La réforme des pouvoirs locaux

Gilles Lepesant, Serge Wachter, Radim Perlín, Jiří Blažek, Zdenka Vajdová, Mária Strussová, Josef Ježek, Petr Pithart, Sylvie Bourel, Miloš Matula

▶ **To cite this version:**

Gilles Lepesant, Serge Wachter, Radim Perlín, Jiří Blažek, Zdenka Vajdová, et al.. La réforme des pouvoirs locaux : Cahiers du CEFRES N° 9f, Territoires en mutation. Cahiers du CEFRES, 1995, Territoires en mutation, 9f., pp.43. halshs-01166436

HAL Id: halshs-01166436
https://shs.hal.science/halshs-01166436

Submitted on 23 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° 9f, Territoires en mutation
Lepesant, Gilles (Ed.)

Serge WACHTER, Radim PERLÍN, Jiří BLAŽEK, Zdenka VAJDOVÁ, Mária STRUSSOVÁ, Sylvie BOUREL, Miloš MATULA, Josef JEŽEK, Petr PITHART

La réforme des pouvoirs locaux

Référence électronique / electronic reference :
Serge Wachter et al., « La réforme des pouvoirs locaux », Cahiers du CEFRES. N° 9f, Territoires en mutation (ed. Gilles Lepesant).
Mis en ligne en mai 2012 / published on : may 2012
URL : http://www.cefres.cz/pdf/c9f/table3_1995_reforme_pouvoirs_locaux.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

Troisième table ronde

LA REFORME DES POUVOIRS LOCAUX

La nouvelle politique d'aménagement du territoire en France

Serge Wachter

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pose les principes fondateurs de la politique à conduire. Ce faisant, elle opère une réforme de la planification spatiale en prenant en compte la notion de "développement du territoire" national et des territoires locaux, ses procédures financières, budgétaires et fiscales, ses institutions administratives, bancaires et consultatives.

L'image de la France vers laquelle il convient de tendre est illustrée par le schéma national d'aménagement et de dévelop-pement du territoire.

1. LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'AMENAGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

La loi d'orientation pose les principes fondateurs de cette action publique. Déduits du droit constitutionnel et de la tradition législative, ils sont complétés par une prescription nouvelle : rétablir l'égalité des chances entre les territoires et les citoyens là où ils résident et exercent leurs activités. Pour cela, en dérogation au principe que la loi doit être la même pour tous, la loi d'orientation instaure des discriminations positives afin que certains territoires puissent bénéficier prioritairement de la solidarité nationale. Elle pose, en conséquence, que le législateur doit pouvoir moduler les charges imposées à chacun en raison de sa situation géographique et non plus simplement de son appartenance à une catégorie économique et sociale déterminée. Elle ajoute qu'il faut en même temps réduire les écarts de ressources entre les collectivités locales en tenant compte de leurs charges et non plus seulement de leur richesse et de leur pauvreté. En raison de leur portée, ces principes revêtent un caractère constitutionnel même si leur forme ne les place pas à ce rang. Il sont susceptibles d'applications juridiques autres que ceux prêtés à un exposé des motifs.

Dans cette lignée, développer le territoire consiste à organiser l'habitat, la production, les services et l'ensemble des activités humaines sur des espaces homogènes tels que chacun puisse y disposer d'un cadre de vie et d'un environnement meilleur, accéder commodément à d'autres territoires, aux grands réseaux qui commandent à l'information, à la connaissance et à la production sur un marché désormais étendu aux dimensions du monde.

2. LE SCHEMA NATIONAL

Le processus de planification spatiale proposé doit générer un schéma national de développement du territoire, indicatif, comme l'est tout document de planification établi par l'Etat.

Il porte sur l'armature urbaine, les grandes infrastructures de transport, de communication et les grands services de l'Etat dont il est l'organisateur, telles l'université et la recherche. Il est constitué de cartes. Celles-ci ont pour objet d'illustrer les effets escomptés de la nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire à diverses échelles du temps et de l'espace et en telles ou telles de ses parties. Elles esquissent des optimisations réalisables de la répartition des hommes, des activités, des villes et des réseaux au plan national et régional. Elles tendent à représenter, à une échelle lisible, la direction géographique à suivre pour mailler les grands réseaux, lutter contre la ségrégation des espaces, supprimer leur marginalisation, rompre leur isolement, réduire les distances excessives entre

les pôles de développement et les zones moins structurées, ouvrir les portes par lesquelles accéder au marché européen et mondial.

Ces cartes tentent aussi d'introduire un lien de continuité et de cohérence entre les actions conduites par l'Etat déterminantes mais bornées par la décentralisation et celles qui dépendent des compétences des collectivités locales. Ces cartes tracent un compromis entre les évolutions souhaitables et des tendances lourdes et, par dessus tout, elles ont un portée européenne : elles indiquent une stratégie de rayonnement de l'économie française en Europe. En choisissant cette orientation, la France suscite l'élaboration d'un schéma d'aménagement de l'espace communautaire.

3. LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT

L'article 4 de la loi instaure des directives territoriales d'aménagement. Ces documents réglementaires sont destinés à couvrir des parties très différentes et particulières du territoire, prescrivant des règles opposables à quiconque à l'occasion des projets d'occupation et d'utilisation des espaces concernés. Ces prescriptions doivent être intégrées dans celles produites au plan local par les codes de l'urbanisme et de l'aménagement rural. Elaborées et édictées par l'Etat, notifiées par le gouvernement aux autorités déconcentrées et décentralisées, elles entrent dans le champ du contrôle de la légalité de leurs décisions.

4. LES CHARTES REGIONALES

La loi introduit une symétrie entre la planification du développement du territoire au niveau national et régional. Elle donne aux deux niveaux de planification les moyens de s'articuler l'un à l'autre sans que le second soit enfermé dans le premier. Les régions sont appelées à compléter leur propre planification stratégique de l'espace par un document prospectif comparable au schéma national : la charte régionale. Les orientations qu'elles se donneront sous cette forme inspireront les contrats de plan et la programmation annuelle de leurs autorisations de programme.

5. LA REFORME DES OUTILS FINANCIERS

La réforme englobe celle des outils financiers. Prioritaires, l'aménagement et le développement du territoire doivent, autant que faire se peut, échapper aux aléas du budget général en disposant de moyens financiers autonomes et durables. Ils sont assurés par des lois de programmation particulières et des fonds d'investissement spécialisés et autonomes, dotés de ressources propres.

Les lois de programmation quinquennale organisent la réalisation des équipements prévus au schéma national et réunissent des financements de diverses provenances. Des documents annexés au budget feront apparaître les dépenses de l'Etat dans chaque région, ce qui permettra de mieux évaluer leur situation financière au regard de leurs charges.

La loi réunit nombre de fonds ministériels qui abondent dans le sens des politiques nationales, régionales et locales d'aménagement du territoire. Est institué un fonds de péréquation des transports aériens destiné à la modulation des tarifs pour favoriser les dessertes aéroportuaires qui concourent au désenclavement du territoire. Un autre fonds est consacré aux transports terrestres et aux voies navigables. Il est alimenté par des versements opérés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et sert à financer les travaux de construction des réseaux ferroviaires et routiers.

Enfin un fonds de gestion de l'espace rural alimenté par le budget de l'Etat permettra de maîtriser le délaissement de certains biens fonciers et immobiliers, de parer à la disparition de prestations qui ne sont plus spontanément assurées en milieu rural, de veiller à l'entretien des paysages et à investir dans des projets fonciers ruraux nouveaux.

6. L'OCTROI DE NOUVEAUX AVANTAGES FINANCIERS ET FISCAUX DANS CERTAINES ZONES DU TERRITOIRE NATIONAL

Aux diverses aides accordées sous forme de subventions ou d'avantages fiscaux à la charge du budget soit national, soit européen, soit des collectivités locales, la loi ajoute des aides nouvelles susceptibles d'être accordées sur des territoires spécifiques. Il s'agit de la modulation de l'impôt sur les sociétés, de l'exonération éventuelle des droits de mutation, de l'affinement des conditions auxquelles les collectivités locales peuvent alléger la taxe professionnelle au bénéfice de certaines entreprises dans des parties du territoire. Sont ainsi distingués :

- Les zones d'aménagement du territoire caractérisées par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.

- Les territoires ruraux de développement prioritaire qui recouvrent des zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent des zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.

- Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent des zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières et correspondant aux quartiers définis dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Afin de développer l'emploi et de favoriser le maintien, la croissance et la création des petites et moyennes entreprises dans les territoires ruraux de développement prioritaires, dans les zones d'aménagement du territoire et dans les zones de redynamisation urbaine, un fonds national de développement des entreprises a pour objet de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit de ces entreprises.

