ainsi l'intensité de l'opposition entre un pouvoir central « étranger » et des comitats « nationaux » et faisant finalement échouer cette réforme juste avant la mort de Joseph II.

- 18 Les départements sont donc abolis et les comitats retrouvent leur pouvoir malgré une volonté réaffirmée de réforme durant la période 1790-1848, marquée par un débat permanent entre de nombreux acteurs sur les modalités de modernisation de l'économie, de la société et de l'administration. Deux groupes s'affrontent, « centralistes » et « municipalistes ». Les deux sont cependant d'accord sur la nécessité d'une modernisation concernant aussi bien le découpage que les compétences des collectivités locales.
- 19 Les comitats des nobles, dans leur dernière période d'existence, sont donc des institutions très complexes. Gouvernés par les nobles dans un esprit démocratique interne — suivant le principe de la loi commune de la noblesse attribuant les mêmes droits à tous ses membres — ils apparaissent cependant nettement moins démocratiques d'un point de vue extérieur, notamment vus par la population roturière. Ces gouvernements des comitats sont très puissants au début du XIX^e siècle et même le pouvoir central n'a pas le droit de suspendre les assemblées locales, toutes aux mains des nobles. De plus, les comitats examinent les décrets qui leur sont envoyés pour application et évaluent leur conformité avec les lois locales, n'appliquant pas ceux qu'ils considéraient comme illégaux. Les comitats des nobles participent ainsi à toutes les activités de l'État (législation, administration publique, justice) qu'ils représentent donc au niveau local.

II. L'administration régionale civile en Hongrie (1848-1948)

- 20 La dernière Diète, réunie en 1848 avec l'assentiment royal, entérine la fin du système institutionnel féodal par l'adoption d'une Constitution.

A. La révolution de 1848 et ses conséquences

- 21 Les textes votés en 1848 modifient profondément les structures politiques internes du pays. La Transylvanie est réunie à la « mère-patrie » hongroise et, dans le cadre de la réforme de l'administration centrale, un gouvernement responsable à la fois devant le parlement et le peuple est mis en place. Parallèlement à cette réforme, les institutions et les compétences des comitats sont modifiées, sans que leurs limites évoluent. Quant aux villes, elles sont réparties, en fonction de leur population, en trois catégories aux compétences différentes.
- 22 Ce gouvernement est balayé par l'échec de la guerre d'indépendance hongroise en 1849 et la restauration du pouvoir despotique des Habsbourg. Les nobles réformistes hongrois sont alors considérés par le pouvoir comme ses plus dangereux ennemis et l'objectif principal des Habsbourg est de détruire la base régionale de leur pouvoir, et donc de réformer une nouvelle fois l'administration régionale. Un nouveau système est ainsi installé provisoirement en 1849 et pérennisé en 1854. Certains comitats sont fusionnés, d'autres sont créés mais, surtout, un système de 5 départements, échelon

administratif regroupant plusieurs comitats, est mis en place. Les chef-lieux de ces nouveaux départements sont choisis essentiellement en fonction de leur proximité avec l'Autriche et non en fonction de leur centralité et de leur accessibilité au sein de leur territoire. Les cas de Sopron et Poszony⁵ sont emblématiques de ce choix. Enfin, la Transylvanie est à nouveau détachée de la Hongrie.

- 23 La lutte entre le pouvoir central « étranger » et les comitats nationaux se poursuit sous différents aspects après 1860, avec la recherche d'un compromis entre Hongrois et Autrichiens. Le système territorial des comitats retrouve alors peu à peu sa forme antérieure à 1848.

