



**HAL**  
open science

## Les maires des localités et des villes après plus de six ans de gestion

Zdenka Vajdová

► **To cite this version:**

Zdenka Vajdová. Les maires des localités et des villes après plus de six ans de gestion. Cahiers du CEFRES, 2010, Emergence des pratiques démocratiques en République tchèque, 16f, pp.21. halshs-01164220

**HAL Id: halshs-01164220**

**<https://shs.hal.science/halshs-01164220v1>**

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.)

---

Zdenka VAJDOVÁ

**Les maires des localités et des villes après plus de six ans de gestion**

---

Référence électronique / electronic reference :

Zdenka Vajdová, « Les maires des localités et des villes après plus de six ans de gestion », 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/vajdova\\_1999\\_maires\\_democratie\\_locale.pdf](http://www.cefres.cz/pdf/c16f/vajdova_1999_maires_democratie_locale.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 maires des localités et villes après plus de six ans de gestion*

Zdenka Vajdová

A la fin de mars 1997 les maires de toutes les villes et localités de République tchèque de 2 000 habitants et plus, soit 614 élus, reçurent par voie postale un questionnaire, ainsi que les 97 maires des communes comptant moins de 2 000 habitants. Ce travail s'inscrivait dans le cadre de la deuxième partie de l'enquête comparative internationale Démocratie locale et innovation (DLI). Tout comme l'enquête DLI 1, réalisée à l'institut de sociologie de l'Académie des sciences de la RT entre 1991 et 1993, DLI 2 étudie l'administration publique à l'échelon local ; elle est réalisée à l'institut de sociologie, est financée par le Conseil de recherche norvégien pour les sciences sociales appliquées (CRNSA) et coordonnée par les universités d'Oslo et de Bergen. Cependant, à la différence de DLI 1, qui travaillait sur plusieurs groupes ciblés – élus locaux, maires, secrétaires et habitants de deux petites villes – et qui interrogeait les sondés par voie orale, l'enquête actuelle ne s'adresse qu'aux maires des villes et communes et le questionnaire fut distribué par voie postale. L'étude comparative internationale DLI 1 comprenait, outre les Républiques tchèque et slovaque, la Pologne et la Hongrie. Le travail actuel comparera les données des Républiques tchèque et slovaque et de la Pologne. Les résultats des deux sondages pourront être partiellement comparés.

En avril et mai 1997, 519 questionnaires remplis furent retournés : 73 provenaient de maires de communes de moins de 2 000 habitants, soit 1,3% de l'ensemble des villes de cette taille en RT (5 618) et 446 de maires de villes et communes de 2 000 habitants et plus, soit 72,6% des 614 villes et communes de cette catégorie en

RT. La structure régionale et la taille de cette seconde catégorie de sondés étant très semblables à l'ensemble de référence, les résultats peuvent être considérés comme représentatifs. Prague ne fut pas incluse dans cette enquête. La définition du district, ou de la région, est celle qu'utilise le Bureau tchèque des statistiques dans ses enquêtes et documents, c'est-à-dire celle que nous connaissons à ce jour. Pour toutes les questions, nous avons étudié le lien entre la réponse, la catégorie de la localité (sa taille) et la région (examen de l'hypothèse statistique d'indépendance par le test  $\chi^2$ ). Les données font l'objet d'un traitement global, le sondage est anonyme. Nous remercions tous les maires (hommes et femmes) qui ont participé à l'enquête.

### **1/ CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES PERSONNES INTERROGÉES**

*Age.* L'âge moyen de l'ensemble des personnes interrogées est de 50,5 ans. Le plus jeune maire avait, au moment de l'enquête, 27 ans, le plus âgé, 75. Dans la catégorie des villes de 20 000 habitants et plus, la moyenne d'âge était inférieure - 49 ans. La fourchette d'âge moyen des sondés était de 48,3 ans pour la Moravie du Nord et de 52,6 pour la Bohême centrale.

*Sexe.* Le groupe des personnes interrogées est composé à 92% d'hommes et à 8% de femmes. Les femmes sont généralement maires de petites communes.

