Les élites politiques locales tchèques après 1989 : apprentissage du politique et construction démocratique

Catherine Perron

▶ **To cite this version:**

Catherine Perron. Les élites politiques locales tchèques après 1989 : apprentissage du politique et construction démocratique : Cahiers du CEFRES N° 16f, Emergence des pratiques démocratiques en République tchèque. Cahiers du CEFRES, 2010, Emergence des pratiques démocratiques en République tchèque, 16f, pp.18. halshs-01164217

HAL Id: halshs-01164217
https://shs.hal.science/halshs-01164217

Submitted on 16 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES
N° 16f, Emergence des pratiques démocratiques en République tchèque
Antoine Marès (Ed.)

Catherine PERRON
Les élites politiques locales tchèques après 1989 : apprentissage du politique et construction démocratique

---

Référence électronique / electronic reference :
Catherine Perron, « Les élites politiques locales tchèques après 1989 : apprentissage du politique et construction démocratique », Cahiers du CEFRES. N° 16f, Emergence des pratiques démocratiques en République tchèque (ed. Antoine Marès).
Mis en ligne en / published on : août 2010 / august 2010
URL : http://www.cefres.cz/pdf/c16f/perron_1999_elites_politiques_tcheques.pdf
Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE
http://www.cefres.cz

Ce document a été généré par l'éditeur.
© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

Les élites politiques locales tchèques après 1989 : apprentissage du politique et construction démocratique.

Catherine Perron

Rompre avec le communisme à l'automne 1989 signifiait bien plus que de rompre avec une simple forme de gouvernement. L'enjeu du processus de transformation était un véritable changement de régime, une rupture radicale avec une certaine conception du politique qui s'étendait à toutes les sphères de l'existence. II fallait redonner sa place au politique, lui attribuer un espace limité mais autonome. La tâche des nouvelles élites durant les premières années de construction démocratique sera avant tout de créer les préconditions d'une politique démocratique, c'est-à-dire de reformer la *polis* en tant que corps politique. C'est ce phénomène que j'ai tenté de saisir au niveau local, dans trois grandes villes tchèques.[1] Je m'attacherai à présenter ici l'aspect particulier de l'apprentissage du politique par les nouvelles élites locales parallèlement à l'institutionnalisation de conseils municipaux démocratiques.

Les élites politiques m'intéressent pour plusieurs raisons : tout d'abord parce que les individus jouent un rôle fondamental en période de transition. Dans le flou généralisé qui caractérise les années qui suivent la révolution, les élites constituent les principaux repères de la population. Face à l'absence de normes institutionnelles claires, leurs attitudes et pratiques revêtent un poids consi-

[1] Cette étude se fonde sur un ensemble d'enquêtes menées dans les conseils municipaux de Plzeň, Kladno et Olomouc entre janvier 1997 et mars 1998.

dérable.[2] « La *fonction des leaders politiques est plus étendue que la simple prise de décision et I 'articulation des intérêts de l'électorat* », il est d'interpréter les événements et d'en gérer le sens (« managment of meanings').[3] Il est normal que le pouvoir soit alors marqué par une forte personnalisation. La population s'en remet à la faculté de prévoyance de leaders charismatiques, ne pouvant se fier à des institutions et des pratiques éprouvées. Or il est légitime de s'interroger sur les qualités requises pour les leaders politiques dans cette situation politique précise, en un moment charnière, sachant que ces qualités ne sont pas nécessairement celles qui sont nécessaires aux dirigeants politiques démocratiques agissant au sein d'institutions stabilisées, sachant que, d'après Weber, pour qu'un régime démocratique se stabilise il est essentiel de passer d'un type de politique personnalisée et charismatique à une autorité dépersonnalisée, bureaucratique qui soit à la fois transparente, prévisible et rationnelle.[4]

Durant les premiers temps de la transformation les individus vont, dans un double mouvement, façonner les institutions naissantes par leurs pratiques, tout comme ils vont progressivement être modelés par le rôle qu'il vont devoir tenir au sein de celles-ci. Rapidement les institutions échappent à leurs auteurs et acquièrent une existence propre ainsi qu'une influence sur les représentations et pratiques de ceux qui agissent en leur sein.

J'ai donc cherché à saisir la manière dont s'est diffusé un modèle d'activité politique démocratique spécialisée, rompant à la fois avec les pratiques communistes et avec les pratiques de la révolution, parmi les nouvelles élites politiques locales tchèques : quelles étaient les obligations que les élus locaux ont considérées comme constitutives de leur mandat et comment ces obligations ont varié avec le temps sont deux aspects essentiels de ce processus, tout comme la question fondamentale, qui est celle des effets induits sur la démocratisation et la formation d'un espace politique local.