7. LA RECHERCHE DE TERRITOIRES FONCTIONNELS

Trois notions aident à identifier les territoires fonctionnels souhaités. L'agglomération urbaine au sens large, le pays et le niveau plus fin, le bassin de vie. Ces notions sont nées de l'observation de la géographie économique et humaine, de l'analyse des faits par l'INSEE. Les territoires identifiés se prêtent à une meilleure lecture des problèmes nés de dysfonctionnements spatiaux : dégradation du cadre et de la qualité de vie, accès difficile aux services publics, insuffisance des projets publics et privés de développement, défaut de coopération intercommunale, isolement ou éloignement des pôles d'activité.

Ces territoires, de dimension variable, sont soit plus larges, soit plus réduits que celui des arrondissements ou des périmètres urbains définis par la notion d'agglomération. La loi prévoit que la commission départementale de l'intercommunalité identifiera ces nouveaux territoires à l'aide de critères qu'il lui appartiendra de justifier.

Le sous-préfet pourra en liaison avec les élus, les entrepreneurs, les gestionnaires de services publics et les associations faire, en première analyse, l'inventaire des équipements et des services disponibles sur ces territoires puis convier ceux-ci à l'élaboration d'un projet de développement local dans le respect des compétences et des règles régissant l'action de tous les partenaires.

Pour ce faire, le sous-préfet est doté d'un pouvoir coordinateur sur les services de l'Etat et est en mesure de stimuler et de faciliter la coopération intercommunale à cette nouvelle échelle du territoire. Ultérieurement, les limites des arrondissements pourront être modifiées.

Il importe tout d'abord que sur les territoires en cause se développent des concertations entre les divers partenaires pour qu'ils étudient ensemble des projets d'organisation des services et de développement des activités.

Cela a incité le législateur non seulement à identifier des territoires pertinents se prêtant à une meilleure coopération intercommunale, mais en même temps à simplifier les modèles d'institutions à utiliser, assouplir les délégations de compétences de la commune à l'institution de coopération, équilibrer l'intégration fiscale des groupements de communes par le renforcement du contrôle démocratique de celles-ci.

Au regard de cette perspective, de nouveaux transferts de compétences au département et à la région ne s'imposent pas immédiatement. Ces deux institutions ont porté tout le poids de la décentralisation et si des progrès sont à accomplir dans cette direction, il appartient à une meilleure péréquation de leurs ressources eu égard à leurs charges de les apporter.

8. DEVELOPPER LA SOLIDARITE POUR REUSSIR LE DEVELOPPEMENT

En la matière, la loi d'orientation donne leur direction aux réformes à apporter aux divers mécanismes de péréquation instaurés entre collectivités locales, ajoutés les uns aux autres au cours des ans et inspirés par des principes différents. En particulier, à compter du 1er janvier 1997, l'article 68 dispose qu'une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole. A cette fin, l'ensemble des ressources des collectivités locales et de leurs groupements au sein d'un même espace régional fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'Etat. Ces ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 % ni excéder 120 % de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La mise en oeuvre de cette péréquation est établie progressivement. Elle doit être effective en 2010.

9. CONCLUSION

Telles sont les grandes lignes de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Celle-ci concrétise un certain retour de l'Etat et manifeste sa volonté d'exercer des prérogatives qu'aucune loi ne lui avait prescrit d'abandonner, mais il ne s'agit plus du même Etat qu'hier. La loi entend simplifier ses structures et le rendre accessible par la déconcentration.

La solidarité sociale et territoriale est le second principe directeur de la loi. Par les mécanismes de péréquation mis en place, qui renforcent ceux qui existaient déjà, les écarts de ressources entre les différents territoires doivent contribuer à installer une meilleure égalité des chances entre les différentes composantes de l'espace national. Enfin la loi se situe résolument dans une perspective européenne, en particulier à travers le schéma national, et prépare les futures étapes de l'intégration communautaire.

Evolution de la discussion sur le découpage administratif du territoire de la République tchèque

Radim Perlín*

L'évolution de la structure administrative du territoire jouit dans les Pays tchèques d'une longue tradition et remonte à la période de la monarchie austro-hongroise. Depuis cette époque, le découpage administratif du territoire a toujours présenté une certaine continuité. Il s'est graduellement transformé en même temps que les structures administratives et que la situation politique. L'année 1949 peut être considérée comme décisive pour l'histoire contemporaine, puisque c'est le moment où fut rompue la continuité historique dans l'évolution de l'administration de la Moravie et où apparurent des régions qui ne respectaient plus les anciennes frontières historiques de la Bohême, de la Moravie et de la Silésie. On délimita en tout 13 régions que l'on subdivisa en "petits districts". Une réforme de l'administration publique et avec elle une réforme du découpage administratif du territoire eut lieu onze ans plus tard. A l'occasion de l'instauration de la nouvelle constitution "socialiste", on procéda à une nouvelle division du territoire en 7 régions et en 76 districts pour la République tchèque actuelle. Correspondait également à ce découpage au niveau de la région, du district et de la commune la structure du pouvoir d'Etat, celle des Comités Nationaux. Les réformes de la période 1949-1960 s'orientèrent vers un renforcement net du pouvoir étatique centralisé.

On abolit en 1990, au moment des élections municipales, le niveau administratif intermédiaire - les Comité Nationaux de Région et les autres organes du pouvoir d'alors. Les comités nationaux furent transformés en Bureaux de district et Bureaux municipaux. Ce changement apparut aux yeux des spécialistes et de la population comme un pas nécessaire vers la suppression des liens politiques avec les représentants de l'ancien régime et aussi comme le début d'une réforme nécessaire du découpage administratif du territoire. En 1990, il n'y eut que les Comités Nationaux de Région à être supprimés, le découpage administratif du territoire en régions, lui, demeura tel quel, si bien que l'ensemble des organes locaux des différents administrations d'Etat est encore aujourd'hui organisé selon ce découpage.

Le débat sur la réforme de l'administration publique s'ouvrit alors non seulement parmi les spécialistes, c'est-à-dire parmi les représentants des services administratifs spécialisés, mais surtout et avec une intensité nouvelle parmi les représentants des formations politiques et les responsables municipaux, au premier niveau de l'auto-administration. Le gouvernement de la République tchèque, sous la direction du Premier ministre Petr Pithart, mit en place dès 1991 une commission, nommée "commission Pithart", qui élabora toute une série de documents, répartissant les tâches entre 4 sections de travail.

Ces sections apparurent plus ou moins spontanément et comprenaient :

-une section historique,

-une section économique,

-une section géopolitique,

* Traduit du tchèque par Anne Madelin et Anne Olivier

-une section constitutionnelle.

Chaque section rassembla tout un ensemble de données et de suggestions. Les résultats du travail de la commission se sont traduits par un communiqué gouvernemental qui résumait les conclusions de chaque section. La proposition de loi formula 4 variantes fondamentales d'une division administrative du territoire de la République tchèque et devait servir de base pour un débat politique au Conseil National Tchèque d'alors.

Voici ce que le communiqué final proposait :

1. L'instauration de grands districts au nombre de 25 - 30, directement dirigés par le gouvernement. L'avantage de cette proposition est dans l'application relativement simple de la politique régionale. L'inconvénient est de ne pas clarifier la relation de ces grands districts avec les 76 districts déjà existants.

2. L'instauration d'un découpage en "provinces", au nombre desquelles on aurait compté la Bohême, la Moravie, la Silésie et éventuellement Prague. Le problème de ce découpage en provinces, tel qu'il fut abordé en 1990 - 1991, réside dans l'incertitude des liens avec la Slovaquie, et dans l'hypothèse de l'absence de partenaire slovaque pour les provinces tchèques et moraves. L'idée que puisse exister, en plus des quatre gouvernements provinciaux, également un gouvernement de la République tchèque et, au-dessus de lui, encore un gouvernement fédéral, apparaissait à cette époque déjà tout à fait absurde.

3. Une variante mixte. Elle aurait combiné le découpage actuel et la naissance de grandes - et traditionnelles - régions et aurait introduit au Conseil National Tchèque une chambre autonome, sans droit de blocage de la majorité, et ce avec l'instauration d'instances gouvernementales décentralisées en Moravie. Cette idée d'une structure dualiste avancée à une époque où la perspective d'une partition de la fédération tchécoslovaque se précisait ne rencontra pas non plus un grand succès.

4. Une nouvelle organisation fédérale de la République Fédérative tchèque et slovaque dans laquelle la Bohême, la Moravie, la Silésie et la Slovaquie auraient formé des Etats associés. Cette variante aurait dû s'accompagner de certaines transformations limitant le droit de blocage de la majorité au Parlement Fédéral et du transfert d'une partie des compétences du gouvernement fédéral vers les gouvernements des provinces.