B. La double-monarchie et les tentatives de réformes

- 24 Avec le Compromis de 1867 et la création de la monarchie austro-hongroise, les relations entre la Hongrie, l'Autriche et le « double-souverain » sont définies précisément. Une loi hongroise et un gouvernement hongrois responsable devant le parlement sont alors créés et la Hongrie acquiert une pleine autonomie dans la gestion de ses affaires intérieures. Par ailleurs, la Transylvanie est de nouveau unie à la « mère patrie » hongroise alors que Croatie et Slavonie obtiennent le statut de territoires associés ; sur la côte croate, le port de Fiume — aujourd'hui Rijeka — est cependant directement rattaché à la couronne hongroise.
- 25 Les divisions administratives internes sont de nouveau réorganisées et leur modernisation peut débuter. En 1870, la question du statut des villes, alors l'une des plus sensibles, est tranchée : les comitats, les villes libres royales et les divers territoires possédant des privilèges obtiennent la mise en place de leurs propres institutions autonomes, intermédiaires entre la population et le niveau de l'État. Ils peuvent ainsi s'adresser directement au gouvernement, au Parlement et aussi traiter directement entre-eux.
- 26 À un niveau inférieur, la loi de 1871, tout en attribuant aux villages certains pouvoirs administratifs et judiciaires, les répartit entre grands et petits, plus en fonction de leurs possibilités économiques que de leur population. Les « grands villages » peuvent donc devenir des municipalités et ainsi posséder une administration propre, alors que les « petits » doivent pour cela s'associer en « groupements de villages ».
- 27 Parallèlement et pour répondre aux besoins d'un État moderne, débute, à partir des années 1870, la création d'une administration sectorielle nationale, non soumise aux institutions locales. Une large part de cette administration sectorielle fonctionne néanmoins avec les comitats pour cadre. Cependant, une partie s'inscrit dans un système régional couvrant plusieurs comitats. Cela provoque d'ailleurs des débats continus à propos de la répartition des compétences entre les institutions locales et l'administration publique d'État.
- 28 Ces importantes réformes ne sont pas immédiatement accompagnées d'une refonte des limites des comitats, malgré quelques modifications et corrections mineures en 1876 et 1886. Plus tard cependant, des changements territoriaux plus importants ont lieu en Transylvanie et dans le nord de la Haute-Hongrie, alors que sur le territoire hongrois actuel, les mouvements les plus importants consistent en la création des comitats de Hajdú et de Jász-Nagykun-Szolnok et au rattachement de la région de Kiskunág au comitat de Pest-Pilis-Solt. Après ces réformes mineures, les limites des comitats se figent bien que la construction de réseaux de transport modernes

(notamment le chemin de fer), en modifiant l'accessibilité des villes et plus particulièrement celle des chefs-lieux de comitats, aurait pu autoriser un agrandissement de leur taille.

- 29 Les deux dernières décennies de la Double Monarchie sont caractérisées par un centralisme croissant de l'administration et une délégation déclinante des pouvoirs aux autorités locales. De nouvelles antennes locales directement placées sous l'autorité de l'État sont alors mises en place, essentiellement au niveau des comitats, mais aussi et parfois au niveau supérieur régional.

C. La réorganisation interne du territoire après le traité de Trianon

- 30 Dans la dernière phase de la Première Guerre Mondiale, la monarchie austro-hongroise doit faire face à la fois à la guerre et à une crise interne. Les différentes nations de l'empire déclarent en effet leur indépendance les unes après les autres. La Hongrie n'échappe pas à la règle et proclame sa séparation de l'Autriche à l'automne 1918, mais doit faire face au même moment à la sécession des minorités incluses dans ses frontières historiques.
- 31 Le résultat de la défaite et de la révolution qui suit est, après la parenthèse de l'éphémère République des Conseils en 1919, la signature par l'administration Horthy du traité de paix de Trianon avec les Alliés. Horthy obtient ainsi la reconnaissance internationale au prix de la perte des deux-tiers du territoire hongrois d'avant-guerre (fig. 1). En réalité, ce traité de 1920 entérine tardivement une situation existante de fait, puisque les différentes minorités s'étaient séparées de la « mère patrie » hongroise dès la fin de la guerre. Le traité de Trianon est donc une rupture fondamentale dans l'histoire du territoire hongrois.

Figure 1 : Les comitats en 1913 et leur découpage par les nouvelles frontières

- 32 Ces modifications des frontières externes bouleversent évidemment les divisions régionales internes du pays. Sur les 63 comitats d'avant-guerre, 10 seulement sont

entièrement compris à l'intérieur des nouvelles frontières, qui recoupent donc le territoire de nombreux comitats, séparant les chef-lieux de leur zone d'influence habituelle et les villages de leurs pôles traditionnels.