---

[2] *Voir* : BALDERSHEIM, Harald et al, *Local democracy and the processes of transformation in Eastern Europe.* Boulder, Col., Westview Press, 1996, 257 p. Se réferrer particulièrement au chapitre IV : Elites and Parties.

[3] Ibid, p. 106

[4] *Voir* : WEBER, Max, *Politik als Beruf,* Stuttgart, Reklam, 1992, 96 p.

Deux périodes caractérisent l'activité des élites locales : celle de la révolution puis celle de la pratique de la politique dans le cadre de l'institution qu'est le conseil municipal. Chacune correspond à des rôles et des obligations particulières pour les nouvelles élites politiques. Cependant, si ces périodes sont faciles à délimiter d'un point de vue institutionnel (de novembre 1989 à novembre 1990 : la révolution au niveau local, de novembre 1990 à novembre 1994 : la première législature, et de novembre 1994 à novembre 1998 : la seconde législature), les périodes de recrutement des élites politiques et leurs logiques internes ne correspondent pas exactement à ces périodes institutionnelles ; elles se chevauchent (de novembre 1989 à novembre 1991: la période du Forum Civique (FC), puis de novembre 1991 à nos jours, la scission du FC, qui marque l'apparition de l'ODS et des partis politiques).

Durant les premières élections un décalage apparaît entre ces deux temporalités : alors que les élites et leur auto-définition, leurs pratiques politiques se situent encore dans une logique révolutionnaire (avec ce que cela comporte comme vision de la politique) leur position dans une institution telle que le conseil municipal requiert d'eux des pratiques et des rôles sensiblement différents : notamment de passer d'un type de politique où compte essentiellement le charisme personnel à un type de politique plus bureaucratique, plus professionnel, où la spécialisation l'emporte.

Cette période de latence est inévitable, elle correspond à une période d'apprentissage, de découverte de la politique, du rôle d'élu local et de ses exigences.

« LA RESPONSABILITE EN TANT QUE DESTIN » : DE LA REVOLUTION AU PREMIERES ELECTIONS LIBRES

L'enjeu majeur de cette première période est la rupture.

Les initiateurs de la révolution ont pour principal objectif de rompre avec la politique telle qu'elle était pratiquée par les communistes au niveau local. A savoir :

– avec l'emprise du parti sur tous les aspects de la vie communautaire locale et sur les comités nationaux des villes,

– avec l'absence de liberté de parole et d'espace public de discussion,

– avec l'absence de prise en compte de la volonté des citoyens relative au destin de leur communauté dans les décisions politiques,

– avec le centralisme et l'absence d'autonomie des communes.

Pour ce faire ils recréent un espace public indépendant de la tutelle du parti communiste : les manifestations qui se tiennent quotidiennement constituent la première tentative de se défaire de l'emprise du parti sur la politique (on en revient au modèle éprouvé de l'*agora*), des forums de discussions voient le jour un peu partout dans les théâtres, les universités, sur les lieux de travail etc. Puis se forme un mouvement, le Forum Civique, dont l'objectif est, comme son nom l'indique, de rassembler tous les citoyens et de leur permettre de s'exprimer. Il est l'opposé du Parti communiste : ouvert à tous, il ne possède pas de mécanismes d'adhésion, pas de hiérarchie, pas de leaders désignés, et pas non plus de définition idéologique précise. Au niveau local son objectif est de ramener la politique près des citoyens.

L'enjeu au niveau local est d'autant plus important que la Bohême est un pays marqué par une tradition de centralisme très puissante et très ancienne, bien antérieure au communisme. Pour preuve, la révolution s'est essentiellement déroulée à Prague. Les villes de province n'ont fait que réagir et suivre le mouvement initié au centre, sans jamais prendre réellement d'initiatives propres.[5] La re-formation d'une élite, capable de prendre en main le destin de la communauté locale, élément incontournable du processus de démocratisation, n'allait donc pas de soi. Pour réussir, la démocratisation ne pouvait se contenter d'être un processus composé uniquement de mesures décidées par le sommet (le centre) appliquées

[5] Pour preuve le calendrier des manifestations qui se tenaient toujours avec quelques jours de retard sur Prague, ainsi que les relations étroites entre le centre de coordination des Forums civiques locaux et la Lanterne Magique à Prague, où se trouvait la tête du FC, censée coordonner et diriger le mouvement et d'où émanaient la plus part des initiatives reprises en province. Le centre servait de modèle, de guide, de conseiller aux FC locaux. Une des principales ressources politiques des leaders locaux était d'ailleurs à cette époque le fait de posséder des liens avec la capitale et avec les milieux de la dissidence praguoise.