Ces différentes variantes préparées au cours de l'année 1991 ne donnèrent malheureusement pas lieu à de larges discussions et furent accueillies de façon pour le moins mitigée par les milieux politiques. Pendant cette période, les représentants politiques se concentraient sur les négociations concernant la division des compétences entre les Républiques tchèque et slovaque, donc autour de l'effort d'émancipation des Slovaques et de leur désir d'accéder à un état indépendant.

Un regain d'intérêt pour le découpage administratif du territoire de la République tchèque se fit sentir après les élections de 1992 et en particulier après la décision politique de la séparation de la République Fédérative tchèque et slovaque en deux ensembles tout à fait indépendants. En liaison avec la préparation des nouvelles institutions de la République tchèque, il était alors nécessaire d'élaborer également une nouvelle constitution, où viendraient s'ancrer les principes fondamentaux du découpage administratif du territoire. La Constitution fut élaborée à l'automne 1992 et après de longues négociations entre les députés de la coalition au pouvoir et ceux de l'opposition. Une majorité constitutionnelle des deux tiers se prononça en faveur du projet de Constitution. Il mentionne, dans le chapitre VIII (articles 99 à 106), les futures *collectivités territoriales de niveau supérieur*, mais sans définir ni leur appellation, ni leur localisation, ni leur étendue territoriale, ni leurs compétences. La Constitution mentionne uniquement entre parenthèses l'appellation donnée à ces futures entités : provinces ou régions.

De leur nom découle le fait que ces entités seront plus étendues que les districts actuels au moins d'un échelon hiérarchique et qu'elles seront auto-administrées. Elles auront donc des représentants

élus au suffrage direct et certaines compétences juridiques définies par la loi. Est importante pour moi la mention du fait que le découpage territorial de chaque entité devra être fixé par une loi constitutionnelle et donc recevoir l'approbation des deux tiers des voix à la Chambre des députés.

Dans sa déclaration de programme de 1992, le gouvernement s'engagea à traiter cette question. Les estimations optimistes de la première moitié de l'année prévoyaient que ces collectivités territoriales seraient instituées avant les élections municipales de l'automne 1994, et qu'il serait alors possible de mettre en place leurs représentants nouvellement élus avec un mandat d'une durée identique à celle des représentants municipaux.

C'est pourquoi le nouveau Bureau pour la Législation et l'Administration Publique, à la tête duquel se trouve le vice-premier ministre J. Kalvoda, entama dès 1993 des travaux destinés non seulement à établir les nouvelles entités territoriales autonomes, mais aussi à fixer les compétences respectives de l'administration centrale et de l'auto-administration et à définir la situation de la capitale, Prague, et des villes à statut spécial. Le Bureau requit la collaboration de toute une série de spécialistes et de représentants de l'administration, aussi bien centrale que locale. Ils traitèrent séparément différents dossiers. En mai 1993, ce Bureau publia un document de synthèse qui devait récapituler les conclusions établies par chaque section de travail. Ce document présentait l'avantage de se consacrer autant à la définition des compétences des entités territoriales rénovées qu'à celle de leurs limites géographiques. Il ne fut pourtant pas non plus retenu, pour de multiples raisons, plus politiques que techniques.

1. Dans la partie traitant de l'organisation administrative du territoire, on proposa au total trois variantes fondamentales de découpage administratif du territoire. Ces variantes s'appuyaient en partie sur des critères dont les plus significatifs pour la délimitation des entités territoriales autonomes supérieures sont les critères relativement bien quantifiables (par exemple le nombre d'habitants), ou bien ceux qui traduisent des relations territoriales que l'on peut décrire sans ambiguïté (les migrations pendulaires, l'accès aux services, les contacts téléphoniques, les migrations, etc.). Des statistiques effectuées sur le long terme permettent ensuite de suivre rétroactivement l'évolution et d'illustrer ainsi les constantes dans l'organisation. A l'aide de ces indicateurs relativement objectifs, on peut mesurer l'importance relative des différents centres urbains et leurs rôles respectifs dans la répartition de la population en République tchèque. Nous avons, entre autres, utilisé comme critère pour ce travail un indicateur de l'*importance régionale* du centre urbain donné.

2. D'autres critères non moins significatifs peuvent être déduits des données de géographie physique. Pour délimiter toute unité territoriale administrative, il est nécessaire dans tous les cas de tenir compte des conditions imposées par la configuration du terrain, les cours d'eau, les lignes de crête et autres frontières naturelles. On ne peut pourtant tenir ces ensembles géophysiques pour primordiaux ni même pour déterminants dans la délimitation d'entités administratives territoriales : leur relative homogénéité interne et leur différenciation par rapport aux autres ensembles sont souvent contradictoires avec les activités économiques et sociales. Inversement, l'hétérogénéité interne des éléments socio-économiques (liens entre centre et périphérie) peut s'opposer à une homogénéité des éléments physiques.

3. Du fait du rétablissement progressif de la notion de continuité historique et de particularité régionale, on porte une attention toujours plus grande - en toute légitimité - au respect des facteurs historiques pour délimiter des unités administratives territoriales. Cela est incontestablement lié au fait qu'il est nécessaire pour délimiter de telles entités territoriales de porter une attention tout à fait particulière aux relations sociales propres à certains centres de développement, relations historiquement déterminées, ainsi qu'au respect des centres significatifs sur le plan culturel et social qui se sont développés sur cet espace.

Outre la détermination d'un ensemble de *critères* permettant un découpage administratif du territoire, nous considérons comme décisif le fait de fixer un certain nombre de *niveaux* de découpage à partir desquels une discussion est possible. Au regard de l'organisation traditionnelle du territoire

et de l'évolution de la structure du réseau urbain, il est possible de dégager plusieurs variantes fondamentales. Dans chacune de ces variantes nous considérons la commune (et non simplement son centre) comme unité de base, afin de prendre en compte l'espace tout entier. Le cœur du débat réside dans la discussion sur les différences de taille et le nombre des entités.

La variante à quatre niveaux - commune, district, région, pays - jouit d'une longue tradition. Les modifications concernent uniquement la taille et le nombre des régions et des districts. Globalement, on peut affirmer que si on augmente la taille des régions (en en diminuant le nombre), on accroît l'importance des districts dans l'organisation de l'administration publique territoriale.

LES POSSIBILITES SUIVANTES SONT PAR EXEMPLE ENVISAGEES :

- diverses modifications dans le découpage administratif en vigueur de 1948 à 1960, période pendant laquelle les régions et les districts remplissaient relativement bien leurs fonctions grâce à un assez grand respect des liens naturels tissés entre les territoires et leurs caractéristiques historiques et culturelles.

- des modifications dans le découpage administratif en vigueur de 1960 à 1990. Cette variante ne fut pourtant jamais considérée par la population comme satisfaisante car elle ne respectait pas suffisamment les facteurs précédemment cités.

La variante à trois niveaux - commune, région, Etat - se présente comme l'alternative qui pour de nombreuses raisons répond le mieux aux arguments en faveur d'une administration plus proche de la population et d'une simplification de son travail (elle s'exerce sur un territoire découpé seulement en trois entités). Elle correspond aussi aux arguments favorables à une Europe des régions : Elle permet la mise en place d'ensembles qui sont par leur taille plus aptes à favoriser la mise en place effective d'une responsabilisation des citoyens et de la société envers une gestion mondiale de l'environnement.

Diverses modifications présupposent que les *Collectivités Territoriales de Niveau Supérieur* (CTNS) soient au nombre de 25-35 et cumulent les fonctions exercées auparavant par les districts et les comités régionaux. Elles impliquent également l'existence d'*entités administratives à l'échelle locale.* Cependant cette variante n'est pas ancrée dans la conscience historique du citoyen et elle suppose des modifications importantes de l'organisation existante de l'administration territoriale.

Soulignons en passant qu'on peut s'attendre en République tchèque à une intégration naturelle et progressive des communes au sein d'ensembles plus larges, essentiellement parce que les communes les plus petites ne peuvent être financièrement auto-suffisantes, et qu'il est impossible d'assurer de manière suffisamment qualifiée et efficace les fonctions administratives municipales de base. Il faudrait donc créer les conditions nécessaires à cette évolution naturelle et progressive, et la favoriser indirectement le plus possible. Dans tous les cas ce serait une erreur fondamentale que de chercher à résoudre ce problème par la voie du dirigisme d'Etat et d'un regroupement imposé des communes.

Intégrer les entités les plus petites aux ensembles du niveau supérieur et ne pas créer de structures administratives hors du cadre existant nous semblent être des conditions préalables assez évidentes. Autrement dit, nous envisageons comme essentielle l'harmonisation de l'activité des services administratifs locaux et de celle des services centraux dans des espaces identiques. Le recoupement des circonscriptions de l'administration centrale et de celles des services de l'auto-administration s'avère la condition nécessaire à une véritable harmonisation de toutes les activités sur le territoire.