- 33 En 1923, et en attendant la satisfaction espérée des revendications territoriales hongroises, les « restes » des comitats découpés par la nouvelle frontière internationale sont unis à d'autres. Ainsi, les restes de Moson et Pozsony sont unis à Győr, ceux d'Esztergom à Komárom, ceux de Hont à Nógrád, ceux de Gömör-Kishont à Borsod, ceux de Ung à Szabolcs, ceux de Bereg et Ugocsa à Szatmár et ceux d'Arad, de Csanád et Torontál à Csongrád.
- 34 Pendant l'Entre-deux-guerres, les limites intérieures hongroises restent extrêmement stables, malgré le grand nombre de projets de réforme de l'administration régionale. Seuls quelques villages passent d'un comitat à un autre. Par ailleurs, la centralisation de l'administration publique se poursuit, même si les différents secteurs de l'administration centrale s'adaptent, pour leur gestion locale, au découpage en comitats, sauf dans quelques cas où des groupes de comitats sont utilisés.
- 35 Peu avant et durant la Seconde guerre Mondiale, les frontières de la Hongrie changent 4 fois (fig. 2). Ces modifications sont suivies par la restauration des anciennes divisions territoriales internes. Les parties de comitats provisoirement réunies aux comitats subsistants sont réorganisées autour de leurs centres historiques et retrouvent leur ancienne configuration territoriale. Néanmoins, dans la région peuplée de la minorité la plus importante et la plus homogène, la Subcarpatie⁶, un gouvernementat bénéficiant d'une certaine autonomie est créé.

Figure 2 : Pertes et gains territoriaux de la Hongrie au XXe siècle.

Conception et réalisation : Z. Hajdú, informatique : S. Edelblutte

- 36 En 1945, après une courte, mais critique période de combats et de division du pays entre une Hongrie occidentale gouvernée sous tutelle allemande par Szálasi et une Hongrie orientale libérée par l'Armée Rouge et dirigée par le Gouvernement Provisoire du Front de l'Indépendance (GPFI), l'accord de cessez-le-feu ramène la Hongrie dans ses frontières d'avant 1938. Elles sont confirmées ensuite par la conclusion d'un traité de paix définitif en 1947. Le GPFI adapte alors les limites administratives internes à cette nouvelle situation en reprenant les divisions en

comitats de l'arrangement de 1923, sans appliquer les quelques modifications ponctuelles réclamées par les populations locales.

- 37 La période dite de Coalition entre 1945 et 1948 voit l'élaboration de plans de réforme de l'administration publique régionale. Chaque parti envisage cette réforme en fonction de sa vision sociale, économique et politique du pays. Le projet le plus célèbre, construit sur les idées de Ferenc Erdei et István Bibó, est celui du Parti National-Paysan. Il prévoit la réorganisation des comitats autour des villes principales et la formation d'unités régionales autour de 7 « centres régionaux naturels » qui formeraient ainsi le niveau supérieur de l'administration publique régionale hongroise.

III. L'administration publique régionale hongroise de l'État socialiste à la IV^e République

- 38 La constitution de 1949 détermine l'essentiel du cadre des nouvelles structures de l'administration publique régionale ; la Loi des Conseils, votée en 1950, n'ayant eu qu'à en préciser les détails. Le système communiste est alors adopté tant au niveau national que régional et local. L'administration publique durant cette période est donc dominée par le centralisme et le contrôle du Parti à tous les niveaux.

A. L'administration publique régionale sous le régime communiste : une volonté de réforme qui n'aboutit pas

- 39 Sous le régime communiste et dans le domaine de l'administration publique régionale, l'action de l'État consiste en une centralisation totale. Toute autonomie locale est éliminée et les conseils de comitats, de districts et de village ne sont plus que des corps électoraux formels, sans pouvoirs.
- 40 Des débats ont cependant lieu à propos de la réforme des divisions territoriales, et ce au sein même du Parti Communiste. La question centrale de ces débats tourne autour de l'ampleur des modifications à apporter. Finalement, dans le but de ne pas perturber les populations locales et ainsi d'affermir le système communiste, les anciennes structures sont globalement conservées et les protagonistes s'accordent sur une réforme réduite uniquement aux changements les plus nécessaires. En effet, seules l'unification de petits comitats et la division en deux du vaste comitat de Pest-Pilis-Solt-Kiskun, portant le nombre de comitats de 25 à 19, sont notables, aux côtés de la correction mineure de quelques limites inter-comitats. En réalité, les décisions importantes, notamment celles concernant le nombre de niveaux administratifs et leurs compétences, sont reportées, ce qui provoque, après 1950, une multiplication de nouveaux plans de réforme, mis en œuvre en 1953 et 1956.
- 41 L'échec de ces réformes et le soulèvement de 1956 ont un impact considérable sur le pouvoir politique hongrois qui devient ensuite très prudent dans ses projets de modification de l'administration publique régionale. Les plans de réformes radicaux sont donc abandonnés au profit de petites avancées et de corrections mineures dans les conseils élus des districts ou des comitats.
- 42 À l'opposé de l'attitude très prudente des politiques, certains spécialistes de la question administrative sont alors, ouvertement ou non, plus « courageux » en réfléchissant à des réformes plus radicales de l'administration territoriale hongroise. Les

réformes qu'ils proposent, pourtant fondées sur des arrière-plans théoriques différents, se rejoignent cependant dans leur objectif d'augmenter le territoire et la population des unités administratives de niveau intermédiaire, et donc, clairement, de réduire le nombre de comitats.