à la base (en périphérie) mais il devait aussi être relayé par des initiatives locales indépendantes.

Cette première période est marquée par l'incertitude. Les nouveaux acteurs politiques locaux (Forums civiques) contestent la légitimité des anciens (Parti communiste et Front National), mais ce faisant, ils se trouvent pris dans une tension entre légalité et légitimité. Si les membres du FC bénéficient incontestablement du soutien de la rue, le mouvement n'a toutefois pas encore été légitimé par des élections, il est donc légalement attaquable. Les nouveaux acteurs politiques doivent apprendre a gérer les acquis de la révolution pour éviter un retour en arrière, assurer l'intermittence du pouvoir, et poser les premiers jalons de la construction démocratique. Ceci consiste essentiellement en un renouvellement des détenteurs de pouvoir et en la préparation des premières élections libres au niveau local. Ils doivent agir dans un contexte de flou autant institutionnel que politique. Les anciennes structures sont maintenues (le comité national de ville par exemple), mais elles subissent des transformations. Non seulement leur composition (personnel les occupant) est modifiée, mais leurs attributions aussi.

La création d'institutions parallèles comme les tables rondes, les dessaisissent de certains de leurs pouvoirs. Des formes d'institutions provisoires à la légitimité hybride telle que la cooptation[6] apparaissent. Les membres du FC sont tout à fait conscients de ce problème de légitimité. Les communistes ont été dessaisis pendant la révolution de leur pouvoir décisionnel alors que les révolutionnaires n'ont pas encore été investis d'une légitimité démocratique. Celle-ci est très largement autoproclamée. Durant les mois de novembre et décembre 1989, ce sont à la fois les plus courageux qui prennent la tête du mouvement – car il fallait indéniablement une certaine témérité pour défier le pouvoir communiste a cette époque – mais aussi les plus informés et les plus préparés intérieurement

[6] La cooptation est le principe mis en place par la table ronde de Prague selon lequel les membres de toutes les assemblées représentatives du pays devaient inclure un certain pourcentage de nouveaux membres, choisis par le FC et les nouvelles forces politiques afin de représenter plus justement le rapport des forces. Ceci signifiait pour le PC l'obligation de libérer plus de la moitié des sièges qu'il détenait dans ses assemblées.

qui se mobilisent. Ils sont guidés par le principe de « la responsabilité en tant que destin » (Havel). Les leaders des FC justifient leur engagement par une part de destin, un hasard qui a voulu qu'ils se sentent responsables de l'avenir du pays, de par leur caractère, leurs origines familiales, leur travail, etc. Ceci explique la présence d'étudiants, d'artistes, de nombreux médecins et de professeurs dans les rangs du FC. Ils ont été conduits à prendre conscience que l'histoire offrait une chance unique de faire changer les choses et qu'il fallait enfin avoir le courage se mobiliser, pour dire tout haut ce que les autres pensaient tout bas. Ils ont pris sur eux la responsabilité de ne pas laisser passer cette chance, d'engager des transformations dans une société moralement à bout, de remettre de destin du pays sur le droit chemin. Ces leaders perçoivent leur rôle comme celui de non-partisans engagés, chargés de dire la vérité et de défendre certains principes fondamentaux bafoués par les communistes. Dans un premier temps, ces « élites » ne conçoivent pas vraiment leur rôle comme politique. Leur engagement a un aspect plutôt éthique. En novembre 1989, le moment était venu de « vivre dans la vérité »,[7] de faire cesser le mensonge. Leur engagement se distingue par l'absence totale de considérations de type carriériste. Il n'y a pas de possibilité de redistribution. Les nouvelles élites se sentent l'obligation de mettre fin au règne de l'injustice, d'un régime antidémocratique, formuler des critiques et proposer des solutions pour achever la longue et douloureuse déviation historique qu'est le communisme.[8]

Au-delà de leur disposition à s'engager dans une entreprise hasardeuse, qu'ils ne percevaient pas comme politique, et qui n'offrait encore aucune perspective de redistribution (surtout au niveau local), un des principaux critères de recrutement des leaders du FC est leur indépendance vis-à-vis du régime précédent. Ceci corres-

[7] voir HAVEL, Václav. « Le pouvoir des sans pouvoir ». In *: Essais politiques,* Paris, Seuil, 1989, pp. 94-95.