Etant donnée l'étendue du territoire de la République tchèque et en vue du bon fonctionnement de l'administration publique, on peut proposer trois niveaux hiérarchiques fondamentaux (à l'exclusion du niveau municipal), qui se distingueraient par des différences non seulement de taille mais aussi de fonction.

Le premier niveau pourrait avoir la taille des microrégions, et être donc un niveau où les liens essentiels pour l'activité économique et pour les services entre le centre et son arrière-pays sont

relativement étroits. Ce niveau se caractérise en particulier par les migrations pendulaires, les trajets pour avoir accès aux équipements de base (culture, sport, grands magasins, etc.), la mise à disposition de services administratifs de base. D'une façon générale, il se caractérise par une intensité maximale des contacts entre le centre de la microrégion et sa périphérie. La taille des microrégions augmente progressivement à mesure que se facilitent et s'accélèrent les relations à l'intérieur de ce territoire. Alors qu'il y a trente ans les contacts de base se limitaient en gros au territoire des "petits districts" d'avant 1960, aujourd'hui, grâce aux bonnes conditions de transport et à l'absence d'obstacle à la communication, les microrégions ont atteint la taille des actuels districts et, dans les zones urbanisées, elles recouvrent des ensembles plus vastes encore.

On peut caractériser le second niveau du réseau tchèque par le terme de "régions intermédiaires", dans lesquelles sont déterminants, entre autres, les relations effectives entre les unités qui coopèrent, les migrations, le nombre de liaisons téléphoniques et les trajets pour accéder aux équipements sociaux supérieurs.

Le troisième niveau est celui de la macrorégion, c'est-à-dire celui du territoire de la République toute entière. Sont décisifs les facteurs d'intégration macro-économique et de géopolitique internationale. Les conditions géophysiques acquièrent une importance toujours plus grande avec l'élargissement de la taille de la zone considérée.

Pour évaluer l'importance régionale du niveau intermédiaire, les caractéristiques des compétences régionales des centres sont regroupées de manière formelle sous un indicateur d' "importance régionale". Il mesure les dépendances différentielles entre la population et son centre régional. On a constitué cet indicateur d'importance régionale selon les critères suivants :

- imputation totale de la population dans la commune à caractère central,

- 2/3 de l'imputation de la population dans les relations micro-régionales très intensives avec la périphérie proche,

- 1/3 de l'imputation de la population dans un environnement plus large.

A partir des différences constatées dans la valeur de "l'importance régionale", on peut alors clairement distinguer trois catégories de centres, avec les conditions de répartition de la population qui sont les nôtres :

- Prague, Brno, Ostrava sont considérablement plus importants que les autres centres urbains, et en ce sens le choix de ces villes comme capitales régionales ne fait pas de doutes. Le statut de Prague requiert, quant à lui, une solution particulière.

- La deuxième catégorie est constituée de 9 villes (de Plzeň à Karlovy Vary) que l'on peut en principe qualifier de centres régionaux assez importants. Ces villes pourraient donc constituer aussi des centres régionaux.

- Enfin, la dernière catégorie comprend les 10 villes restantes, auxquelles on peut attribuer un rôle plutôt microrégionale qu'à proprement parler régionale. C'est pourquoi on ne pourra qu'exceptionnellement faire de l'une de ces agglomérations un centre régional potentiel, uniquement dans le cas où l'on décide de créer au moins 13 régions.

Au vu des différenciations mentionnées ci-dessus et des positions respectives des villes dans une même catégorie, en particulier dans la deuxième catégorie, nous pouvons envisager trois variantes fondamentales de découpage régional.

VARIANTE A : 8 REGIONS

Pour ce nombre minimal de régions, on peut à juste titre désigner les 8 entités correspondant à peu près aux régions des années 1960-90, en y ajoutant la région d'Olomouc. Cet ajout peut se justifier par :

- l'importance de la superficie des régions de Moravie du Nord et du Sud en comparaison des régions de Bohême,

- l'importance régionale d'Olomouc (c'est un centre urbain plus important que Ústí-nad-Labem, České Budějovice ou encore Hradec Králové),

- l'unité naturelle de l'espace de la Moravie centrale, unité niée par l'ancienne frontière régionale.

En ce qui concerne les quatre autres centres urbains de la deuxième catégorie qui n'auront pas été retenus, il faut constater que :

- dans les cas de Zlín et Pardubice, la raison principale tient à la proximité des villes d'Olomouc et de Hradec Králové, plus puissantes et mieux situées.

- dans les cas de Liberec et Karlovy Vary, la raison en est leur importance régionale réduite (dans les deux cas la population de la région ne dépasse pas les 180 000 habitants).

VARIANTE B : 12 REGIONS

Dans le cas du choix d'un nombre plus grand de régions, la solution la plus souhaitable serait la création de 12 régions, car les différences entre les villes de la deuxième catégorie sont très faibles. Cette solution répondrait actuellement le mieux à l'organisation naturelle de l'occupation de notre territoire, c'est à dire à l'existence de 11 espaces principaux où se concentrent la population et les activités économiques, et à celle des 11 régions socio-économiques naturelles de rang supérieur établies, en respectant l'existence de 2 centres régionaux en Bohême de l'Est et les compétences régionales autonomes notables de Hradec Králové et Pardubice. On arrive ainsi à un total de 12 ensembles. Si l'on prend en compte cette réalité, on peut difficilement recommander des subdivisions en 9, 10 ou 11 régions. Parmi les quatre centres potentiels, on pourrait peut-être recommander la ville de Liberec, en raison de son éloignement et de son isolement vis à vis de Ústí-nad-Labem et du réseau urbain dense. Au contraire, on ne peut donner que la plus petite "chance" à Karlovy Vary, en raison à la fois de la relative petite taille de la région potentielle (en fait seulement 3 districts) et de sa spécialisation notable (l'activité thermale).

VARIANTE C : 13-14 REGIONS

Comme alternative à la variante B, on peut mentionner une proposition qui ajouterait les ensembles soit de Jihlava, soit d'Opava, voire les deux. Pour les autres centres de la troisième catégorie, d'autres possibilités réalistes ne peuvent être envisagées. Pour éventuellement compléter le nombre des 12 centres déjà cités, il est bien sûr nécessaire d'en justifier le choix par "arguments spécifiques".

- Dans le cas de Jihlava, la situation géographique est un facteur incontestable, parce qu'il s'agit de l'espace le plus étendu de la République tchèque dépourvu de centre régional important. C'est la question du respect des frontières historiques qui fait ici principalement problème. La rationalité des liaisons régionales s'oppose ici nettement au principe de conservation des frontières des provinces historiques.

- La création d'une région ayant pour centre Opava ne peut être quant à elle justifiée que par les fonctions qu'occupait autrefois Opava en tant que centre de la Silésie tchèque, et en aucun cas par la taille du rayonnement régional d'Opava. En ce sens, on pourrait plutôt suggérer une certaine division des fonctions administratives entre Ostrava et Opava au lieu de créer deux régions à la superficie réduite.

La coalition au pouvoir ne parvint cependant ni à trouver un accord, ni à préparer et débattre les propositions qui devaient délimiter les entités territoriales définie par la Constitution.

L'année 1993 fut enrichissante en réflexions touchant la délimitation de l'administration territoriale.

Une des positions fut élaborée par l'ODS : les entités administratives territoriales devaient avoir plus d'un million d'habitants, ce qui réduisait les efforts accomplis par certains territoires plus petits pour constituer une entité. Ceci concerne surtout le territoire de Karlovy Vary, mais également, ce qui est plus surprenant , un ensemble comme celui de České Budějovice. On peut considérer que la contribution de l'ODS à la discussion fut précieuse dans le sens où elle affirma clairement que le problème était d'abord celui de la *détermination* des centres régionaux et non celui de la *délimitation précise* d'un tracé. Cette position politique claire a, dans une grande mesure, déterminé la suite de la discussion entre les partis de la coalition et de l'opposition.

Les propositions élaborées par le KDU-ÈSL constituent un autre élément qui contribua à la discussion sur le découpage territorial. Dans celles-ci, les auteurs s'attaquèrent au problème du statut de Prague, qui exerçait une position dominante non seulement en Bohême du centre, mais aussi sur l'ensemble de la République. Les auteurs de cette version de découpage territorial réagirent à la position dominante de Prague en divisant uniformément tout l'espace de la Bohême du Centre en territoires égaux dont les centres correspondaient aux anciennes capitales de région, et laissèrent Prague isolée, sans son arrière-pays.