*Niveau d'instruction.* Le groupe des personnes interrogées est composé de la façon suivante : école primaire et collège, deux maires (soit 0,4%) ; école secondaire (lycée), 10,2% ; bacheliers, 41,2% ; études supérieures, 48,2%. Les maires bacheliers administrent plutôt les petites localités, les villes de plus de 20 000 habitants ont plus souvent à leur tête un maire ayant fait des études supérieures ; ces caractéristiques s'appliquent à toutes les régions du pays.

*Les fonctions des maires.* Dans les communes de moins de 2 000 habitants, 21% des maires de notre échantillon exercent une activité professionnelle. Ce pourcentage chute rapidement à zéro dans les villes et communes plus importantes. Dans notre échantillon, le

pourcentage total des maires exerçant une activité professionnelle est de 4%.

## **2/ COMMENT DISTRIBUER LES RESSOURCES FINANCIÈRES DE LA COMMUNE?**

« Il convient de maintenir au même niveau les sommes engagées dans tous les domaines ressortissant à la commune », disent 17% des maires ; « d'augmenter les sommes », affirment pour leur part 70% des sondés. (Ils répondaient à une gamme de cinq questions : 1. beaucoup moins ; (...); 3. maintenir au même niveau ; (...); 5. beaucoup plus ; réponses extrêmes.) Ce point de vue général sur les choix de dépenses ne varie pas en fonction de la taille des communes et régions. Deux tiers des sondés s'accordent à dire que « les villes et communes devraient pouvoir décider plus librement de l'ampleur des services fournis, même si cela devait entraîner des inégalités entre les villes, les communes ». Les avis sur cette question dépendent de la taille de la commune. Mais il faut également prendre en considération les différences régionales : en Bohême du Sud et en Moravie du Sud, les sondés sont majoritairement en désaccord avec cette opinion, en Bohême occidentale et en Moravie du Nord, les personnes interrogées sont majoritairement d'accord. Ajoutons les réponses des maires à la question concernant le mode des prestations de services. « La commune devrait plutôt les acheter au secteur privé que s'en charger elle-même » : cette opinion recueille la moitié des suffrages des maires, un quart des sondés sont contre et un quart ne se prononcent pas. Les réponses ne sont pas fonction de la taille des communes. La différence régionale se décompose comme suit : la Bohême orientale et la Bohême occidentale partagent majoritairement cet avis, la Bohême du Nord est majoritairement contre. Quels domaines particuliers relevant des dépenses du budget communal sont prioritaires aux yeux des maires?

**Tableau 1. Quelques domaines de services relevant des dépenses communales jugés prioritaires par les maires (pourcentage des personnes interrogées)**

Domaine / Effort financier	moins	équivalent	supérieur
Communication locale et stationnement	2	8	90
Habitat pour les populations à faibles revenus	7	18	75
Services pour le temps libre, équipements de loisir	5	26	69
Salaires des employés communaux	2	36	62
Instruction primaire et secondaire	7	35	58
Conduites d'eau et canalisations	15	30	55
Traitement des déchets	18	34	48
Protection policière	15	41	44
Prévoyance sociale	15	44	41
Protection anti-incendie	7	53	40
Santé et hôpitaux	21	41	38
Nombre d'employés communaux	13	59	28
Transports publics	42	33	25

La communication locale et le stationnement – domaine qui concerne toutes les communes et villes de tout le pays. On peut dire qu'il détermine largement l'aspect de la commune et le bien-être du citoyen dans la rue et l'ensemble des espaces publics. Le tableau montre clairement l'importance que les maires accordent à ce domaine, et ce quelles que soient la taille de la commune et sa

situation (Bohême, Moravie, Silésie). Les maires, qui sont les administrateurs des villes et communes, n'oublient pas non plus leurs employés, comme le montre la quatrième ligne du tableau. Ils souhaitent, dans ce domaine précis, bien rémunérer un travail efficace, ce que nous pouvons déduire de l'avant-dernière ligne du tableau : 28% seulement des maires interrogés (ce sont surtout ceux des grandes villes) considèrent l'augmentation du nombre des employés communaux comme une priorité de dépenses, ce qui classe ce domaine à l'avant-dernière place, devant les transports publics. Dans ce dernier domaine, les opinions divergent en fonction de la taille des communes : dans les grandes villes (de plus de 50 000 habitants) et dans les communes de moins de 2 000 habitants, le nombre de réponses « consentir un effort financier supérieur » est plus important que le nombre de communes de ces deux catégories présentes dans notre échantillon.