[8] Cette idée de retour à la normale est fondamentale. Tous évoquent un modèle standard de la démocratie pratiquée à l'Ouest. Pour ces élites il s'agit vraiment d'une « révolution rectificative ». Ce qui est une vision correcte quant aux buts a atteindre et à l'idéologie de la transformation, mais qui n'est pas réaliste quant à la nature de la transformation elle-même. Ces forces rectificatives interfèrent avec les héritages communistes et produisent des problèmes, des solutions voire une réalité différente de celle qui existe en occident aujourd'hui ou dans ces pays avant 1938.

pond à l'objectif numéro un assigné au mouvement : la rupture avec le régime communiste. L'absence d'institutions démocratiques définies qui exigeraient certains savoir-faire, fait en sorte que ce critère de non-compromission s'impose très largement comme principe de sélection politique. Cependant, durant cette première période, la concurrence politique est très faible (particulièrement au niveau local) et rares sont ceux qui pensent à critiquer la position des quelques personnalités possédant le charisme nécessaire pour guider le mouvement et faire face à la désorientation générale. Ceci explique – indépendamment de l'urgence de la situation – le caractère très spontané et largement autoproclamé de la direction du mouvement. Les contraintes inhérentes à cette situation de renversement pacifique du pouvoir communiste ont influencé la conception de la politique des nouvelles élites. Leur vision se démarque de la politique telle qu'elle fut pratiquée par le parti communiste, qui avait tendance à mettre en avant l'appareil sur l'homme. Ici, c'est à l'inverse une conception de la politique apolitique (théorisée par Václav Havel[9] et Györgi Konrád[10]) qui prime en réaction à l'emprise du parti. L'engagement se fait sur des valeurs issues de la dissidence, bien que rares soient les leaders du FC au niveau local à avoir signé la Charte 77 ou à avoir fait partie de ces mouvements. Néanmoins ces valeurs sous-tendent leur action.

La vision de la politique qui prédomine est alors fortement influencée par les principes de la démocratie de base. La très grande méfiance envers les organisations partisanes trop structurées persiste au-delà des premières élections municipales de novembre 1990. On leur préfère un mouvement civique faiblement hiérarchisé, peu structuré, proche des citoyens; idéologiquement peu défini.

L'apport indéniable du Forum civique est la création d'un espace public local, et sa démocratie interne, l'importance qu'il accorde à la discussion, et le respect des opinons divergeantes. Tous

[9] Notamment dans ses *Essais politiques*, op. cit.

[10] KONRAD, Gyorgi, *Antipolitik, Mitteleuropliische Meditationen.* Frankfurt am Rhein, Suhrkamp, 1985, 223p. Se référer particulièrement au chapitre premier intitulé : Die Antipolitik eines Romanschriftstellers.

ces mouvements[11] ont servi d'école de la démocratie, et d'antidote à l'héritage communiste et aux pratiques du parti. Ils ont offert à tous la possibilité de s'exprimer, d'apprendre à débattre, à écouter et à respecter l'avis des autres. En faisant participer tout le monde sans exclure, le FC a restauré la liberté de parole. Du point de vue du renouveau démocratique cette forme de politique est un apport indéniable. La manière dont les nouvelles élites politiques perçoivent leur rôle est un facteur qui influence de manière positive les fondements du nouveau régime, dans le sens où s'opère une rupture radicale avec le passé. Cette forme particulière de politique apolitique est très importante dans cette phase initiale d'apprentissage de la démocratie. Elle met l'accent sur les principes longtemps bafoués qui sont a redécouvrir.

Cependant ces pratiques fondées sur le charisme personnel de quelques leaders vont rapidement prouver leurs limites et devoir évoluer sous peine de perdre leur qualité démocratique. Le FC s'avère un instrument inadapté à la mise en œuvre de politiques efficaces de transformation et se voit petit à petit menacé de pratiques oligarchiques. En effet, la prise de fonction légitime dans les conseils municipaux des nouvelles élites, suites aux premières élections municipales, va les confronter à un autre type de défi. Le paradoxe du processus de transformation dans lequel ils sont engagés apparaît au grand jour : la question qui se pose alors est de savoir comment reconstruire la cité d'un point de vue administratif tout en poursuivant le mouvement de démocratisation de la vie local, quand une des conditions de celle-ci est l'arrivée massive de personnes totalement étrangères à la fois à la politique et à la gestion des affaires locales par le passé.

[11] Des Forums civiques ont été créés dans toutes les villes et villages du pays, dans les entreprises, sur les lieux de travail, dans les universités et administrations. Ceci s'explique en partie par la présence du PC dans tous ces lieux et la nécessité de contrebalancer son influence.