Sur la demande des représentants de la ville de Prague, le Bureau de l'Architecte en chef de Prague s'attaqua à son tour à une tâche analogue, en élaborant trois variantes d'intégration de Prague dans le système d'administration territoriale :

1. une variante fondée sur la possibilité d'un faible agrandissement des frontières administratives de la ville, avec une surface réduite. Les zones les plus proches, à savoir les districts de Prague-ouest et de Prague-est, resteraient en dehors de l'ensemble administratif. Cela correspond au type d'élargissement conçu dans les années 1968-1975.

2. une variante intermédiaire fondée sur la possibilité d'intégrer les districts de Prague-ouest et de Prague-est au territoire administratif de Prague.

3. une variante constituée bien entendu par la création d'une Collectivité Territoriale de Niveau Supérieur dans le cadre de la région métropolitaine de Prague. Elle comprendrait jusqu'à huit autres districts de l'ex-région de Bohême centrale, ce qui diminuerait de plus de 50% les unités de Beroun et Kladno. Cette variante ne résout pas le problème de la future division administrative de la République et ne prend pas en compte la superficie alors restante de la Bohême centrale.

Une variante de taille plus importante propose de fusionner Prague et la Bohême centrale.

En 1993 et 1994, outre l'Office Législatif et d'Administration Publique, la Section d'Administration civile du Ministère de l'Intérieur prépara des propositions, compatibles avec le texte des lois constitutionnelles. Responsable de la gestion des organes de l'administration publique, cette section commença de manière systématique à préparer les documents se rapportant aux réformes de l'administration publique, avant tout du point de vue de leurs retombées législatives sur les organes *territoriaux* d'administration. Il avait déjà préparé le texte de la Constitution où étaient mentionnées les Collectivités Territoriales de Niveau Supérieur (CTNS), mais même ces propositions n'aboutirent pas à une décision parlementaire.

Malheureusement, jamais les activités de cette Section et celle de l'Office Législatif ne s'articulèrent.

En 1993-1994, l'idée d'un découpage du pays en provinces disparut et les efforts d'émancipation en vue d'une autonomie morave ne furent plus autant d'actualité (sauf pour les extrémistes des partis extra-parlementaires nationalistes moraves) : le Bloc morave au Parlement s'était effondré et les positions pro-moraves marquées, héritières du mouvement politique HSD-SMS, avaient décliné.

En 1994, l'activité portant sur la création des CTNS diminua dans une certaine mesure, en liaison avec la possibilité de résoudre la question pour les élections municipales de novembre. A ce moment-là, les représentants politiques en restèrent à un nombre d'entités compris entre 8 et 13, alors qu'aucun parti politique excepté l'ODS n'avait jusque-là clairement défini sa position.

Le gouvernement présenta une proposition de loi constitutionnelle à la Chambre des députés sur la *délimitation* des CTNS et le 31 août 1994 une proposition de loi constitutionnelle sur les *compétences* des CTNS. Il définit 17 unités en tout, mais cette variante ne suscita pas un consensus au Parlement.

La situation est actuellement différente au Parlement. La Chambre institua en 1993 un groupe de réflexion parlementaire large - une commission qui s'intéresse à la problématique du découpage de l'administration territoriale en République tchèque. En fait, ce groupe n'a préparé aucun document pour une décision parlementaire : ce n'est pas sa fonction. Il s'intéresse de façon systématique à cette problématique, suit chaque proposition sectorielle et politique et prépare le terrain pour l'obtention d'un consensus lors de la prochaine réunion de la Chambre. Le 9 juillet 1994, le Parlement demanda au gouvernement de préparer pour le 30 septembre un harmonogramme de procédure de réforme de l'administration publique. Le gouvernement le fit, avec certaines difficultés. Dans ce cadre, il fit une proposition de loi au Parlement sur une délimitation en 17 CTNS. Cette proposition fut refusée par les autres groupes politiques et n'est toujours pas présentée au Parlement.

En liaison avec ce découpage administratif et la création des CTNS, il y eut des efforts d'émancipation des représentants de quelques villes et communes en vue de déplacer les frontières entre districts et de créer de nouveaux districts. La Section d'Administration civile du Ministère de l'Intérieur reçut des dizaines de demandes de création de nouveaux districts. Le gouvernement décida, bien sûr en novembre 1994, de la création d'*un seul* nouveau district, Jeseník. Les demandes de Slaný, Rumburk et de toute une série de villes moraves ne furent donc pas retenues.

Le découpage administratif territorial ne présente qu'un aspect du problème plus large de la conception de l'administration publique. Des changements et des réformes ont lieu en fait continuellement dans toute l'Europe occidentale et, aujourd'hui, l'Europe centrale et orientale connaît aussi un tel processus. On ne peut déduire des expériences de nos voisins et des autres pays d'Europe *un* modèle efficace à coup sûr. Il faut approcher le problème de la délimitation des collectivités territoriales et celui de l'établissement d'un équilibre des compétences entre administration centrale et auto-administration territoriale à tous les niveaux avec une grande sensibilité et une capacité à percevoir les continuités historiques et culturelles. Les modèles appliqués mécaniquement sont toujours sans succès.

Le nouveau système de financement des administrations locales en République tchèque et ses incidences à l'échelle régionale

Jiří Blažek*

INTRODUCTION

Les principaux idéaux de la révolution pacifiste "de velours" en novembre 1989 dans l'ex-Tchécoslovaquie reposaient - si l'on excepte les attentes incontestables dans le domaine économique - sur les principes de démocratisation, de décentralisation et d'élargissement des possibilités de participation des citoyens à "l'administration des affaires publiques". De ce point de vue, la renaissance d'une autonomie locale a une signification exceptionnelle. Les Comités Nationaux, qui, selon le modèle soviétique, représentaient souvent tout simplement l'organe exécutif nécessaire à la réalisation des décisions du parti communiste, y suppléaient jusqu'en 1989. Il a donc fallu réaliser toute une série de changements à l'échelle locale et régionale pour permettre le fonctionnement des principes démocratiques dans les organes d'administration locale. Le pilier le plus significatif des nouveaux organes d'auto-administration furent les élections municipales de l'automne 1990. On réussit même à supprimer les Comités Nationaux de Région pour cette date, dans l'espoir de réussir ainsi à supprimer tous les liens avec l'ancien appareil administratif. L'efficacité de cette étape est difficile à apprécier. Il est simplement sûr que ses conséquences sont sensibles encore aujourd'hui, du fait de l'absence d'un degré intermédiaire d'auto-administration.

LE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION LOCALE

La réforme du financement de l'administration locale fut une tâche importante, car l'ancien système de financement était entièrement tributaire de l'économie planifiée et centralisée : obtenir des instances supérieures l'autorisation de réaliser une action concrète était plus important que la capacité financière dont on pouvait disposer. Réhabiliter la signification de l'argent dans le domaine de l'économie a forcément eu des implications dans le nouveau système de financement de l'administration locale.

Le degré d'autonomie financière - le plus souvent caractérisé par la part des revenus propres sur le revenu global des villes et communes - est, à côté des différences d'ancrage législatif des administrations locales, l'un des indicateurs les plus importants utilisés pour la comparaison internationale des autonomies locales. De ce point de vue, il existe des différences marquées même entre les États européens les plus développés. Ainsi, les budgets communaux aux Pays-Bas se caractérisent par une forte proportion de dotations d'État, essentiellement de fonctionnement, alors que les États scandinaves sont au contraire un exemple de pays où les organes d'administration locale ont une forte proportion de revenus propres. Dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, les revenus propres des administrations locales forment une part importante du budget, mais le gouvernement a une forte marge de manoeuvre pour influencer la politique financière locale. Quoique le cercle de compétence des organes d'administration locale dans les pays développés d'Europe soit en principe le même, il existe cependant entre certains États des différences marquées dans les garanties financières, conséquence de traditions différentes, de l'architecture du système politique et des différences dans la structure du réseau. C'est pourquoi il est possible d'observer dans ces pays une tendance générale à un renforcement des revenus propres des communes au détriment

* Traduit du tchèque par Anne Olivier

des dotations et, dans le cadre des dotations, à un transfert des dotations de fonctionnement aux dotations d'investissement, ce qui permet une plus grande liberté d'utilisation des fonds.

Un transfert formel de compétences, avec surtout une plus lourde responsabilité des organes locaux, a eu lieu dans l'ex-Tchécoslovaquie. La cause en était, comme dans beaucoup de pays d'Europe orientale durant les dernières années précédant la chute du système communiste, le nombre croissant de problèmes économiques (voir ENYEDI, 1990, pour plus de détails). Cette décentralisation formelle fut accompagnée du renforcement des revenus propres, ce qui fait qu'en 1989 la proportion de revenus propres des localités tchèques d'alors atteignait 50%. Dans les années qui suivirent, il y eut à l'inverse une baisse des revenus propres, principalement due au transfert des compétences lors de la dissolution des régions. Ce transfert s'est fait aussi bien en faveur des communes et districts qu'en faveur de ministères. Les localités sont devenues de plus en plus dépendantes des dotations d'État (jusqu'à 80%).