- 43 Plus tard, le pouvoir politique décide finalement de favoriser un système administratif à deux niveaux : les municipalités et les comitats, délaissant la région et le district. Ainsi, en 1971, ces derniers n'ont plus de conseil élu et sont progressivement vidés de leur substance au profit du système transitoire d'aires urbaines, territoires plus vastes constitués autour des villes. Le 1^{er} janvier 1984, cette division basée sur les aires urbaines est établie dans tout le pays, et constitue donc ainsi une étape vers un système administratif à deux niveaux composé de vastes municipalités regroupées en comitats.

B. Les changements sous la IV^e République

- 44 Lors de la période de changements systématiques qui s'est accélérée à partir de 1989, l'administration publique et son organisation régionale sont de nouveau au cœur du débat. Les différents intérêts politiques s'affrontent en particulier à propos du niveau des comitats.
- 45 Le nouveau système de gouvernement local de l'administration publique créé en 1990⁷ favorise finalement le niveau le plus bas, celui des municipalités. Parallèlement, le niveau des comitats est radicalement et consciemment déprécié. En effet, la nouvelle loi sur les gouvernements locaux retire toutes les villes de plus de 50 000 habitants hors du cadre des comitats en les élevant elles-mêmes au rang de comitats. De plus, le gouvernement crée un nouveau réseau de régions et installe, à leur tête, un préfet de la République. Cette nouvelle institution est durement attaquée, dès sa création, par l'opposition politique de l'époque, arguant de l'alourdissement malvenu d'un système administratif régional déjà complexe.
- 46 Après les élections législatives de 1994⁸, et en plus des quelques corrections minimales qui sont mises en œuvre dans l'administration des collectivités locales, le nouveau gouvernement élimine l'institution du préfet de la République et le Parlement précise le statut légal des comitats en augmentant légèrement leur rôle, sans pour autant qu'ils regagnent la position clé qu'ils avaient coutume d'avoir depuis la naissance de la Hongrie. En effet, les villes de plus de 50 000 habitants conservent leur rang de comitat et, de plus, chaque capitale de comitat devient — si elle ne l'était pas déjà auparavant en tant que ville de plus de 50 000 habitants — une ville avec rang de comitat.
- 47 La carte administrative actuelle de la Hongrie comporte donc 19 comitats d'une très grande variété de taille et de population (fig. 3 et tableau 1), 22 villes ayant le rang de comitat et la capitale Budapest, ce qui porte à 42 le nombre de circonscriptions administratives de rang intermédiaire dans un pays de moins de 100 000 km² et d'à peine 10 millions d'habitants...

Figure 3 : Les divisions administratives de la Hongrie en l'an 2000

Conception et réalisation : Z. Hajdú, informatique : S. Edelblutte

Tableau 1 : Le découpage administratif hongrois en 2000

Comitat	Superficie (km ²)	Population (milliers)	Densité (h/km ²)	Villes avec le rang de comitat (population en milliers)	Municipalités		
					Villes	Villages	Groupements de villages
Budapest (capitale)	525	1 885	3 590	—	—	—	—
Bács-Kiskun	8 420	538	64	Kecskemét (107)	14	103	6
Baranya	4 430	407	92	Pécs (163)	7	293	78
Békés	5 631	400	71	Békéscsaba (67)	13	61	—
Borsod-Abaúj-Zemplén	7 247	742	102	Miskolc (185)	15	339	64
Csongrád	4 260	425	100	Szeged (168)	6	51	3
				Hódmezővásárhely (49)			
Fejér	4 373	425	97	Dunaújváros (56)	5	99	8
				Székesfehérvár (107)			
Győr-Moson-Sopron	4 062	425	105	Győr (129)	4	167	19
				Sopron (56)			
Hajdú-Bihar	6 211	549	88	Debrecen (211)	15	66	5
Heves	3 627	327	90	Eger (58)	6	111	8
Jász-Nagykun-Szolnok	5 607	419	75	Szolnok (78)	14	63	4
Komárom-Esztergom	2 251	311	138	Tatabánya (73)	7	66	6
Nógrád	2 544	221	87	Salgótarján (45)	5	121	15
Pest	6 393	996	156	—	18	166	5
Somogy	6 036	336	56	Kaposvár (68)	11	231	54
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5 937	572	96	Nyíregyháza (118)	15	212	28
Tolna	3 703	248	67	Szekszárd (36)	8	99	18
Vas	3 337	271	81	Szombathely (82)	7	208	50
Veszprém	4 639	378	81	Veszprém (62)	8	215	58
Zala	3 784	299	79	Zalaegerszeg (61)	5	250	63
				Nagykanizsa (52)			