L'opinion dominante des maires pourrait être formulée en ces termes : **nous aimerions pouvoir décider plus librement de l'ampleur des services fournis par la commune. Nous aimerions consentir un effort financier plus important dans les domaines qui sont de notre ressort. Et il est préférable de payer une entreprise pour assurer la prestation des services plutôt que d'en charger la mairie.**

Si nous admettons que les priorités sont directement liées à l'acuité des problèmes que doit résoudre la commune, nous pouvons procéder à une comparaison avec l'enquête DLI 1. Cette comparaison fait apparaître une nette évolution. Il y a cinq ans, 85-90% des maires considéraient que les principaux problèmes étaient la sécurité des administrés, les canalisations et le traitement des eaux usées, la défense de l'environnement, l'approvisionnement en eau, le transport des déchets, en un mot les problèmes fondamentaux pour l'existence et le fonctionnement de la commune. Aujourd'hui, il semble, au moins **pour les villes et communes de 2 000 habitants et plus, que les problèmes fondamentaux pour l'existence et le fonctionnement soient résolus ou qu'il soit devenu impossible d'améliorer la situation en augmentant les sommes versées par la commune.**

### 3/ L'INFLUENCE SUR LES DECISIONS DE LA COMMUNE

Le questionnaire envoyé aux maires contenait la question « Selon vous, quelle est l'influence des groupes, institutions, fonctionnaires suivants sur les décisions à prendre dans votre ville, votre commune? » Les réponses, situées sur une échelle de 1 à 5 dans laquelle 1 correspond à « aucune influence » et 5 à « une grande influence », furent classifiées comme suit : 1 et 2 entrent dans la catégorie « une faible influence », 4 et 5 dans la catégorie « une grande influence », la réponse 3 correspondant pour sa part à « une influence moyenne ». Les personnes interrogées donnaient leur avis sur 16 institutions, groupes ou organes. La question avait également été posée aux maires en 1992. A l'époque, l'opinion des maires se décomposait comme suit : « une grande influence » sur les prises de décisions était accordée au conseil municipal, suivi du conseil communal, puis du maire ; donc les organes de gestion de la commune. Les Eglises, les associations et organisations, les entrepreneurs privés étaient considérés comme ayant « une faible influence ». L'influence des partis politiques ainsi que celle des anciens fonctionnaires étaient jugées « moyennes ». Après cinq ans de fonctionnement, quelle est l'opinion des responsables de la gestion communale (des élus locaux)?

**Tableau 2. L'influence qu'ont, selon les maires, en 1992 et 1997, les organes de l'administration publique sur les décisions de la commune (les pourcentages sont ceux de la réponse « une grande influence »)**

Organes de l'administration publique	1992	1997
Elus locaux	92	92
Conseil communal	74	98
Maire	74	87
Secrétaire de mairie	28	49
Mairie	43	43
Districts (régions)	41	19
Organes centraux	33	20



En 1997, pour les autres institutions, le pourcentage de réponses « une grande influence » baisse comme suit : partis politiques 12%, associations et organisations diverses 10%, entrepreneurs 9%, retraités 7%, entreprises locales 6%, puis, en fin de liste, les anciens fonctionnaires du PCT, 4%, et l'Eglise, 3%. Les différences régionales, toutes catégories de réponses confondues (faible – moyenne – grande influence), ne sont statistiquement probantes que pour le poids de l'Eglise : en Moravie du Sud et du Nord, les réponses « une grande influence » sont contre toute attente plus nombreuses (de 5 à 7%). Les réponses sont relativement souvent fonction de la taille de la commune. Cela concerne l'influence du secrétaire de mairie (dans les communes où cette fonction est constituée) et de la mairie – leur influence est généralement jugée « faible » dans les villes de plus de 10 000 habitants, dans celles de 5 000 à 10 000 elle est à l'inverse jugée « grande ». L'influence des retraités et des entrepreneurs est majoritairement considérée comme « grande » dans les communes et localités comptant moins de 2 000 habitants. Mais c'est le poids des partis politiques qui est le plus dépendant de la taille de la commune : les catégories inférieures à 5 000 habitants leur accordent le plus souvent « une faible influence », au-delà de 5 000 habitants cette influence devient généralement « grande ». Cela dit, la catégorie « une grande influence » ne représente que 12% de l'ensemble des réponses, la catégorie « une faible influence » rassemblant, elle, 59% de l'ensemble des réponses. Le lien entre l'opinion des maires sur l'influence des partis politiques dans les villes et communes et la taille desdites villes et communes est illustré dans le graphique n°1 « l'administration locale démocratique et l'influence des partis politiques ». Il présente le pourcentage de réponses en accord avec l'affirmation « l'administration locale démocratique travaillerait aussi bien dans cette ville (commune) sans les partis politiques », ainsi que le pourcentage de ceux qui n'accordent aux partis politiques « aucune influence » ou qui accordent « une faible ».