On installa en 1993 un nouveau système financier, après trois ans de recherche d'un modèle adéquat de financement des administrations locales[1]. Son objectif principal était la redéfinition du revenu des communes et le renforcement marqué de l'autonomie financière des administrations locales tchèques. Il sera vraisemblablement encore transformé dans un avenir proche, mais ce ne seront que de simples "arrangements cosmétiques", car ce nouveau modèle a éliminé les principales insuffisances du système financier précédent. La création d'un second degré d'auto-administration locale (les régions) sera le fondement essentiel de la prochaine réforme. Il est fort probable qu'on entamera à cette occasion de nouvelles discussions sur quelques uns des principes à l'origine du système actuel de financement.

LA REFORME DES FINANCES LOCALES DE 1993

La réforme des finances locales en République tchèque fut liée à la réforme du système d'imposition. On créa une taxe sur la valeur ajoutée à la place de l'impôt sur le chiffre d'affaires et on définit un nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques.

La décentralisation du produit des impôts sur le revenu des personnes physiques et l'introduction de la taxe foncière, correspondant à une baisse radicale des dotations d'État, furent au coeur de cette réforme.

Tableau 1 : évolution de la structure des revenus des communes (en pourcentages).

	1992	**1993**	**1994**
dotations globales	51	17	5
dotations de fonctionnement	19	13	11
revenus propres et autres revenus	30	70	84*
revenus globaux (milliards de couronnes)	53	75	87*
index de l'inflation	100	111	134

[1] L'administration locale de la République tchèque est formée de 72 Bureaux de districts (représentant l'administration centrale), des 4 plus grandes villes, à un statut spécial, et de plus de 6200 communes (organes d'auto-administration). Environ 15000 localités forment la structure territoriale du pays. Cela signifie que malgré le nombre élevé de communes en République tchèque, beaucoup d'entre elles regroupent plus d'une localité. Cette structure très fine et la fragmentation horizontale très marquée de l'administration locale rappellent beaucoup la situation française.

* évaluation personnelle

Ce tableau illustre le changement radical de la structure du revenu des communes, avec une expansion des revenus propres. La véritable croissance en volume des budgets communaux, visible dans les deux dernières lignes du tableau, est elle aussi positive.

L'apport en revenus le plus significatif pour les organes d'administration locale est depuis 1993 le produit de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Ce produit est divisé en deux catégories, en fonction des besoins financiers des administrations locales. La première catégorie est constituée du produit des revenus des salariés, la seconde des revenus des personnes physiques à leur compte (principalement artisans et petits commerçants).

Le produit de l'impôt sur les revenus des salariés est concentré au niveau du district, en fonction du lieu de travail des salariés, puis ce produit est réparti entre les communes et le Bureau de district compétent. Cette répartition évolue progressivement, au profit des communes : 60 contre 40 en 1993, 50 et 50 en 1994, 45 contre 55 en 1995. La partie attribuée aux communes est distribuée entre les communes en fonction du nombre d'habitants et représente ainsi un mécanisme manifeste d'égalisation à l'intérieur du district.

À l'inverse, le produit des revenus de l'entreprise est entièrement alloué à la commune de résidence de l'entrepreneur. Il existe dans le produit de cette partie de l'impôt sur le revenu de forts contrastes, aussi bien entre les districts qu'entre les communes de tailles différentes, comme le montrent les analyses réalisées (BLAZEK, 1994). De façon générale, le revenu (calculé par habitant) des entrepreneurs augmente avec la taille de la commune. Cette tendance est surtout visible dans les petites communes de moins de 2000 habitants, où le produit de cette partie de l'impôt est notoirement plus faible (de 40% à 60%) que dans les communes plus importantes et les villes. Il faut cependant noter qu'il existe des différences marquées entre les petites communes, à tel point que certaines font partie des communes les plus riches du point de vue du revenu par habitant. Plusieurs raisons expliquent le taux d'activité habituellement très faible de ce type d'entreprise dans les petites communes. Certaines ont une influence à court terme, d'autres à long terme. J'estime que le facteur essentiel qui affecte de façon négative l'activité d'entreprise dans les petites communes est le manque souvent criant d'infrastructures. De plus, les petites communes ne présentent pas un cercle de clients assez vaste ne serait-ce que pour l'installation de services de base. La structure démographique défavorable de beaucoup d'entre elles influe indubitablement aussi. Tous ces facteurs vont jouer sur le long terme. Beaucoup de ces petites communes vont avoir de ce fait des problèmes financiers si l'on ne change pas les critères d'allocation. La gravité de ces problèmes financiers découlant d'un faible taux d'activité d'entreprise (et par là de faibles revenus) dans les petites communes va être aussi fonction, bien sûr, de l'évolution que la proportion de cette part d'impôt va représenter dans l'ensemble des revenus. Augmenter cette part de l'impôt est de ce point de vue très important. De fait, le rapport entre le produit de l'impôt sur le revenu des salariés et celui des entreprises a été pour l'ensemble de la République de 7 pour 1 en 1993 et de 3 pour 1 en 1994. Il s'agissait l'an dernier d'une part importante (environ 13 milliards de couronnes). Son rendement inférieur à la moyenne dans les petites communes a accru la pression financière qui s'exerce sur elles. Je suppose qu'il n'y aura pas de nouvelle augmentation importante en volume de cet impôt car après l'euphorie initiale on peut s'attendre à une certaine baisse de l'activité des artisans et petits commerçants. Elle s'accompagnera de la naissance d'une activité parallèle à l'emploi principal et du transfert des entrepreneurs qui réussissent dans le secteur des personnes morales. C'est pourquoi on peut supposer que la pression économique sur les petites communes va renforcer encore leur problème principal : l'insuffisance de personnes capables de s'engager dans la politique locale. Cela va évidemment conduire à une nouvelle baisse du nombre des communes.

Quoique la variabilité entre les districts ne soit pas très élevée et que l'on puisse considérer que les districts forment un ensemble à peu près homogène, les cartes présentées en annexe indiquent quelques tendances claires. Emergent avant tout de façon évidente (carte 1) les zones à forte tradition

industrielle et les districts des grandes villes, ce qui était à prévoir. Il est plus surprenant de constater des différences entre les districts tchèques et moraves. Le produit moyen de l'impôt est supérieur de plus de 30% en Moravie. Les différences dans le produit de l'impôt des petits entrepreneurs, artisans et commerçants sont encore plus marquées (voir carte 2).

La formulation spatiale est dans ce cas très expressive. Les grandes villes s'imposent nettement et la différence entre la Bohême et la Moravie est encore accentuée : le produit est de 64 % plus élevé en Bohême qu'en Moravie et les différences s'accentuent par rapport à l'an dernier. Il faut ici mentionner la politique régionale de la République tchèque, consistant en l'octroi d'allocations pour le remboursement des intérêts et de garanties bancaires pour les P.M.E. La majorité des zones définies comme à problèmes se trouvent justement en Moravie. On peut de ce fait spéculer et se demander si par hasard l'action de cette forme de politique régionale est très faible ou si les différences entre les régions seraient sans elle encore plus marquées.

Bien que la décentralisation du produit de l'impôt sur le revenu en faveur des organes de l'administration locale ait renforcé sensiblement leur autonomie financière, on peut trouver quelques insuffisances au système de financement actuel. L'une d'entre elles est que les organes d'administration locale n'ont pas le droit de lever un impôt plus élevé. Ils ne peuvent donc influencer que très peu le produit de l'impôt sur le revenu dans leur commune, sauf indirectement par une allocation aux entrepreneurs locaux. Il ne s'agit pas ici d'un revenu propre classique pour les communes, mais plutôt d'une certaine variante de la dotation globale. La décentralisation a simplement conduit à une baisse radicale du volume des ressources redistribuées entre les différentes zones sous forme de dotations.

Le second poste des budgets locaux est constitué des revenus de l'activité des organisations dans les locaux de la commune. Même l'impôt sur les plus-values de ces personnes morales fait partie depuis 1994 du revenu des communes. Les revenus propres des communes sont ensuite constitués des revenus de la vente et de la location de leurs biens, des taxes, des emprunts, etc. La variabilité de l'importance de ces revenus entre les districts a une origine avant tout historique. Celle-ci est encore plus marquée que dans le cas du produit de l'impôt sur le revenu. Ce sont principalement les districts frontaliers qui ont les valeurs les plus élevées. L'endettement des communes tchèques est encore faible, car les taux d'intérêt élevés dissuadent d'avoir recours au crédit. De plus, les communes ont besoin d'investir avant tout dans des actions de participation à long terme, comme les infrastructures, et ont donc besoin avant tout de crédits à long terme, très difficiles à obtenir. Certaines villes ont résolu cette situation en émettant des obligations municipales qui commencent à rapporter à partir d'une certaine taille d'émission.

