



Frédéric Delaneuville

Université Comenius de Bratislava Slovaquie

## Bratislava face aux enjeux de la métropolisation

**Abstract:** Bratislava is a capital with very rich history that has gone through empires and regimes until becoming the center of the emancipation efforts of the Slovak nation. A historical and political recontextualization of Bratislava's development makes it possible to understand the functioning of the governance of this capital in Central Europe. Inspired by the dominant models of Western Europe, the decentralizing wave that followed authoritarian centralism has had consequences for the political organization of the city of Bratislava, which today has heterogeneous districts with wide autonomy. In the context of growing competition between metropolises as a result of globalization, an ambitious administrative reform could allow Bratislava to acquire governance tools that could enable an achievement of increased cohesion.

**Key words:** Bratislava, Metropolization, Governance, Višegrad, Decentralization

### Introduction

La mondialisation a exacerbé la concurrence entre les continents, les régions ou les grandes villes européennes. Dans ce contexte, les capitales d'Europe centrale tentent de mettre en place des stratégies et de faire face à des contraintes nouvelles souvent liées à l'accroissement rapide de leur densité de population. L'exode rural vers ces grandes villes a créé des problèmes de saturation des transports, d'accès aux services publics, ou encore de pollution de l'air. Les capitales des pays du groupe de Višegrad comme Bratislava ont connu un développement économique nettement supérieur à la moyenne des pays auxquels elles appartiennent. Aujourd'hui, la région de Bratislava est la 6<sup>ème</sup> région la plus riche d'Europe si l'on prend en considération la production de richesse par habitant. Pourtant, cette croissance fulgurante a

provoqué un certain nombre d'externalités que le mode de gestion trop décentralisé de la ville ne permet pas d'endiguer efficacement. Les capitales européennes se livrent à une véritable concurrence et, notamment du fait de la proximité de Vienne et de Budapest, une réforme en profondeur de l'organisation de la ville de Bratislava et de son mode de gouvernance semble nécessaire.

La compréhension du phénomène de métropolisation en Europe centrale ne peut faire l'économie d'une rétrospective historique et Bratislava constitue un exemple particulièrement intéressant. L'importation de réformes décentralisatrices depuis les pays d'Europe de l'Ouest a eu des résultats mitigés en matière de développement territorial. Ces réformes avaient pour objectif de mettre en place une gouvernance territoriale moderne correspondant aux standards occidentaux (cf. Saxunová, Nízka, 2011, p. 39—50). En adoptant le modèle dominant qui faisait office de référence en matière de gestion des territoires, la Slovaquie démontrait qu'elle agissait de manière adéquate pour atteindre un objectif socialement valorisé. En l'espèce, la nécessité de l'adhésion à l'Union européenne bénéficiait d'un large consensus politique après la chute du Mur de Berlin et elle devint rapidement un des objectifs prioritaires quitte à faire d'énormes sacrifices. Il s'agissait également pour la Slovaquie d'attirer les investisseurs étrangers potentiels (cf. Lacová, 2016, p. 58). Le pari semble réussi pour la capitale slovaque dont le succès économique fait des envieux dans les régions périphériques.

Une analyse socio-historique permet de comprendre le processus d'évolution de la gouvernance de la ville dotée actuellement de dix-sept arrondissements bénéficiant d'une large autonomie et de s'interroger sur l'opportunité de son évolution dans le contexte de la concurrence accrue entre les capitales européennes du fait de la mondialisation.

L'analyse du « temps long » permet de comprendre le processus historique qui a permis à Bratislava de devenir cette riche métropole d'Europe centrale. Bratislava est une jeune capitale européenne à l'histoire mouvementée qui fut le centre de nombreux efforts d'émancipation de la nation slovaque. L'évolution de sa gouvernance vers un modèle très décentralisé après la chute du Mur est séduisante d'un point de vue démocratique, mais le bilan de l'importation de ce modèle décentralisé semble mitigé. Aujourd'hui, la capitale slovaque souffre de son incapacité à imposer une stratégie globale de développement aux différents arrondissements qui bénéficient d'une large autonomie, et une modification en profondeur de son mode de gouvernance semble nécessaire.