**Il apparaît donc que les prises de décision concernant les affaires municipales continuent à être du ressort des organes de l'administration publique, que ce sont principalement les organes de gestion élus à l'échelon local qui ont de l'influence et que celle-ci s'est renforcée avec le temps ; enfin, il apparaît que l'influence grandissante des partis politiques sur les décisions**

### **des grandes villes réduit celle des organes administratifs exécutifs du gouvernement local.**

« Le citoyen ordinaire » représente un chapitre à part. L'influence jouée par le « citoyen ordinaire en tant qu'individu » sur les prises de décision de la ville ou commune est :

- « faible » pour 43% des maires (1992 : 18%)
- « moyenne » pour 41% des maires (1992 : 44%)
- « grande » pour 16% des maires (1992 : 44%)

Les réponses varient en fonction de la taille : dans les communes de moins de 2 000 habitants, l'avis le plus fréquemment exprimé est que l'influence « du citoyen ordinaire en tant qu'individu » est « grande » (37% des réponses), dans les communes comptant de 2 000 à 5 000 habitants, elle est « moyenne » (47% des réponses), dans les autres catégories, elle est « faible » (le pourcentage minimal atteint toujours 50% des réponses). « Pensez-vous que le citoyen ordinaire a aujourd'hui plus d'influence sur la conduite des affaires municipales (communales) qu'il y a deux ans ? » 31% des maires pensent que oui, que leur influence a augmenté ; 67% pensent que leur influence est restée inchangée, cela toutes régions et catégories de villes et communes confondues.

#### **4/ LES MAIRES ACTUELS ET LES PROCHAINES ELECTIONS COMMUNALES**

L'automne de cette année verra l'élection des nouveaux conseils municipaux. Dans notre échantillon, 21% des maires n'envisagent pas de se représenter, 19% envisagent de le faire ; 43% se porteront vraisemblablement candidats et 17% ne savent pas. Ceux qui terminent leur deuxième mandat disent le plus souvent « vraisemblablement oui » pour un troisième. Mais ceux qui achèvent leur premier mandat disent pour le moment « non » ou ne savent pas encore s'ils se représenteront.

La décision de nos maires est liée à nombre de contingences. Dont, notamment, les difficultés qu'ils rencontrent dans la pratique quotidienne. Dans le questionnaire est présenté un échantillon des difficultés et gênes qui peuvent rendre problématique le travail des

instances locales (certaines communes peuvent ne pas en rencontrer ; par exemple, l'action de divers groupes de pression peut les épargner). Elles sont classées, selon le domaine qui peut en être la source, en difficultés politiques, administratives, locales et provenant du rapport aux organes locaux et centraux de l'administration publique. Les sondés étaient priés d'évaluer sur une échelle de 4 points l'importance des problèmes rencontrés dans leur commune (ville) : 1 - très important, 2 - problème relativement ou moyennement important, 4 - aucun problème, 7 - problème non rencontré. Dans le tableau sont mentionnées les difficultés les plus problématiques et, à titre de comparaison, quelques-unes jugées moins problématiques ; il concerne les communes qui rencontrent ces difficultés.