Les dotations de fondations et d'associations les plus diverses, aussi bien tchèques qu'étrangères, forment un poste non négligeable dans les revenus des communes. Leur nombre est très difficile à cerner, mais beaucoup de fondations sont de dimension simplement régionale, en fonction évidemment de la capacité d'initiative des communes, de leurs contacts et de leur aptitude à construire un projet correct.

LES DOTATIONS GLOBALES (COMPENSATRICES)

La décentralisation du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a eu une signification importante du point de vue de l'obtention des dotations globales. Celles-ci formaient encore en 1992 le poste de revenu principal des organes d'administration locale. La dotation globale était distribuée entre les districts en fonction d'un ensemble de critères définissant les besoins, ou plutôt les exigences financières de certains postes des budgets locaux (par exemple le nombre d'élèves, la taille du réseau de communication, etc.). Ce système était semblable dans son principe au système britannique "Standard Spending Assesment". La dotation globale fut supprimée en 1993 et partiellement remplacée par une "dotation de compensation territoriale" d'investissement. Son but est de compenser les faibles gains en impôt de certains districts. On attribue une dotation

compensatrice aux districts dont le gain en impôt est inférieur à la moyenne du pays (en excluant quelques valeurs extrêmes comme Prague). Cette dotation “égalise” à la moyenne les revenus de l’impôt du district concerné. La situation fut assez particulière durant la première année de fonctionnement du nouveau système (1993), en partie parce qu'on ne pouvait pas utiliser les données de l’année précédente (le produit de l’impôt fut globalement sous-estimé) et en partie parce que l’État tenta d’empêcher la baisse notable du volume global des revenus de certains districts en regard de l’année précédente. Depuis 1994, la dotation compensatrice remplit partiellement sa fonction de compensation. Le changement de critère pour l’obtention de la dotation d’investissement conduit à une inversion de la structure spatiale des dotations au cours des deux dernières années (entre 1992 et 1994), comme le montrent les cartes 3 et 4.

Si l’attribution de dotations d’État est quasiment toujours une question sensible en politique, elle l’est alors doublement pour notre pays où la question “qui paie pour qui” avait, il y a encore peu, une signification marquée. Allouer des dotations aux administrations locales se fait très ouvertement. La moindre faute du gouvernement dans ce domaine aurait pu être utilisée par les partis et groupements politiques qui tentent de renforcer l’autonomie de la Moravie comme preuve de dégradation de son économie.

La manière d’attribuer cette dotation d’investissement est actuellement transparente. La taille de la dotation dans les districts est en conformité avec leurs caractéristiques socio-économiques (le chômage, etc.). Celles-ci reflètent la différenciation territoriale marquée entre l’ouest et l’est de la République tchèque.

La dotation compensatrice territoriale d’investissement est distribuée par l’État uniquement au niveau des districts. C’est un organe indépendant, formé des représentants des communes (l’Assemblée de district), qui répartit les moyens entre les différentes communes. Le nombre de voix de la commune est fonction de son nombre d’habitants, ce qui fait que dans certains districts les représentants des deux ou trois villes les plus importantes ont la majorité et peuvent mettre en minorité les représentants des petites communes. C’est l’une des insuffisances souvent mentionnées du système actuel. En pratique, il n’y a cependant pas de grands problèmes dans la majorité des districts : les moyens sont directement divisés à peu de choses près en fonction du nombre d’habitants. Actuellement, le volume de ces dotations compensatrices ne représente même pas 4 % du budget des villes et des communes.

PROBLEMES ACTUELS ET PERSPECTIVES FUTURES

Le financement commun des administrations locale (communes) et centrale (Bureaux de district) est, outre quelques-unes des insuffisances déjà mentionnées, l’élément du modèle actuel le plus souvent critiqué par les représentants locaux. La résolution de ce problème est en liaison étroite avec la construction prévue d’un deuxième niveau d’autonomie locale, régions ou pays. Un changement important dans le système de financement des administrations locales sera alors nécessaire. De plus en plus d’ajustements concernant les budgets locaux ont déjà eu lieu. Ce n’est pas toujours souhaitable, car ces changements sèment l’incertitude parmi les représentants locaux et compliquent la préparation de leurs plans d’investissements même à moyen terme. Ce fut visible par exemple en 1993, au beau milieu de la période électorale, lorsque les activités d’investissement des communes et des villes baissèrent en relation entre autres avec la réforme des finances locales.

La prochaine réforme prévue du système de financement des administrations locales, en liaison avec l’introduction d’un deuxième degré d’auto-administration (les régions), conduira vraisemblablement avant tout :

1) à une autre répartition du financement entre les administrations locale et centrale.

2) à ce que, dans le même temps, une partie du produit de l’impôt sur les revenus soit évidemment prélevée aux communes au profit du second degré d’auto-administration. Déjà l’an dernier il y eut

une tentative infructueuse de prélever aux communes 10 % du produit de l'impôt sur le revenu. Cette proposition fut retirée du fait de la résistance des communes, bien sûr en liaison avec le déroulement de la campagne pour les élections municipales. Il faut mentionner que les produits de l'impôt sur les personnes physiques ont une croissance plus dynamique que prévue et que les communes ont récolté aussi le produit de l'impôt sur les personnes morales installées dans leurs locaux.

3) à la décentralisation en faveur de la région d'une partie de la taxe sur le chiffre d'affaires des personnes morales.

Certains maires tentent même d'obtenir une part de la taxe sur le chiffre d'affaires des personnes exerçant sur le territoire de la commune. Leur argument est la charge que l'activité de l'entreprise fait supporter aux infrastructures et aux services locaux, sans effet financier positif direct pour la commune concernée. La décentralisation d'une part les produits de cet impôt au niveau de la commune est cependant peu vraisemblable, car ces revenus sont répartis de façon très inégale sur le territoire (ou alors il faudrait transformer le système de relevé des personnes morales en fonction de leurs différents locaux professionnels).

Il est évident que de nouveaux changements ne pourront être évités dans un avenir proche, malgré ce véritable progrès réalisé dans le financement des administrations locales en République tchèque. La raison fondamentale empêchant de proposer un système stable à long terme pour le financement des administrations locales, non seulement en République tchèque, mais dans d'autres pays, est double. D'une part, il est impossible de localiser précisément le lieu de création des richesses (et des charges). D'autre part, il est nécessaire de rechercher sans cesse à résoudre le dilemme traditionnel entre, d'un côté, un système stimulant économiquement et respectant dans une certaine mesure le principe de mérite et, d'un autre côté, le principe de solidarité.

L'auteur remercie le GA de la République tchèque pour le soutien financier apporté par la subvention numéro 403/93/0823 dans le cadre duquel cette contribution a été préparée.

BIBLIOGRAPHIE

BENNETT, R. J. : "Local governement in Europe : common directions of changes". In : BENNETT, R.J. (éd.) : *Local governement in the new Europe*, Londres, Belhaven Press, 1993.

BLAŽEK, J. : Changing local finances in the Czech Republic - half way over ?. In *Geojournal* 32/2, 1994, pp. 261-267.

DOSTÁL, P., KÁRA J. : Territorial administration in Czechoslovakia : an overview. In : DOSTÁL P. (éd) et alii, *Changing territorial administration in Czechoslovakia : international view points*, University of Amsterdam, Amsterdam, 1992, pp. 17-32.

ENYEDI, G. : *New bases for regional and urban policies in East-Central Europe*, Discussion paper n°9, Centre for regional Studies, Pécz, 1990.

HAMPL, M. : "Environment, society and geographical organization : the problem of integral knowledge". In : *Geojournal* 32/3, 1994, pp. 191-198.

La transformationdes pouvoirs locaux en République tchèque

Zdenka Vajdová*

La transformation des institutions d'administration locale et d'auto-administration commença à la même période dans tous les pays ex-communistes, en 1990. L'objectif essentiel était la mise en place d'institutions démocratiques à tous les niveaux. Autrement dit, il fallait recréer des organes représentatifs ayant un rôle autonome lors des prises de décisions politiques. La première étape fut une transformation au niveau local, celui de la commune. La philosophie en était qu'une commune démocratique est la pierre angulaire d'une société démocratique.

Le processus de décentralisation, transmission et transfert des fonctions des institutions centrales aux représentants des communes et aux Bureaux communaux constitua la première partie de la construction d'institutions démocratiques d'administration locale et d'auto-administration. Les élections municipales complétèrent ensuite cette construction. Elles portèrent au pouvoir une première génération de représentants élus démocratiquement, les élites politiques locales. Qui étaient les membres de ces premières Assemblées municipales ?