## Bratislava, une jeune capitale européenne à l'histoire mouvementée

La Slovaquie est avec la République tchèque le plus jeune État de l'Union européenne. Depuis la scission de la Tchécoslovaquie en 1992<sup>1</sup>, c'est un État indépendant qui s'est doté de structures politico-administratives et Bratislava est redevenue une véritable capitale européenne. « Redevenue une capitale », car elle a eu ce statut à plusieurs reprises durant son histoire. Cette ville au très riche passé a changé plusieurs fois de nom et elle est encore parfois désignée par le nom germanique de « Presbourg » ou par le nom hongrois de « Pozsony ». Le fait qu'elle ait porté des noms empruntés aux langues de trois peuples d'Europe centrale prouve son caractère à la fois cosmopolite et profondément européen. « Au cours de l'histoire Bratislava a vu déferler sur son territoire d'innombrables mouvements de peuples. Cette région a été le champ clos où des empires se sont disputés l'hégémonie de l'Europe centrale : Romains et Quades, Magyars et Francs orientaux, Empire hongrois d'Arpad et Autriche médiévale, Empire français et Empires de l'Europe centrale s'y sont affrontés ou s'y sont réconciliés après de rudes batailles » (Fichelle, 1937, p. 189—194). Le statut de Bratislava a évolué au cours des siècles jusqu'à ce que la Constitution de 1992<sup>2</sup>, portant sur la création de la République slovaque, la reconnaisse définitivement comme la capitale de ce nouvel État-nation désormais indépendant. Ce statut particulier et son organisation en arrondissements est le fruit d'un long processus historique qu'il convient d'analyser pour comprendre son évolution et les enjeux de la métropolisation.

La première référence écrite à Bratislava, alors connue sous le nom Brezalauspurc, se trouve dans les annales de Salzbourg où est décrite une bataille entre les troupes hongroises et bavaroises ayant eu lieu en l'an 907<sup>3</sup>. Suite à leur victoire, les Hongrois occupèrent la partie orientale de la Grande Moravie, qui fut ensuite intégrée au royaume de Hongrie lors de sa création en l'an 1000. Bratislava fut toujours un centre économique et administratif important. Lors de la conquête de Budapest par l'Empire ottoman, la noblesse hongroise se réfugia à Bratislava. Elle devint la capitale de la Hongrie en 1536. De 1563 à 1860, onze rois hongrois furent couronnés à Pozsony. Il s'en suivra un processus de magyarisation. Jusqu'en 1919, Pozsony, également connu sous le nom allemand de Presbourg, mais aussi sous l'appellation slovaque de Presporok, est alors un lieu de coopération et de conflits entre les élites essentiellement germanophones et magyarophones<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 542/1992 sur « la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque ».

<sup>2</sup> Voir article 10 de la Constitution slovaque du 1<sup>er</sup> septembre 1992.

<sup>3</sup> Cf. site officiel de la mairie de Bratislava <http://www.bratislava.sk/> [dernière consultation : le 18 octobre 2017].

<sup>4</sup> Le caractère cosmopolite de la ville est très bien décrit dans le livre d'E. Babejová : *Fin-de-siècle Pressburg : Conflict and cultural coexistence in Bratislava 1897—1914* (2003).

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la Tchécoslovaquie est créée<sup>5</sup> et Bratislava devient de fait la capitale de la partie slovaque. Le 27 mars 1919, le conseil municipal adopte une résolution qui donnera à Bratislava son nom actuel combinant les mots slovaques « brat » qui signifie « frère » et « sláva » qui signifie « gloire ». Cette résolution fut entérinée par un décret du 4 octobre 1919, mais cette nouvelle appellation ne fut pas sans susciter de contestation de la part des pays voisins et les noms de Presbourg et de Pozsony continuèrent à être utilisés. La ville connaîtra durant cette période un processus de « slovaquisation » (modification des noms des rues et des monuments, création d'une université en vue de la formation des futures élites... cf. Engemann (2008)). Le 14 mars 1939, le gouvernement slovaque choisit de devenir un État « indépendant » allié à Adolphe Hitler plutôt que de tenter de faire face à l'invasion nazie. C'est la première fois qu'un État slovaque indépendant voit le jour. Il s'en suivra un soulèvement populaire contre les nazis, le bombardement de Bratislava par les troupes américaines et la libération par l'armée rouge le 4 avril 1945.

Après 1945, mais surtout dans les années 1960, Bratislava devient le centre de nombreux efforts d'émancipation de la nation slovaque. Le 25 février 1948, les communistes assurent le contrôle du gouvernement tchécoslovaque et une nouvelle constitution est proclamée le 9 mai 1948. Cette constitution consacre Prague comme capitale de la Tchécoslovaquie<sup>6</sup> et ne fait référence à Bratislava que comme siège de l'Assemblée nationale<sup>7</sup>. En 1968 la Loi constitutionnelle sur la Fédération tchécoslovaque lui reconnaît son statut de capitale de l'État fédéré slovaque<sup>8</sup>, mais ce fédéralisme « fut vidée de son contenu par la logique centraliste inhérente au système communiste » (Rupnik, 1999, p. 91—115). Le régime soviétique, méfiant par rapport à toute idée d'auto-administration, n'a donc laissé à Bratislava que très peu de marge de manœuvre politique et toutes les décisions importantes étaient de fait prises à Prague.