**Tableau 3. Quelques difficultés rencontrées dans le travail des communes et villes (pourcentage de réponses)**

Difficulté / Importance du problème	très grande	relative	moyenne	aucune
Trop peu de possibilité d'influer sur les ressources locales	37	44	14	5
Difficultés pour recruter des candidats de qualité aux postes municipaux importants	30	41	16	13
Insuffisance du pouvoir de la ville (commune)	25	43	22	11
Marge de manœuvre trop étroite par rapport aux ressources dont la ville, la commune dispose	23	38	23	16
Manque de clarté dans le partage des compétences entre organes locaux et centraux	14	37	36	13
Trop peu de pouvoir dans la planification de l'essor économique local	14	38	30	18
Incapacité des élus locaux ou du conseil municipal de déterminer les activités prioritaires dans la ville, la commune	7	18	29	46
Trop forte ingérence des pouvoirs publics régionaux	8	13	41	37

Les deux dernières difficultés du tableau sont celles que les personnes interrogées considèrent comme les moins problématiques. Dans les communes de moins de 2 000 habitants, le problème du recrutement de candidats de qualité pour les postes municipaux importants est le plus souvent jugé moins important. Dans les plus grandes villes et communes l'importance accordée à ce problème augmente rapidement dans toutes les régions. Le problème du manque de pouvoir est plus fréquemment évoqué en Moravie du Nord. Le manque de clarté dans le partage des compétences est considéré comme un problème très important dans la majorité des communes de Bohême occidentale et des deux régions de Moravie (Nord et Sud). Les réponses concernant les autres difficultés ne sont fonction ni des régions ni de la taille des communes et villes.

Quelle est l'opinion de nos maires sur les élections communales? « Les élections sont le seul moyen pour la population locale d'influencer les élus politiques locaux. » La moitié environ des sondés ne sont pas d'accord avec cette affirmation, un tiers est d'accord et un cinquième est « d'accord et pas d'accord ». En outre, 72% des personnes interrogées affirment que « la participation active de la population en dehors des périodes électorales est très importante pour le fonctionnement de la démocratie », qu'il ne suffit pas de voter tous les quatre ans.

Lors des élections communales, nous élisons, en République tchèque, les responsables municipaux, qui à leur tour élisent en leur sein le conseil communal et le maire. Le principe est identique en Pologne, mais en Slovaquie les citoyens élisent directement le maire ou le maire de la capitale. Notre questionnaire comportait une question demandant aux sondés dans quelle mesure ils étaient d'accord ou pas avec l'affirmation suivante : « Le maire devrait être élu au suffrage universel plutôt que par les élus municipaux ou communaux, comme c'est le cas aujourd'hui. »

Les réponses, qui ne varient pas selon la taille de la commune, de la ville et selon la région, se décomposent comme suit :

Je suis tout à fait d'accord	42%
Je suis plutôt d'accord	16%
Je suis d'accord et pas d'accord	8%
Je ne suis plutôt pas d'accord	18%
Je ne suis absolument pas d'accord	15%

#### **5/ CONVIENT-IL DE PROCÉDER A UN REGROUPEMENT DES COMMUNES?**

« Imaginez que les pouvoirs publics proposent le regroupement de la ville (commune) de laquelle vous êtes actuellement maire avec une ou plusieurs communes voisines. Qualifieriez-vous cette proposition de très bonne, bonne, mauvaise ou très mauvaise? Ou cela ne vous intéresserait-il pas? » Les réponses ne varient pas selon les régions, mais selon la taille des villes (communes) : les maires des villes de 50 000 habitants au moins jugent bonne cette proposition, dans les communes de moins de 2 000 habitants elle est clairement rejetée et jugée mauvaise (64% répondent mauvaise ou très mauvaise proposition) ; dans cette catégorie, les réponses « proposition peu intéressante » ou « je ne sais pas » sont également plus fréquentes.

Les différentes réponses de notre échantillon se répartissent comme suit :

Très bonne proposition	5%
Bonne proposition	17%
Mauvaise proposition	19%
Très mauvaise proposition	31%
Proposition peu intéressante	22%
Je ne sais pas	7%

Les maires furent également priés de donner leur avis sur les conséquences d'un regroupement de ce type, de dire s'il entraînerait une amélioration ou une détérioration dans certains domaines (mentionnés dans le questionnaire) de l'administration publique au niveau local (échelle en 5 points : 1- nette amélioration, ..., 3 - aucun changement, ..., 5 - nette détérioration). *Le meilleur score* (qui comprend les réponses « nette » et « légère amélioration ») quant à un éventuel regroupement de villes et communes comprend un tiers des personnes interrogées (30-33% précisément) et concerne quatre domaines :

- l'efficacité des prestations de services dans la ville (commune)
- l'importance des services municipaux (communaux)
- l'autonomie de la ville (commune) par rapport aux organes de l'administration centrale
- les possibilités d'adapter les services publics aux besoins des administrés.