LA PERIODE TRANSITOIRE A PROPREMENT PARLER : LES PREMIERES ELECTIONS MUNICIPALES LIBRES ET LA PREMIERE LEGISLATURE

Ces premières élections municipales ont atteint l'objectif principal de la démocratisation qu'était le renouvellement des élites. Le FC et les nouvelles formations politiques obtiennent près de 70 % des voix (généralement près de 50 % pour le FC et 20 % pour les autres petits partis). Même le PC et les anciens partis du Front national se sont présentés aux élection sous une forme rénovée, autant du point de vue du personnel politique que du point de vue idéologique. Une fois la rupture avec l'ancien régime consommée, les anciennes élites étant écartées du pouvoir, il reste à instaurer des pratiques politiques d'un type nouveau. Tel est l'enjeu de cette première législature.

Lors de l'entrée en fonction des nouveaux élus locaux en novembre 90, le parlement fédéral tchécoslovaque a eu le temps d'adopter une loi sur l'autonomie locale, définissant les attributions des comités nationaux rebaptisés conseils municipaux. Ces derniers se voient donc restaurés mais dans un cadre différent, celui de la réforme administrative, de la décentralisation et de la démocratisation. Les acteurs politiques locaux bénéficient donc lors de leur entrée en fonction de compétences définies et d'une légitimité incontestable : à présent ils sont élus démocratiquement. II leur faut pourtant faire vivre l'institution qu'est la mairie, tout comme ils ont dû progressivement reconstituer un espace politique local. Il n'existe pas de culture organisationnelle préexistante, ni de rapports de pouvoir préétablis que les nouveaux venus pourraient s'approprier comme ils le feraient dans les régimes démocratiques occidentaux. Ces derniers doivent êtres créés de toute pièce. L'institution ne possède pas de mémoire démocratique. Celle-ci reste à inventer. Seule une mémoire pratique demeure, un savoir-faire technique, une connaissance du terrain que détiennent quelques rares élus communistes actifs dans la gestion locale par le passé, ou certains membres du personnel administratif de la mairie restés en place. Même chez les communistes, la continuité avec la période précédente est faible : les élus du PC sont en grande majorité des personnes issues de la base qui n'occupaient aucune fonction auparavant.

Le recrutement des élites politiques lors des premières élections municipales peut paraître paradoxal. Il entraîne un conflit d'intérêt entre les qualités requises pour être candidat et ce que les élus locaux vont découvrir par la suite comme obligations constitutives de leur mandat.

En effet, une des conditions de la démocratisation de la vie politique locale après la révolution était le renouvellement des détenteurs de pouvoir. Le discrédit du communisme faisait en sorte que l'absence d'engagement partisan au sein d'une structure du régime précédent (KSČ, ČSS, ČSL), donc l'absence d'expérience politique préalable (puisqu'il n'en existait pas d'autre et étant donné la faiblesse de la dissidence) était une condition pour être candidat (et ce dans une certaine mesure même au sein du Parti communiste).

Il y a donc décalage entre la légitimité politique, fondée sur un non-engagement passé, et les compétences que requiert la fonction d'élu local. Les premiers candidats ne possèdent pas les propriétés sociales considérées comme propices à la réussite politique dans des systèmes établis. Leur profil est original :

– ils ne sont pas issus de milieux professionnels proches de la politique,

– ils n'ont pas de spécialisation politique en termes d'études (droit, économie...),

– ni de trajectoires militantes ou partisanes,

– généralement une expérience de gestionnaire leur fait défaut,

– tout comme un parrainage familial ou partisan qui leur auraient permis de bénéficier d'un temps d'approche du milieu politique, d'une initiation à ses rouages et mécanismes. Ce sont des néophytes en politique. La révolution et leur activité au sein du FC constituent leur seule expérience en la matière, ce qui représente un laps de temps extrêmement court, quelques mois au maximum ! Leurs cursus présentent une grande originalité par rapport à ceux de leurs prédécesseurs ou de leurs collègues de l'Ouest.

De plus ils se réclament de certaines valeurs qui ne sont pas les valeurs traditionnelles des élites politiques, comme le prouve leur grande méfiance vis-à-vis du pouvoir. En cela ils se rapprochent

peut-être des élus écologistes occidentaux et de leurs conceptions politiques alternatives.[12]

Pour les nouvelles élites il va donc rapidement s'avérer difficile de concilier l'atypisme qu'ils revendiquent avec les contraintes inhérentes à l'exercice de leur mandat électif. Si dans les tout premiers temps de la construction démocratique le statut de novice en politique ne constitue pas un handicap, car la non-compromission avec le régime précédent est une condition plus importante d'un point de vue politique que le savoir-faire technique, et que, qui plus est, tous les élus se trouvent dans la même situation, très rapidement les conditions de pratique de la politique vont changer et de nouvelles contraintes vont apparaître. Non seulement l'exercice de leur mandat d'élu local va requérir de plus en plus de savoirs particuliers – notamment dans le domaine de l'administration et de la gestion – mais aussi dans le domaine politique. Un savoir-faire politicien, fait de tactique, de capacité à mener des négociations, à gérer des compromis, une habileté à communiquer, tout comme le soutien d'une organisation partisane seront désormais nécessaires.