Après la chute du Mur de Berlin et la partition de la Tchécoslovaquie, Bratislava a retrouvé son statut de capitale européenne. Ce jeune État-nation a mis en valeur certains symboles fédérateurs. Avoir une capitale digne de ce nom avec des monuments historiques symbolisant la gloire passée ou la souffrance d'une nation désormais souveraine, contribue à la diffusion d'une mythologie unificatrice qui semble être un des points communs à beaucoup d'États-nations<sup>9</sup>. Bratislava est une capitale européenne de taille moyenne de par sa population d'environ 430 000 habi-

<sup>5</sup> Constitution du 13 novembre 1918.

<sup>6</sup> Voir article 168 de la Constitution du 9 mai 1948 : « La capitale de la Tchécoslovaquie est Prague ».

<sup>7</sup> Voir article 97 de la Constitution du 9 mai 1948 : « Bratislava est le siège de l'Assemblée nationale slovaque ».

<sup>8</sup> Voir article 141 alinéa 3 de la loi constitutionnelle n° 143/1968 sur la Fédération tchécoslovaque.

<sup>9</sup> Par exemple une statue controversée représentant Svätopluk, défenseur de la souveraineté et de l'indépendance de la Grande-Moravie contre les attaques des Francs en 871, a été inaugurée devant le château de Bratislava, le 6 juin 2010.

tants<sup>10</sup>, mais elle représente 8% de la population slovaque. Elle est le plus important pôle urbain et centre névralgique de la Slovaquie. Elle s'est dotée de symboles à la hauteur de son statut de capitale européenne comme le château récemment rénové qui domine la ville. Bratislava a retrouvé son statut de véritable capitale européenne et bénéficie d'un statut juridique particulier qui déroge au régime de droit commun.

Depuis 1993, la Slovaquie est un État indépendant ; ce qui est perçu comme l'aboutissement naturel d'une longue lutte d'émancipation de la nation slovaque. La chute du Mur a entraîné un processus de décentralisation qui a commencé en 1990 par la renaissance des communes en tant que collectivités territoriales autonomes. Il s'agissait à travers ce mouvement de décentralisation d'envoyer un signal politique fort en mettant fin à la gestion centralisée et autoritaire des territoires par le Parti. Il est important de rappeler le contexte et les fondements idéologiques de ce mouvement de décentralisation. En juin 1990, les communes sont refondées comme collectivités territoriales auto-administrées décentralisées et indépendantes de l'État. Les premières élections communales ont lieu le 24 novembre 1990. La commune devient l'unité territoriale et administrative de base dotée d'une personnalité juridique. La loi de 1990<sup>11</sup> redonne une autonomie politique à toutes les communes, même les plus petites, ce qui explique la fragmentation au niveau local<sup>12</sup>. Le nombre de communes a augmenté après 1989, passant de 2 694 à 2891<sup>13</sup>. La fragmentation au niveau local est un sérieux problème pour la Slovaquie, car un peu plus de 87% des communes ont moins de 2 000 habitants et souvent elles n'ont pas les ressources nécessaires pour exercer correctement leurs compétences. Par exemple, la gestion de l'aménagement des territoires, le traitement de l'eau, l'entretien des routes ou encore la collecte et le recyclage des déchets nécessitent des compétences techniques que souvent les villages n'ont pas. Cependant, après la chute du Mur, proposer des collectivités territoriales plus grandes regroupant plusieurs communes aurait alors pu être perçu comme une atteinte au principe de la libre administration et il fallait défaire les réformes autoritaires du précédent régime.

## **L'évolution de la gouvernance de Bratislava depuis la chute du Mur**

La nouvelle constitution slovaque et la loi du 6 septembre 1990 font une distinction entre les villages (Obci) et les villes (Mesto). Cette loi prévoit que l'Assemblée

<sup>10</sup> Bratislava comptait 431 061 habitants au 31 décembre 2009 selon le site officiel de la mairie : [http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=700000&id=78458&pl=11041617](http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700000&id=78458&pl=11041617) [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

<sup>11</sup> Loi n° 369/1990 du 6 septembre 1990.

<sup>12</sup> La Slovaquie, la République tchèque et la France sont les 3 pays de l'UE qui comptent le plus grand nombre de communes par rapport à leur population.

<sup>13</sup> Données de 2011.

nationale de la République slovaque peut, sur proposition du gouvernement, donner le statut de ville à une municipalité, si les cinq critères ci-dessous sont remplis :

- la commune doit être un centre économique, administratif et culturel ou un centre touristique,
- elle doit également fournir des services aux habitants des municipalités environnantes,
- elle doit assurer un lien de transport sécurisé avec les communes environnantes,
- au moins une partie de son territoire a un caractère urbain,
- elle doit compter au moins 5 000 habitants.