Tous les chiffres (1998), sauf la population des villes avec le rang de comitat (2002).

Conclusion

- 48 L'administration publique hongroise actuelle porte donc la marque d'un développement historique orienté dans des directions souvent différentes, voire contradictoires. En effet, tout au long de ce millénaire pendant lequel elle s'est développée, elle a été influencée par un grand nombre de faits, tout aussi bien internes qu'externes et, pour ces derniers, d'origines très différentes. Elle a ainsi reflété les caractéristiques du système en place dans chaque période historique.

- 49 Cependant, et alors que l'administration centrale a toujours été aisément transformée par le pouvoir étranger dominant, les comitats sont devenus une véritable institution nationale, garants de la « magyarité » du pays, en opposition avec un pouvoir central le plus souvent ressenti comme un corps étranger. En effet, les nobles hongrois, et avec eux la possibilité d'affirmer les intérêts de la nation hongroise, ont souvent été relégués au niveau régional, et surtout au niveau intermédiaire des comitats. Bien qu'elle n'ait jamais pu négliger les effets des grandes transitions économiques, sociales et politiques, l'administration publique régionale hongroise a donc toujours agi comme un modérateur, au niveau régional et local, des effets des changements politiques en cours au niveau national.
- 50 L'étonnante pérennité des comitats a permis à ce pays souvent dominé au cours de son histoire par des puissances étrangères d'enraciner profondément son identité dans la campagne hongroise. Aujourd'hui cependant, à quelques mois de l'entrée de la Hongrie dans l'Union Européenne (UE), la question de la taille et de la population des comitats se pose face à la puissance d'autres régions européennes, telles que les Länder allemands, ou même les régions françaises. Ainsi, fin 2000, le Parlement a accepté qu'à la division actuelle constituée de 19 comitats, de 22 villes ayant le statut de comitats et de Budapest, se superpose celle de sept régions, utilisées dans un premier temps comme unités de planification et de statistique (fig. 3). Selon les prévisions, le système régional devrait se substituer d'ici 2005 à celui des comitats. Cette réforme semble aujourd'hui indispensable pour obtenir le soutien des fonds monétaires communautaires visant au rattrapage des régions les moins développées de l'UE.

BIBLIOGRAPHIE

- Balázs I. (1991). — National report on the public administration modernization of the Eastern-European countries, In : Takács K. — dir., *The reform of Hungarian public administration*, Budapest, Hungarian institute of Public Administration, p. 11-38.
- Hajdú Z. (1989). — Hungary, developments in local administration, In : Bennet R.J. — dir., *Territory and administration in Europe*, London, Pinter Publishers, p. 154-167.
- Hajdú Z. (1993a). — Local government reform in Hungary, In : Bennet R.J. — dir., *Local government in the new Europe*, London, Belhaven Press, p. 208-224.
- Hajdú Z. (1993b). — Politique, territorialité et relations intercommunales dans le nouveau système hongrois de l'administration publique locale et territoriale, *Bulletin de la société Languedocienne de Géographie*, n° 3/4, vol. 116, p. 133-150.
- Hanák P. — dir. (1988). — *One thousand years. A concise history of Hungary*, Budapest, Corvina, 350 p.
- Kéri L. (1992). — *Between two systems*, Budapest, Institute for Political Science of Hungarian Academy, 156 p.

Pálné-Kovács I. (1993). — Problèmes de structure des pouvoirs publics en Hongrie, *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, n° 3/4, vol. 118, p. 123-132.