Un nouveau profil de l'élu local, plus politique, plus orienté vers le pouvoir, se dessine peu à peu, marginalisant ceux qui ne souhaitent pas se plier à ce nouveau style. L'enthousiasme et la bonne volonté ne suffisent plus. La politique même au niveau local requiert plus qu'un amateurisme éclairé. Elle demande un investissement personnel grandissant, une vraie professionnalisation avec toutes les contraintes que cela comporte. L'activité politique se banalise durant la première législature au sein des conseils municipaux et des villes. Les tensions sont de moins en moins grandes, au fur et à mesure que le nouveau système s'installe. L'époque de l'improvisation, de la gestion dans l'urgence qui laissait une place plus large à la fantaisie, à une certaine créativité, touche a sa fin. On assiste à d'une forme de politique plus codifiée, plus banale, et plus formelle.

---

[12] *Voir* POLITIX : *Entrées en politique. Apprentissages et savoir-faire; n°* 35, 1996, 289 p.

Les élus locaux issus du FC et influencés par son idée de la politique apolitique sont alors confrontés à un dilemme sur la question du pouvoir.

L'APPARITION DES PARTIS SUR LA SCENE POLITIQUE LOCALE ET PROFESSIONNALISATION DE LA POLITIQUE

Cette troisième période n'est pas définie par une coupure nette avec la précédente, mais plutôt par un glissement progressif : la césure est marquée par l'apparition des partis comme principaux acteurs de la vie politique locale (même au sein du conseil municipal). Selon les villes, ceci s'est fait durant la première législature de manière concomitante avec la partition du FC au niveau national (fin 91, début 92) ou, au plus tard, lors de la seconde campagne électorale municipale de novembre 1994. Durant cette troisième période, le flou institutionnel s'est déjà très largement résorbé. Une institutionnalisation s'est opérée au sein du conseil municipal et une continuité se forme. Il devient lentement possible pour les nouveaux arrivants de se couler dans un moule de pratiques. L'institution qu'est le conseil municipal gagne en indépendance, prenant progressivement cette forme bureaucratisée typique des démocraties occidentales, où l'institution échappe à ses auteurs et à son personnel à travers des rites et une culture institutionnelle modèle. Parallèlement la politique se transforme. Elle requiert des savoirs et compétences de plus en plus importants, et un investissement personnel et temporel plus grand que par le passé. D'une pratique sociale, d'un engagement moral, éthique, de circonstance (contre le régime communiste), elle se transforme en véritable métier, à envisager dans la durée et à l'exclusion d'autres activités. L'apparition de partis sur la scène politique locale participe à la consolidation de la professionnalisation des élites politiques.

La poursuite d'une politique aux objectifs clairement définis, qui fut rapidement nécessaire, était difficilement compatible avec le type d'organisation lâche des mouvements civiques. Elle requerrait un leadership clair, une cohérence partisane et programmatique importante ainsi qu'une structure. De même, chez les élus locaux, le besoin d'une organisation qui les soutienne et leur fournisse de l'information, les assiste dans leur travail, les aide a établir

des stratégies et formuler des objectifs clairs, s'est rapidement fait sentir.

Lors de l'apparition des partis politiques en 1991/92, au milieu de la première législature, ils sont encore très faibles numériquement (ils sont le fait d'une poignée d'hommes), informels et peu définis au niveau local. Ils ne rompent avec les pratiques de le FC qu'à partir du moment où ils parviennent à s'implanter au sein du conseil municipal et à y briser l'équilibre des forces qui s'y était instauré (entre les membres du FC d'une part et les communistes d'autre part). Les partis influent à ce moment-là sur les pratiques à l'intérieur de l'institution, dans le sens où le morcellement qu'ils instaurent au sein du FC oblige les protagonistes à mener de véritables tractations politiques avec leurs concurrents et adversaires, à prendre en compte les autres formations politiques bien plus que par le passé.