Toutefois, une municipalité dont la population est inférieure à 5 000 habitants peut être déclarée ville, si cela est justifié aux regards des autres conditions. Parmi les 2 891 communes slovaques, 138 bénéficient aujourd’hui du statut de ville. La principale différence entre le village et la ville est que la loi de 1990 accorde aux villes le droit d’organiser elles-mêmes leurs statuts. Au demeurant, leurs organes portent d’autres noms. Les maires administrant les villes sont appelés « primátor » et ceux qui administrent les villages sont des « starosta ». Les villes peuvent aussi constituer des comités de quartier composés de tous les représentants élus dans un quartier. Ces dispositions sont applicables à 136 des 138 villes.

Depuis les lois n° 377 et n° 401<sup>14</sup> adoptées par l’Assemblée nationale en 1990, Bratislava et Kosice qui est la deuxième ville la plus importante du pays avec près de 240 000 habitants<sup>15</sup> bénéficient d’un statut juridique particulier. À l’échelle de la ville, Bratislava et Kosice sont dirigées par un maire (primátor) élu au suffrage universel direct, et par une assemblée générale (mestské zatupitelstvo) qui constitue l’organe délibérant. La capitale Bratislava et la ville de Kosice connaissent une double structure d’organes. Aux organes du niveau urbain s’ajoutent, en effet, les organes du niveau infra-urbain des arrondissements (17 à Bratislava, 22 à Kosice). La structure de l’ensemble ressemble à l’image d’une ville regroupant des communes. Au niveau urbain, les dispositions régissant les organes des villes sont généralement applicables. La représentation urbaine décide des questions les plus importantes concernant la ville dans son ensemble. Le maire est élu directement par les citoyens. Son mandat est incompatible avec d’autres mandats (conseiller municipal, certains emplois publics<sup>16</sup>). A Bratislava et à Kosice, les élections se déroulent d’une manière assez particulière. Chaque électeur doit déposer 4 bulletins dans chacune des urnes lors du scrutin pour désigner tour à tour le maire de la ville, le maire d’arrondissement, les conseillers municipaux et les conseillers d’arrondissement. L’assemblée délibérante de la ville de Bratislava est composée de 45 conseillers municipaux. Le nombre de conseillers de chaque arrondissement siégeant au conseil municipal est proportionnel à la population, cependant chaque arrondissement a au moins un conseiller.

Dans le système de partage des compétences avec les conseils d’arrondissement, le Conseil municipal décide dans toutes les matières relevant de la compétence du

<sup>14</sup> Loi n° 377/1990 relative au statut de Bratislava et Loi n° 401/1990 relative au statut de Kosice.

<sup>15</sup> Kosice comptait 238 725 habitants selon le recensement du 1 août 2010.

<sup>16</sup> Cf. loi n° 369/1990.

niveau urbain. L'article 28 énumère ses compétences : développement économique, culturel et social, aménagement du territoire (élaboration du plan local d'urbanisme), transports publics urbains, construction et entretien des routes locales, approvisionnement en eau et l'assainissement, collecte, transport, élimination des déchets et éclairage public. A ces compétences viennent s'ajouter les compétences déléguées par l'État pour lesquelles il est alloué une dotation financière en fonction du nombre d'habitants. Le Conseil municipal arrête le budget de la ville et règle toutes les modalités des taxes locales de sa compétence.

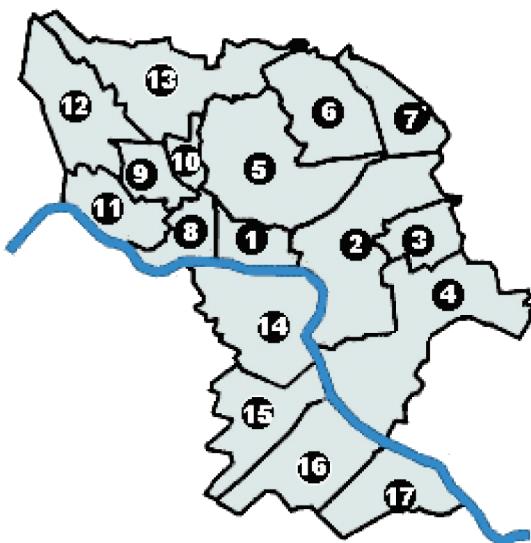
La tendance à l'octroi d'une large autonomie aux collectivités territoriales durant la transition démocratique a eu également des conséquences sur l'organisation et les compétences des arrondissements de Bratislava. La capitale slovaque, comme beaucoup de capitales et plus généralement d'agglomérations, s'est développée progressivement en intégrant les communes avoisinantes. Cette fusion, parfois autoritaire, a pu être perçue comme un excès du précédent régime. En effet, des municipalités avoisinantes comme Petrzalka, Raca ou Dubravka ont été intégrées dès 1946, mais d'autres communes (Podunajske Biskupice, Vrakuňa, Zahorska Bystrica, Devinska Nova Ves, Jarovce, Rusovce, Čunovo et Prievoz) ont été intégrées plus tard durant la période dite de « normalisation » qui a suivi le Printemps de Prague de 1968<sup>17</sup>. Le sentiment d'appartenance à l'arrondissement a pu alors devenir dans l'inconscient collectif une sorte de contestation et de résistance au centralisme autoritaire du régime. Il apparut donc logique, après 1990, que ces communes retrouvent une certaine autonomie politique en tant qu'arrondissement. Cela peut être une explication à l'organisation très décentralisée de Bratislava qui n'est pas sans poser des difficultés dans la mise en place de politiques cohérentes de développement.