Dans ces quatre domaines, la réponse « aucun changement » est celle de deux tiers des maires interrogés, le troisième tiers ayant coché les cases « légère » ou « nette détérioration ». Les réponses peuvent être considérées comme ne dépendant ni des régions ni de la taille des communes.

*Les moins bons scores* (70-53% de réponses « légère » ou « nette détérioration ») concernent :

- les contacts entre les administrés et les responsables locaux
- le sentiment de solidarité entre administrés
- la juste répartition des services publics
- les conditions favorables à la démocratie locale

Pour ce qui est des conséquences du regroupement de communes, le pire score revient aux conflits entre les différentes parties de la ville ; 75% des sondés en attendent une nette ou légère détérioration, 20% n'en attendent aucun changement, et dans la catégorie des villes de plus de 50 000 habitants aucun maire n'en attend la moindre amélioration.

Les réponses à la question : « Quelle circonstance jouerait le plus grand rôle dans votre prise de position par rapport au regroupement » (ce rôle pouvant être positif ou négatif), nous permettent de répartir les circonstances comme suit :

1. L'efficacité des prestations de services dans la ville (23%)
2. Les conflits entre les différentes parties de la ville (18%)
3. Les conditions favorables à la démocratie locale (13%)
4. Les contacts entre les administrés et les élus (10%)
5. Le besoin de transferts financiers des organes centraux (9%)
6. Une juste répartition des services publics (8%)
7. L'autonomie de la ville (commune) (6%)
8. L'ampleur des services municipaux (6%)
9. Les possibilités d'adapter les services publics aux besoins des administrés (5%)
10. Le sentiment de solidarité entre les habitants de la ville (2%)
11. L'activité politique des citoyens (1%)

**La première place correspond à une attente positive - amélioration de l'efficacité des prestations de services dans la ville -, les trois suivantes sont des attentes négatives.**

#### **6/ L'ADMINISTRATION ENTRE COMMUNES ET CENTRE**

L'absence d'un organe administratif directement élu qui serait un intermédiaire entre les pouvoirs publics locaux et nationaux peut représenter un problème dans le travail des instances locales. Nous avons demandé aux maires s'ils jugeaient ce problème important. Les réponses sont les suivantes :

L'absence d'un organe administratif directement élu qui serait un intermédiaire entre les pouvoirs publics locaux et nationaux est

- un problème très important ou relativement important pour 32% des maires interrogés, ceux de communes et villes de 10 000 - 20 000 habitants, d'une part, et ceux de villes et communes de 50 000 - 100 000 habitants, d'autre part, étant les plus nombreux ;



- un problème peu important pour 23% d'entre eux, principalement dans la catégorie des communes de 5 000 à 10 000 habitants ;

- n'est pas un problème pour 36%, ceux-ci étant le plus souvent les maires de villes et communes comptant de 2 000 à 5 000 et de 20 000 à 50 000 habitants ;

- 9% ne savent pas, principalement dans la catégorie des communes et localités de moins de 2 000 habitants.

Aucune différence significative n'apparaît en fonction des régions. Etant donné l'actuelle organisation de l'administration publique, dans laquelle seuls les organes de l'administration nationale travaillent au niveau du district (de la région), il peut être intéressant de préciser que 15% des maires interrogés jugent très importante une collaboration étroite entre les maires et les employés de l'administration régionale.

Quoi qu'il en soit, le principe d'instances administratives territoriales intermédiaires (IATI) est approuvé par le Parlement, le découpage territorial est arrêté et il est question d'organiser des élections dans les instances régionales dès l'an 2000. Cela signifie le début de négociations peut-être épuisantes, peut-être indolores, sur l'argent, les compétences, le personnel, les bâtiments qui reviendront aux IATI, mais aussi sur le mode de scrutin de ces nouvelles instances administratives régionales et sur les candidats aux élections. Les IATI n'ont pas soulevé l'enthousiasme du Parlement et nous voyons qu'au niveau local il n'est pas non plus considérable. Les raisons peuvent en être nombreuses et variées, mais il est fort probable que le souvenir du découpage administratif régional du pays sous le régime précédent pèse dans la balance. Certaines personnes considèrent les IATI comme les clones des anciens comités nationaux régionaux (CNR). Ils pensent donc que les IATI risquent de jouer le même rôle que les défunts CNR, à savoir être les instruments d'une centralisation rigide. Mais il est rare qu'une même chose joue le même rôle à une époque différente.