Avec l'arrivée de ces nouveaux élus lors de la seconde période électorale et un début d'institutionnalisation du conseil municipal, un changement de ton s'opère. Les manières de débattre ne sont plus les mêmes. La discussion se structure, moins passionnée elle est davantage technique que durant la première législature. La politique devient plus tacticienne, on marchande des voix, on cherche des compromis, on cède sur certains points pour gagner des appuis sur d'autres. Trouver des majorités est moins aisé que par le passé. Les valeurs pragmatiques et technocratiques de l'ODS (parti civique démocratique – parti le plus influent à l'époque) prennent le pas sur la vision humaniste de l'engagement. Les priorités politiques des nouvelles élites s'orientent vers des objectifs essentiellement économiques (réforme, privatisation, restitution), reléguant les valeurs qui avaient présidé à la révolution comme celle de la création d'une société civile, au second plan.

L'apparition des partis favorise l'intégration au jeu politique de ceux qui étaient dans l'opposition, c'est-à-dire des petits partis et des communistes. Tout ne se décide plus à présent simplement au sein du groupe du FC.

Ce sont les campagnes électorales et particulièrement des législatives de 1992 et des municipales de 1994 qui vont cependant véritablement catalyser la spécialisation politique. Elles forcent les partis qui étaient généralement le fait d'un petit groupe homogène

à s'élargir, à recruter des adhérents, à sélectionner des candidats afin de former des listes électorales. Entre les anciens et les nouveaux venus, forts d'une légitimité différente de celle des « héros de la révolution ' naît une certaine concurrence. De plus la campagne électorale est une période de mobilisation, de réunions d'informations, de débats publics, qui assurent une part de la formation des futurs élus au métier politique.

La méfiance des leaders des FC pour la chose politique, héritée de la dissidence, leur difficiles relations avec le pouvoir, rendent plus complexe pour eux la gestion de l'ensemble des facettes de la fonction d'élu. Nombreux sont ceux qui se sentent plus inclinés vers une dimension « amateur' de l'activité politique qui minimiserait cette dimension de pouvoir intrinsèquement liée à la charge d'élu municipal d'une grande ville (même si celle-ci est plus faible qu'au niveau national).

Or face à ces leaders apparaît un nouveau groupe sur la scène politique. Celui-ci possède d'autres ressources politiques et va constituer une concurrence importante. Ces nouveaux hommes politiques envisagent leur engagement dans une perspective ouvertement carriériste et ont une relation au pouvoir plus franche. Ils ont perçu le bénéfice – en termes de réseaux, de promotion sociale, d'accès à certaines positions – qu'ils pouvaient tirer d'une adhésion à un parti de gouvernement (généralement à l'ODS) et s'engagent en politique avec des objectifs de promotion d'intérêts très différents de ceux que poursuivaient les premiers mobilisés en novembre 1989. Une rupture s'opère avec les pratiques et conceptions de la politique héritées de la dissidence. Ceci marque la fin de la politique apolitique basée sur l'individu et sa rigueur morale. Cette forme de politique, dont les principes étaient pourtant démocratiques, n'était finalement accessible qu'à des cercles très restreints. Si dès les premières semaines de la révolution des FC ont vu le jour un peu partout, sur les lieux de travail, dans les entreprises, à l'université, etc., que le mouvement était large et ouvert à tous, sa direction (c.a.d. le centre de coordination local) était pourtant le fait d'un petit nombre de personnes, unies, souvent issues d'un même milieu. Les responsables du FC évoluaient dans des cercles très restreints, assez soudés et difficilement pénétrables pour des personnes extérieures. La politique est fortement personnalisée durant

les premiers mois. Le choix des maires cooptés au printemps ou élus en novembre 1990 en est l'exemple le plus frappant. Ce sont généralement des notables, toujours connus pour leur distance vis-à-vis du régime précédent, mais aussi par l'exercice d'un métier en vue (médecin, professeur...) ou par leur appartenance à une famille connue localement.

La création de partis politiques structurés, hiérarchisés, programmatiquement définis a ouvert l'espace politique à l'ensemble des citoyens, favorisant ainsi l'élargissement de la participation à des segments plus larges de la population, notamment à ceux qui ne possédaient pas par le passé de liens avec les réseaux de la culture « underground », n'avaient pas les contacts requis dans ces milieux, ou étaient issus de milieux différents. Désormais l'engagement politique peut se faire sur la base d'un savoir-faire technique utile à la gestion d'une commune. Une autre légitimité concurrente de celle des membres du FC est envisageable. Si la création des partis politiques rompt avec le recrutement idéologique très large du FC, c'est pourtant sur la personnalisation du pouvoir Qu'elle a les effets les plus marquants. Elle permet à des citoyens moins en vue (de part leur profession, leur famille, leur passé) de s'engager politiquement et d'accéder à des fonctions. Ceux qui n'avaient pas de liens personnels avec le milieu *Underground ne* sont plus aussi désavantagés que par le passé.