La Ville de Bratislava est divisée en dix-sept arrondissements (fig. 1). Au niveau des arrondissements, le chef de l'exécutif est le maire d'arrondissement (starosta). Le nombre de conseillers qui forment l'assemblée délibérante diffère selon les arrondissements. Il y avait 391 conseillers d'arrondissement avant les élections de novembre 2010, ce qui était coûteux et alourdissait inutilement le processus décisionnel. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, lors des dernières élections, le nombre de conseillers municipaux a été réduit à 266. Les arrondissements les plus peuplés comme ceux de Petrzalka, Devin ou Dubravka comptent 25 conseillers et l'arrondissement le moins peuplé en compte seulement 7. Il existe 17 arrondissements qui varient en surface et en population. Par exemple, l'arrondissement le plus peuplé est celui de Petrzalka qui compte plus de 112 545 habitants, alors que celui de Devin n'en compte que 1099<sup>18</sup>. Du fait de l'hétérogénéité des arrondissements, les politiques publiques qui apparaissent prioritaires diffèrent d'un arrondissement à l'autre. Dans les arrondissements telles que le centre historique (stare mesto) ou Petrzalka, les problèmes liés à la densité de la population et à l'urbanisation intensive font du stationnement, des transports ou encore de la pollution des thématiques prioritaires. Dans des arrondissements comme Devin, la densité de population est

<sup>17</sup> La loi n° 63/1971 modifiant la loi n° 43/1968 a intégré ces communes à Bratislava à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1972.

<sup>18</sup> Selon l'Office national de statistique de la République slovaque, au 31 décembre 2015.

beaucoup plus faible et certaines problématiques s'apparentent à celle de certaines communes rurales.



**Fig. 1.** 1. Staré Mesto; 2. Ružinov; 3. Vrakuňa; 4. Podunajské Biskupice; 5. Nové Mesto; 6. Rača; 7. Vajnory; 8. Karlova Ves; 9. Dúbravka; 10. Lamač; 11. Devín; 12. Devínska Nová Ves; 13. Záhor-ská Bystrica; 14. Petržalka; 15. Jarovce; 16. Rusovce; 17. Čunovo

Les arrondissements de Bratislava ont le statut de personne morale, et ils détiennent leurs propres assemblées et exécutifs élus. Les compétences autonomes et l'exercice des compétences déléguées de l'État sont au niveau de ces deux villes partagées entre la ville et les arrondissements. Les arrondissements disposent donc de leurs propres compétences et de leur propre fiscalité. Cette large autonomie peut poser un problème de cohérence dans le développement de la ville et il existe parfois une concurrence fiscale entre les arrondissements.

Les conseillers d'arrondissement sont élus par tous les habitants ayant leur résidence principale dans le quartier en question, pour un mandat de quatre ans. Les conseils d'arrondissement fonctionnent selon les règles de droit commun des conseils municipaux.

Les élections locales ont généralement lieu en même temps que les élections au niveau urbain. Pendant ces élections, le maire d'arrondissement est élu. L'organe exécutif du maire d'arrondissement et de la représentation locale est le bureau d'arrondissement. La représentation locale règle de manière indépendante les questions les plus importantes au niveau des arrondissements, notamment le budget et les modalités des impôts locaux relevant du quartier. L'article 29 du statut de Bratislava<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Voir article 29 du statut de Bratislava adopté le 3 juillet 2008, entré en vigueur le 1er septembre 2008, disponible en ligne sur le site internet de la ville de Bratislava. [http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=700000&id=11018373&p1=51337](http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700000&id=11018373&p1=51337) [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

énonce les compétences des conseils d'arrondissement : la gestion du budget de l'arrondissement, de ses biens mobiliers et immobiliers, et des taxes locales sont de la compétence de l'arrondissement, tout comme la gestion, l'entretien et la construction des routes locales, la gestion et l'entretien des monuments historiques d'importance locale. À ces compétences propres s'ajoutent les compétences déléguées par l'État pour lesquelles les arrondissements perçoivent des dotations. C'est le cas, par exemple de l'aide sociale, des soins aux habitants gravement handicapés et de la gestion des permis de pêche et de chasse.