Nous nous permettons ici une petite digression historique\*. L'objectif de la réforme de l'administration publique mis en place dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui fut atteint en 1949 avec la suppression des Territoires et la constitution des CNR dans tout le pays, était de liquider les centres de pouvoir régionaux, à cette époque encore appelés Comités nationaux territoriaux (CNT) à Prague et à Brno, et, par conséquent, de mettre un terme à la gestion locale. Les véritables objectifs des réformes et les objectifs déclarés, les arguments utilisés pour justifier la mise en œuvre des réformes sont très souvent divergents. Ce fut là aussi le cas. Les arguments qui présidèrent à la fin des organes de gestion locale de la République tchécoslovaque étaient au nombre de deux.

*1/ L'organisation de l'administration publique est une affaire de spécialistes et ressortit aux professionnels*

D'une part, la planification. Le long passage à l'économie planifiée exigeait, outre une nationalisation progressive, l'existence d'unités territoriales homogènes chargées de la planification régionale. Les spécialistes de l'Institut d'étude et de planification territoriale de Brno pensaient, en 1946, que le nombre de 20 - 30 unités homogènes - régions - était optimal pour la mise en œuvre des plans de l'administration centrale en cas de disparition des Territoires. Une institution chargée de la planification centrale devenait nécessaire - le Bureau national de planification (BNP) fut créé.

D'autre part, une organisation efficace de l'administration publique. Le ministre de l'Intérieur Nosek affirma, à la première réunion des CNT, à Brno, en octobre 1945 : « Nous avons recréé l'administration publique - et ce sur de nouvelles bases et sous de nouvelles formes... les questions d'organisation de l'administration publique ne sont pas des questions de pouvoir... Le prestige, le centralisme, le séparatisme ne relèvent pas du vocabulaire d'une démocratie populaire... » En juin 1947, lors de la session des CNT, à Brno, le député communiste Pastyřík confirma : « ... l'administration publique doit être décentralisée ... on ne peut tolérer que des

---

\* *Source* : actes des réunions du Comité national territorial de Moravie-Silésie (Brno) et du comité national territorial de Bohême (Prague) qui se tinrent entre 1945 et 1949.

domaines continuent d'échapper au contrôle populaire par l'intermédiaire des comités centraux... ».

Les députés non communistes interprétèrent autrement les intentions et actions ici décrites. En mars 1946, à la deuxième session des CNT, à Prague, ils annoncèrent : « ... la planification vue par le BNP est de tendance centralisée et centralisatrice, elle infiltre directement, verticalement et radicalement les plus basses composantes de la nation, les individus et les entreprises... », et considéraient cela comme une menace non voilée de la démocratie populaire et de tous les échelons des comités centraux.

## *2/ La décentralisation, la démocratisation*

L'objectif premier était de supprimer les deux échelons de l'administration publique : dans une démocratie populaire, les instances administratives régionales sont inutiles, car le comité national est lui-même, en tant qu'organe étatique, son mandataire et exécuteur. A Prague, en mai 1947, le responsable des instances régionales (« préfet ») Pixa put affirmer, à la 6<sup>e</sup> session des CNT : « Les tentatives de liquidation des instances régionales en faveur de l'administration étatique ne sont pas nouvelles. Elles jalonnent toute l'histoire de la décentralisation tchèque, et ce n'est que grâce à la mobilisation du peuple tchèque que ni l'Autriche féodale ni le ministère de l'Intérieur, de tendance agrarienne, fortement centralisé sous la Première république, ne purent la supprimer. » Mais cela ne servit pas à grand-chose. En septembre 1947, le député communiste Dubský dit, lors du débat à la 8<sup>e</sup> session des CNT, à Prague : « Les comités nationaux sont les seuls organes des pouvoirs publics. Il n'est dit nulle part qu'ils devraient être secondés par des instances régionales... Il importe que les comités nationaux ne soient pas condamnés à devenir des organes communaux dépendants de l'administration étatique, mais qu'ils soient eux-mêmes de plus en plus largement l'administration étatique... » C'est la raison pour laquelle, en 1948, les budgets des communes furent inclus dans le budget de l'État. D'ailleurs, dans le cadre de la nationalisation en cours, les CNT n'avaient déjà plus guère de sources de revenus propres. En novembre 1947, le responsable du système coopératif et de l'économie dirigée, M. Růžek, annonça, à la 9<sup>e</sup> session des CNT, à Prague : « ... les comités nationaux sont les organes des