Páteri G. — dir. (1991). — *Events and changes. The first steps of local transition in East-Central Europe*, Budapest Working papers of Democracy and Innovation Project, 240 p.

Szoboszlai Gy. — dir. (1985). — *Politics and public administration in Hungary*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 262 p.

Szoboszlai Gy. — dir. (1991). — *Democracy and political transformation. Theories and East-Central European realities*, Budapest, Hungarian Political Science Association, 334 p.

NOTES

1. La Bulle d'Or, reconnue par le roi André II (1205-1235), garantit, entre-autres, les libertés de la noblesse, la convocation régulière des Diètes et un droit de résistance des grands seigneurs au roi s'il ne tient pas ses engagements. C'est donc un net affaiblissement du pouvoir royal.
2. Peuples d'Asie centrale (Kun et Jász en hongrois) arrivés dans la plaine danubienne au Moyen-âge et progressivement assimilés par la population hongroise.
3. Correspond aujourd'hui, pour l'essentiel, à la Slovaquie.
4. Székely en hongrois : désigne les Hongrois de Transylvanie.
5. Nom hongrois de Bratislava, en allemand Presburg, actuelle capitale de Slovaquie.
6. Correspond aujourd'hui à la Transcarpathie ukrainienne. Cette région, hongroise avant 1920, appartenait à la Tchécoslovaquie, sous le nom de Ruthénie, entre 1920 et 1939, date de son annexion par la Hongrie sous le nom de Subcarpatie.
7. Gouvernement conservateur de 1990 à 1994.
8. Gouvernement d'anciens communistes réformateurs de 1994 à 1998, puis de nouveau gouvernement conservateur de 1998 à 2002 et enfin gouvernement socialiste en 2002.

RÉSUMÉS

L'administration régionale hongroise est le fruit d'un développement millénaire indissociable de celui de l'État hongrois et des ses vicissitudes historiques. Les nombreux changements internes et externes qui ont affecté la Hongrie au cours de cette période ont évidemment influencé l'administration régionale et en particulier le découpage administratif du pays. Cependant la division en comitats, née avec l'État hongrois peu après l'an mil, a perduré jusqu'à nos jours, conservant au niveau régional un caractère magyar parfois absent d'un niveau national sous domination étrangère. Elle semble néanmoins devoir être remise en cause aujourd'hui.

Le propos de cette brève analyse est ainsi de retracer l'évolution des divisions régionales hongroises, tant du point de vue de leurs territoires que de celui de leurs compétences.

Hungarian regional administration derives from a millennium of development inseparable from that of the Hungarian state and the vicissitudes of history. The internal and external changes that have affected Hungary during the course of this period have evidently influenced the regional administration and, in particular, the administrative division of the country. However,

the division into counties, established with the Hungarian state shortly after 1000 A.D., and lasting until the present, conserved at the regional level a Magyar character sometimes absent from the national level under foreign domination. However, this is under question at the present time.

The purpose of this brief analyses is also to retrace the evolution of Hungarian regional divisions, both from the point of view of their territory and that of their abilities.

Die regionale ungarische Administration ist die Frucht einer tausendjährigen Entwicklung, untrennbar von der des ungarischen Staates und seiner historischen Wechsel. Die zahlreichen inneren und äußeren Veränderungen, die Ungarn in Lauf dieser Periode betrafen, haben offensichtlich die regionale Verwaltung und insbesondere die administrative Gliederung des Landes beeinflusst. Indessen hat die Gliederung in Komitats, entstanden mit dem ungarischen Staat kurz nach dem Jahr 1000, bis in unsere Tage bestanden. Sie bewahrte auf regionaler Ebene einen magyarischen Charakter, der auf nationaler Ebene unter fremder Herrschaft manchmal fehlte. Gleichwohl scheint es, dass sie heute in Frage gestellt werden muss.

Das Ziel dieser kurzen Analyse ist, die Entwicklung der ungarischen Regionalgliederung dar zu stellen, sowohl hinsichtlich ihrer Territorien wie ihrer Zuständigkeiten.

INDEX

Schlüsselwörter : Geschichte, Regionen, Ungarn, Verwaltung

Mots-clés : administration, comitats, histoire, Hongrie, régions

Keywords : administration, counties, history, Hungary, regions

AUTEURS

ZOLTÁN HAJDÚ

Centre d'études régionales - Académie Hongroise des Sciences - P.O Box 199, 7601 Pécs - HONGRIE