Quand la représentation urbaine délibère sur les questions de caractère urbain (touchant les intérêts d'un arrondissement), elle n'adopte sa résolution qu'après la prise de position de la représentation locale concernée (dans un délai d'un mois). Si la volonté locale est contraire ou différente de la position prise par la ville, l'assemblée de la ville ne peut adopter sa décision qu'en statuant à une majorité des 3/5 des conseillers municipaux présents. Le conseil d'arrondissement dispose d'un droit d'initiative pour proposer à la représentation urbaine d'adopter une résolution pour les questions de caractère urbain qui concernent les intérêts de l'arrondissement. Le conseil municipal urbain ne pourra adopter une résolution différente qu'à une majorité des 3/5. Concernant les décisions portant sur leurs propres compétences, les représentations locales statuent sans qu'interfère le niveau urbain. Toutefois, les arrêtés locaux ne peuvent être pris en contradiction avec les résolutions urbaines et ne peuvent limiter leur champ d'application. Il existe souvent des tensions entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal. Cette organisation décentralisée et ce système d'adoption complexe alourdit la prise de décision et cela semble parfois nuire à la mise en place d'une politique cohérente. Les arrondissements bénéficient de larges compétences et de ressources fiscales propres, ce qui peut conduire à des rivalités entre arrondissements parfois au détriment de la cohésion au niveau municipal. Chaque arrondissement dispose d'impôts propres dont il détermine le taux. Il existe également un système de répartition des ressources fiscales entre le niveau urbain et les arrondissements (fig. 2); il est fixé par l'article 91 du statut de Bratislava<sup>20</sup>.

	Niveau urbain	Arrondissements
Impôts fonciers	50%	50%
Impôts sur les revenus	68%	32%
Vente de biens immobiliers appartenant à la ville	90%	10%
Vente de biens immobiliers appartenant aux arrondissements	10%	90%

**Fig. 2.** Répartition des ressources fiscales entre le niveau urbain et les arrondissements (Article 91 du statut de Bratislava adopté le 3 juillet 2008 par le Conseil municipal)

## **Vers une véritable métropolisation : la nécessaire modification de la gouvernance de Bratislava**

Bratislava bénéficie donc d'un statut particulier qui déroge au régime de droit commun applicable aux communes. Son organisation est très décentralisée et chacun des arrondissements apparaît comme une collectivité dotée d'une personnalité juridique et d'une large autonomie (en ce qui concerne les compétences, mais aussi les ressources). Cette organisation qui peut permettre une gestion plus efficace par une prise de décision au plus proche du citoyen, conformément à la philosophie du principe de subsidiarité, est séduisante d'un point de vue démocratique, mais peut poser des problèmes pour la cohérence des stratégies de développement. En effet, il existe à Bratislava une très grande hétérogénéité entre les arrondissements en matière de population, de surface ou de logique de développement. Par exemple, l'arrondissement de Devin, de par sa densité de population très faible (79 hab/km<sup>2</sup>) et ses caractéristiques géographiques, pourrait être apparenté à une commune rurale, alors que Petržalka, qui possède une densité de 3924 habitants au km<sup>2</sup>, a une logique de développement très urbaine et doit gérer des problématiques liées à la surpopulation et à l'engorgement des infrastructures de transport. Les enjeux sont parfois différents et cela explique que les rapports entre le niveau municipal et les arrondissements ont pendant longtemps été conflictuels. Les différentes réformes qui ont été engagées devraient permettre de trouver un équilibre entre le besoin de gestion des problèmes de proximité et l'impératif de cohérence. Une réforme de l'organisation administrative de Bratislava n'a pu être menée à terme pour apporter une solution au nombre élevés et à l'hétérogénéité de ses arrondissements. Une démarche volontariste a peu de chances d'aboutir vu l'attachement des Bratislaviens à l'autonomie de leur arrondissement regagnée après la chute du Mur. Une approche coercitive, qui rappellerait les pratiques de l'ancien régime, est donc difficilement envisageable.