De plus, le système des FC fondés un peu partout sur les lieux de travail, envoyant des délégués au centre de coordination, faisait des élus avant tout des représentants de leur corporation (dont ils tiraient une bonne partie de leur légitimité). Le passage du statut de membre du FC à celui d'un parti rompt avec cette pratique corporatiste et oblige les élus à concevoir leur rôle de manière globale.

L'élaboration d'un idéal-type d'élu local professionnel, détenteur d'un savoir particulier, membre d'un parti, permet non seulement à des personnes demeurées jusque-là en marge de la politique de s'engager, mais elle normalise aussi la position des élus communistes. Il est désormais plus facile pour ces derniers d'endosser le rôle de l'élu local standard que du temps du FC. Les communistes ne sont plus des acteurs différents des autres. Ceci marque la fin de leur particularisme radical comme membres d'une formation politique hiérarchisée, structurée à l'idéologie bien défi-

nie. Une fois la notion de parti adoptée comme un des fondements de la vie politique locale, ils ne sont qu'un acteur parmi tant d'autres. La césure Eux/Nous s'estompe de plus en plus. Les communistes se transforment en une opposition au sens classique du terme et est traitée comme telle. Cette intégration au jeu politique, qui n'est toujours pas complètement acquise aujourd'hui, mais vers laquelle tend la politique locale, évite une radicalisation de l'opposition par un maintien à l'écart trop prononcé, et œuvre ce faisant pour la stabilité politique. La participation des communistes au nouveau régime a un aspect positif. En acceptant de respecter les règles du jeu, ils reconnaissent implicitement la légitimité du nouveau régime. De plus cette participation au niveau local fait naître au sein du PC un nouveau groupe, celui des élus locaux, d'un type plus pragmatique, moins rigide idéologiquement que la direction du parti.

Si l'on peut donc affirmer qu'en l'espace d'une législature les pratiques politiques des élus locaux tchèques ont évoluées vers un modèle standard (si tant est que celui-ci existe) proche des démocraties occidentales, certaines pratiques, liées à l'apparition des partis politiques, ont pourtant eu des effets contraires peu favorables au développement de la démocratie, dus notamment à l'apparition du clientélisme, parfois doublé d'une morale douteuse et d'un faible sentiment de responsabilité. Les partis en apparaissant ont fait naître les possibilités de redistribution, de perception de gratifications à leurs adhérents. C'est un effet de leur institutionnalisation, mais celui-ci a été pratiqué à l'excès. L'engagement politique a tendance a être de plus en plus perçu en termes de carrière. Les partis sont apparus comme de simples instruments de promotion sociale et on a assisté à une tendance à la formation d'un Etat-parti ODS, y compris au niveau local

La trop grande croyance en les vertus du pragmatisme, de l'efficacité et du savoir-faire dont les partis de droite (ODS et ODA) ont fait preuve relevait parfois d'une certaine naïveté. L'aspect « managerial » a souvent pris le pas sur celui plus politique et les élus locaux ont un peu volontiers oublié la nécessité de communiquer avec les citoyens, d'où la fameuse « arrogance du pouvoir ' fréquemment reprochée à l'ODS. Une bonne politique n'est pas uni-

quement une politique efficace, mais faite de mesures acceptées et comprises par la population.

En négligeant l'apprentissage plus politique du rôle d'élu, ils ont fait apparaître une tension entre deux pôles : comment s'affirmer à la fois au sein du conseil municipal grâce à un savoir-faire professionnel, et envers l'électorat en communiquant sur sa politique. Les élus ont pris conscience que leur action au sein du conseil municipal, tout comme l'action du conseil municipal en général, était très peu perçue du public ou du moins de manière extrêmement diffuse et qu'il ne fallait pas négliger une activité d'explication, de communication en direction de l'électorat.

Si la transformation des rôles politiques, l'apparition de partis politiques et la professionnalisation ne peuvent être perçues que comme des éléments favorables à la démocratie, certaines valeurs du FC issues de la dissidence méritent d'être préservées, notamment celle de la responsabilité de l'élu.

Au-delà de ces considérations, un problème de recrutement des élites demeure. Aujourd'hui encore, l'engagement de la grande majorité de ceux qui sont actifs au niveau local remonte à la révolution. Les nouveaux venus sont trop rares. L'ODS en a attiré un certain nombre en 1992-94, comme le fait le ČSSD aujourd'hui, par les perspectives de carrière qu'offre le parti. Mais la participation politique demeure malgré tout faible et c'est certainement ici que l'on peut voir le défi le plus important dans le domaine de la politique locale huit années après la révolution de velours.