pouvoirs publics et ils ne peuvent être réduits aux dimensions des anciennes instances régionales... » Il ne pouvaient l'être, en effet. Les slogans avaient atteint leur but. Les instances administratives régionales disparurent et l'on put à nouveau admettre que la lutte pour la forme et l'organisation de l'administration publique était une lutte pour le pouvoir, comme le fit le dernier président des CNT à Brno, Svitavský, en février 1949.

Cette histoire témoigne de façon assez éloquente que les IATI de 1997 ne peuvent être semblables aux CNR imaginés il y a cinquante ans. Il est toutefois vrai qu'une **gestion locale ne garantit pas automatiquement une organisation démocratique des affaires publiques, mais elle en est une condition nécessaire**. Et donc, bien que les IATI ne suscitent pas de débats aussi enflammés que les défunts CNR, elles offrent de nouvelles perspectives d'espoir quant au développement de la démocratie dans le pays et quant aux vertus démocratiques des élites politiques.

## 7/ LES VERTUS DES ELUS ET DES MAIRES

Quelles qualités doit avoir, selon les maires, un élu – ajoutons : dans un pays post-communiste de la fin du XX<sup>e</sup> siècle – pour pouvoir effectuer un bon travail pour la ville ou la commune?

Les personnes interrogées devaient choisir, parmi quinze qualités et caractéristiques, celle qu'elles considéraient comme la plus importante et celle qu'elles plaçaient en seconde position.

La qualité la plus importante est :

- la qualité morale pour 63% d'entre elles
- une bonne connaissance des problèmes locaux et des gens pour 23%
- la capacité de résoudre les conflits pour 4%
- des connaissances spécialisées pour 3%
- un esprit d'entreprise pour 2%.

Trois caractéristiques n'apparaissent jamais à la première place : la croyance religieuse, l'expérience administrative, l'appartenance à un parti politique.

La seconde qualité la plus importante se présente comme suit, par ordre de fréquence :

- une bonne connaissance des problèmes locaux et des gens pour 31% des sondés
- la capacité de résoudre les conflits pour 20%
- la qualité morale pour 14%
- des connaissances spécialisées pour 12%
- un esprit d'entreprise pour 5%.

Les onze autres qualités et caractéristiques proposées dans le questionnaire apparaissaient en seconde place dans moins de 5% des cas. Une personne a coché l'appartenance à un parti politique, deux réponses citent l'expérience administrative et quatre la croyance religieuse. Le choix des qualités et caractéristiques placées en première et seconde position témoigne de l'homogénéité des avis exprimés par les maires sur cette question.

Quel est, selon les maires, leur devoir ou leur tâche prioritaire? Là encore, les maires devaient choisir dans un panel de quinze devoirs ceux qu'ils considéraient comme les deux plus importants pour l'exercice de la fonction de maire. Sur ce sujet, l'accord n'est pas aussi homogène. Le tableau qui suit présente les deux premiers choix.

**Tableau 4. Les devoirs les plus importants des maires**

Devoir / Réponses des maires en %	1 <sup>er</sup> choix	2 <sup>e</sup> choix
S'occuper des affaires de long terme et laisser les affaires courantes aux responsables municipaux	25	13
Connaître l'opinion de ses administrés	19	12
Appliquer le programme grâce auquel la personne interrogée fut élue	14	8
Obtenir des subventions des instances supérieures de l'administration publique	14	6
Assurer un bon fonctionnement de la mairie	10	10

Aucun des maires interrogés – même sans parti – ne juge important d'« être le porte-parole des groupes ou individus locaux » ou d'« être le porte-parole de son parti politique ». **Cela confirme une fois de plus qu'en République tchèque la politique locale est plus fondée sur la communauté que sur les partis politiques.**