Cependant, un certain nombre de réformes sont venues moderniser le statut de Bratislava. Avant les élections de novembre 2010, Bratislava comptait 80 conseillers municipaux et 391 conseillers d'arrondissement, ce qui représentait 471 conseillers en tout. Ce système coûteux ralentissait la prise de décision. La loi de 2008<sup>21</sup> a réduit le nombre de conseillers municipaux et a imposé une fourchette pour le nombre de conseillers pour chaque arrondissement. Cette loi est entrée en vigueur depuis les dernières élections municipales de novembre 2010 et l'on compte actuellement 45 conseillers municipaux et 266 conseillers d'arrondissement. Outre la réduction du nombre élevé de conseillers, une réforme des ressources a été entreprise en 2006, afin de mettre fin à la concurrence fiscale entre les arrondissements par la modification du mode de prélèvement des impôts locaux. En outre, même si le nombre d'arrondissements parfois jugé excessif n'a pas changé, la dernière réforme

<sup>21</sup> Loi n° 535/2008.

importante en 2008 a permis de réduire le nombre exorbitant de conseillers municipaux et d'arrondissement.

Ces réformes sont encourageantes, mais certains analystes considèrent que d'autres réformes devront être envisagées, afin de pouvoir mettre une gouvernance plus cohérente. L'enchevêtrement des compétences entre le niveau municipal et le niveau des arrondissements pose le problème de la visibilité des actions, d'autant plus qu'un citoyen slovaque qui habite à Bratislava dépend de 3 niveaux de collectivité décentralisée : la région de Bratislava (dont la population est composée de plus de 75% de Bratislaviens), le niveau municipal et les arrondissements. La possibilité d'octroyer à la mairie de la capitale slovaque les compétences de la région (comme c'est le cas pour le Conseil de Paris qui est à la fois l'organe délibérant de la commune et du département) est une option qui a été discutée, car elle permettrait de réaliser des économies et de lutter contre le phénomène de « passager clandestin », c'est-à-dire l'utilisation par des administrés d'autres communes de services publics financés par la municipalité. Un autre point susceptible d'être modifié concerne l'établissement d'un chapitre budgétaire dans la loi de finances visant à couvrir certains frais liés à son statut de capitale européenne. La loi de finance ne possède pas de chapitre particulier concernant les activités de Bratislava liées à son statut de capitale. Par exemple, l'accueil du sommet européen informel de Bratislava le 16 septembre 2016 a entraîné des dépenses pour la ville de Bratislava, qui ont donc été partiellement financées par les impôts locaux, alors que ces évènements avaient manifestement un intérêt national. Or, l'adoption d'une telle ligne budgétaire dans le budget de l'État serait très mal perçue par l'opinion publique dans un pays où les écarts de richesses entre la capitale et le reste du pays sont sujets à de nombreuses polémiques.

Malgré les incohérences liées à l'insuffisance des mécanismes juridiques et politiques qui permettraient au maire d'imposer au maire d'arrondissements un développement plus harmonieux de la ville, la capitale slovaque reste très attractive même pour les familles pour lesquelles la localisation métropolitaine résidentielle à Bratislava est souvent liée à l'emploi. Bratislava présente beaucoup d'attrait : marché du travail large et diversifié favorisant la mobilité professionnelle, emploi des femmes, éducation des enfants, activités culturelles etc... Du fait de l'atrophie des réseaux routiers reliant la capitale aux villes avoisinantes, beaucoup de Slovaques font le choix de s'installer à Bratislava malgré les prix prohibitifs de l'immobilier dont l'inflation est amplifié par les spéculations et l'absence de réel plan de construction de logements qui seraient gérés par des organismes publics. Les écarts en matière de production de richesses sont tels qu'ils poussent les jeunes à venir s'installer dans la capitale slovaque. L'écart avec les autres grandes villes et régions slovaques s'est accru de manière très importante ces deux dernières décennies. Dans le classement d'Eurostat des régions NUTS2 au regard du PIB par habitant réalisée en 2014<sup>22</sup>, la région de Bratislava était classée en 6<sup>ème</sup> position avec un PIB par habitant qui représente 186% de la moyenne de l'UE. En revanche, les trois autres régions slovaques de niveau NUTS 2 ont un PIB par habitant très largement

inférieur à la moyenne de l'Union européenne (Slovaquie de l'Ouest 72%, Slovaquie centrale 61%, Slovaquie de l'Est 53%).

Le PIB par habitant de la région de Bratislava est donc en moyenne 3,5 fois supérieur à celui de la région de la Slovaquie de l'Est (51 200 euros par habitant en standards de pouvoirs d'achat /14 600 euros/hab.)<sup>23</sup>. La Slovaquie est alors un des pays de l'Union européenne où les inégalités régionales sont des plus importantes et la différence de développement entre Bratislava et le reste du pays génère des clivages politiques qui ne facilitent pas l'émergence d'un consensus qui permettrait le vote d'une réforme de fond à l'Assemblée nationale. Une telle réforme pourrait être interprétée comme l'octroi de nouveaux avantages à Bratislava dont le succès économique suscite déjà des jalousies et des convoitises.

## Conclusion

Bratislava a retrouvé depuis peu son statut de capitale européenne, et son essor économique fait des envieux. Le clivage opposant Bratislava aux zones périphériques s'est cristallisé après une longue période de recomposition économique du territoire slovaque qui a créé des zones de fragilité économique et sociale dans ce que l'on pourrait appeler « l'autre Slovaquie » où le développement économique s'opère à un rythme beaucoup moins soutenu. Une analyse historique permet de mieux comprendre l'organisation de Bratislava et la large autonomie accordée aux arrondissements. L'autonomie des arrondissements vis-à-vis du niveau urbain, comme celle des communes slovaques vis-à-vis de l'État, s'explique par le choix d'un modèle très décentralisée prenant le contre-pied parfait du système qui existait avant la chute du Mur. Cette organisation, qui s'inspire du principe de subsidiarité, est séduisante d'un point de vue de la démocratie locale, mais elle a eu des effets négatifs pour la cohérence de l'action publique. Les rapports entre le niveau municipal et les arrondissements ont pendant longtemps été conflictuels et des réformes s'avèrent nécessaires pour que Bratislava puisse faire face à la concurrence des grandes métropoles voisines. Un débat de fond sur la modification du statut de Bratislava s'impose, mais il est dangereux politiquement dans un pays où les inégalités territoriales croissent de manière exponentielle. Pour être accepté par l'opinion publique, il devra s'accompagner d'une discussion plus large sur la mise en place d'une politique cohérente de développement du territoire visant à endiguer le fossé existant entre Bratislava et le reste du pays. Cependant, le manque de légitimité de la coalition gouvernementale actuellement au pouvoir minée par les scandales de corruption et la recomposition du paysage politique liée à une défiance grandissante vis-à-vis des partis traditionnels ne sont pas favorables à l'ouverture d'un débat de fond sur l'organisation territoriale de la Slovaquie et donc sur la modification du

<sup>23</sup> Statistiques d'Eurostat, disponibles sur : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-press-releases/-/1-26022016-AP> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

statut de Bratislava. Pourtant, la capitale slovaque ne pourra faire l'économie d'une réforme profonde de son mode de fonctionnement, si elle veut tirer son épingle du jeu dans la compétition que se livrent désormais les métropoles européennes.

## Bibliographie

- Babejová E., 2003: *Fin-de-siècle Pressburg: Conflict and cultural coexistence in Bratislava 1897—1914*. New York: East European monographs, Boulder, Colombia University Press.
- Engemann I., 2008: *The Slovakization of Bratislava 1918—1948. Processes of national appropriation in the interwar-period*. Frankfurt/Oder: European University Viadrina.
- Fichelle A., 1937: *Bratislava, étude de ville d'après un ouvrage récent*. «Annales de Géographie», T. 46, n° 260 [Paris], p. 189—194.
- Joris P., 2007 : *Le divorce tchécoslovaque*. «Nouvelle Europe», Mercredi, 26 septembre, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/282>, consulté le 1 octobre 2017.
- Lacová Ž., 2016 : *Politique monétaire et investissements des entreprises en Slovaquie*. Saarbrücken : Editions universitaires européennes.
- Rupnik J., 1999 : *Un bilan du divorce tchécoslovaque (Transition démocratique et construction d'États-nations)*. «Critique internationale», Vol. 2, n° 1, p. 91—115.
- Saxunová D., Nízka H., 2011: *Slovak businesses dealing with social services and inspiration for Slovakia from abroad*. In : *Proceedings of the 5th international conference of management and industrial engineering — “Change management in a dynamic environment”*. Bucharest: NICULESCU, p. 39—50.

### Sources Internet

- Statistiques d'Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-press-releases/-/1-26022016-AP> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].
- Site officiel de la mairie de Bratislava <http://www.bratislava.sk/> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

### Documents

- Loi constitutionnelle n° 542/1992 sur « la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque ».
- Constitution slovaque du 1<sup>er</sup> septembre 1992.
- Constitution tchécoslovaque du 13 novembre 1918.
- Constitution tchécoslovaque du 9 mai 1948.
- Loi constitutionnelle n° 143/1968 sur la Fédération tchécoslovaque.
- Loi n° 369/1990 du 06 septembre 1990.
- Loi n° 377/1990 relative au statut de Bratislava.
- Loi n° 401/1990 relative au statut de Kosice.
- Loi n° 63/1971 modifiant la loi n°43/1968.
- Loi n° 535/2008.
- Loi du 3 juillet 2010 relative au Grand Paris.
- Loi de 1999 « *Greater London Authority Act* » créant le Grand Londres.