On peut supposer que la première génération occupant une position formelle dans des institutions créées peu après un changement radical de régime aura une influence considérable sur la manière dont ces institutions vont se façonner et sur leur degré de participation réelle au changement d'environnement social dans lequel elles agissent. "L'aspect institutionnel des élites [_] est lié dans cet environnement en transformation à la légitimité de la nouvelle classe politique" (OFFERDAL-HANSPACH 1994).

a) **On assista lors des premières élections municipales libres à un remplacement massif des anciennes élites par de nouvelles élites**. Lors des municipales de l'automne 1990, 71 % des élus n'avaient aucune expérience du travail dans une assemblée de représentants à quel niveau que ce soit. 10 % s'étaient retrouvés députés dans le cadre de la cooptation dans les Comités Nationaux du printemps 1990 (loi sur la reconstruction des Comités Nationaux, 1990). Le changement des élites au niveau central était garanti par le changement des élites au niveau local. Il fournissait ainsi un soutien au nouveau régime. L'un des facteurs de l'ampleur du changement des élites politiques locales est la taille de la commune : plus la commune est petite, plus le changement des élites est limité. L'explication tient d'une part au simple fait qu'il manque des gens "nouveaux" capables de poser leur candidature pour être représentants, et d'autre part à un ensemble de phénomènes décrits sous le terme de "traits de communauté" de la commune et qui est responsable de la légitimité des décisions politiques des personnes qui travaillaient déjà dans les Comités Nationaux (HANSPACH 1992).

b) **Les premières élections démocratiques pour les organes municipaux ont eu pour résultat des Assemblées Municipales plus sélectives et moins représentatives socialement que ne l'étaient les Comités Nationaux**. La liste unifiée de candidature du Front National, établie selon des quotas prédéfinis déterminant le profil politique, socio-professionnel et démographique des élus, garantissait dans une certaine mesure, au détriment de la libre volonté des électeurs, la représentativité sociale des Comités Nationaux. (PETERSON 1970). Peterson distingue la représentativité *sociale* de la représentativité *substantive* se composant des opinions concordantes des citoyens et des élus sur les priorités objectives et financières de la commune. La composition des Assemblées actuelles reflète les préférences naturelles des électeurs mais très peu leur structure sociale. Cette "préférence naturelle" des électeurs est due avant tout au fait que les élections de 1990 étaient les premières élections libres

* Traduit du tchèque par Anne Olivier

pour l'établissement d'institutions d'administration locale et d'auto-administration. Elle était dépendante du lieu et de l'époque des élections. Le pourcentage de femmes a baissé (de 31 à 21 %), le pourcentage d'employés, principalement dans la technique, a augmenté et la part des élus possédant un niveau élevé de formation est passée de 10 à 50 %. Les secteurs techniques sont les plus représentés parmi ces élus ayant un niveau de formation Grande École. L'âge moyen est descendu à 42 ans (ILLNER-HANSPACH 1994 ; HANSPACH 1992).

c) **La représentativité** *substantive* **des Assemblées est frappante**. Les opinions des élus et des citoyens sur les problèmes prioritaires de la commune, sur la privatisation, mais également sur l'ensemble des qualités que devrait posséder tout bon élu, montrent une remarquable concordance. Les opinions des citoyens et des élus sur la priorité des problèmes et les préférences en matière de finances peuvent se rapprocher dans le temps (ILLNER-HANSPACH, 1994 ; VAJDOVA 1994).

d) **Dans cette période de transformation, il est légitime de considérer comme élites politiques locales les élus des Assemblées Municipales**. Les Assemblées Municipales, les Conseils municipaux et les maires sont considérés par les citoyens et les élus comme l'élément qui influence le plus les décisions concernant les affaires importantes de la commune (VAJDOVA 1992). Si la politique des auto-administrations locales est raisonnable, claire et consistante, elle peut être fructueuse et influencer dans un sens positif l'opinion des citoyens, quelque soit leur culture politique. Est également justifiée l'affirmation selon laquelle la confiance des citoyens dans l'auto-administration locale va augmenter si l'Assemblée s'efforce de résoudre de manière satisfaisante un problème qu'ils considèrent comme important. Cela reste vrai quelque soit l'opinion qu'ils ont de leur propre influence sur les décisions concernant les affaires locales (VAJDOVA, 1992). A la fin du premier mandat électoral, on trouve donc dans les communes des élus dont la légitimité ne repose pas seulement sur la légitimité de la nouvelle classe politique, mais aussi sur la concordance de leurs opinions avec celles des citoyens sur les affaires essentielles concernant le fonctionnement et le développement de leur commune.

On peut bien sûr se demander quel est le destin de cette première génération d'élites dans les institutions d'administration locale et d'auto-administration lors des secondes élections municipales, en novembre 1994.

Quelques grands traits du tableau d'ensemble de la société ont changé, traits importants pour la formation à venir des élites politiques locales.

1) La transformation économique de la société, considérée comme l'un des processus parallèles de transformation sociale (MUSIL 1992), a tellement progressé que les processus de privatisation et de restitution vont bientôt être achevés, dans les délais légaux, et que l'on peut parler de l'achèvement de la restauration de la propriété communale. Il y a hormis cela un essor visible du secteur privé et une croissance des classes intermédiaires. Les intérêts des nouveaux groupes dans la sphère économique se constituent en conséquence. Ces derniers vont chercher soutien et reconnaissance au niveau local par l'intermédiaire des organes d'administration locale et d'auto-administration (BALDERSHEIM-ILLNER, 1994).

2) La majorité des partis politiques est organisée à l'échelon local, du district ou de la région (KROUPA-KOSTELECKÝ, 1994). Il est alors compliqué pour les partis politiques de concevoir une politique locale à tous ces niveaux. La pression pour une croissance du rôle des partis politiques au niveau local est d'actualité, comme en témoigne la loi sur les élections municipales de 1994 incluant la réduction du rôle des candidats indépendants. D'un autre côté, il est évident que la structure émiettée des communes est le premier et le plus important des obstacles à ce processus.

3) Au cours du mandat électoral de quatre ans, les Assemblées ont acquis une certaine expérience dans la gestion des communes, expérience qui pourrait être la source de leur légitimité lors des élections suivantes.

QU'A T-ON PU OBSERVER LORS DES ELECTIONS MUNICIPALES DE 1994 ?

1) 62 % des habitants ont participé aux élections municipales. 69 % avaient répondu qu'ils iraient voter l'année suivante quand on avait posé la question fin 1993 à un échantillon représentatif. Nous pourrions voir dans cette baisse de 7 % l'influence des événements d'une année, mais cela peut être aussi tout simplement un défaut dans le système d'enquête. Nous pourrions parler d'une stabilité des attitudes envers la politique locale.

2) L'intention de candidature aux prochaines élections était il y a un an comparable au nombre réel de candidats ayant postulé pour un siège à la mairie. 3 % des personnes sondées voulaient postuler. Si environ 60 000 personnes se sont engagées dans l'administration locale, 3 % de la population tchèque, soit 300 000 personnes, sont donc très intéressées. Bien sûr la taille de la commune joue ici aussi son rôle. Dans quelques petites communes, les élections n'ont pas eu lieu car il manquait même des candidats. Dans les villes, il y avait habituellement au moins une fois autant de candidats que de représentants aux Assemblées Municipales.

3) Notons particulièrement les résultats électoraux des candidats indépendants. Avec 12 % des voix, les candidats indépendants sont derrière l'ODS et le KSČM. Avec 53 % des mandats, il sont en première place, devant l'ODS (12 %) et le KSČM (10 %). Ils ont été élus en fait deux fois — pour la première fois par montage de candidature. Nous pouvons l'interpréter comme le fait que la politique locale en République tchèque, six ans après la chute du régime, est une politique de "communauté", reposant sur des personnalités, et non une politique de partis politiques. C'est particulièrement le cas dans les petites communes qui sont majoritaires.

BIBLIOGRAPHIE

BALDERSHEIM, H., ILLNER, M. : „Local Democracy in East–Central Europe : Lessons from the First Stages of Reform in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia", paper prepared for the *International Political Science Association's World Congress*, Berlin, August 20-25, 1994.

HANŠPACH, D. : „Sociální a politický profil místních politiků", in : *Data & Fakta*, Praha, Sociologický ústav ČSAV, 1992.

ILLNER, M., HANŠPACH, D. : „Councillors, Mayors, Citizens – the New Municipal Politics in the Czech Republic after the 1990 Local Government Reform", paper prepared for ESRC conference *Local Development and Initiatives in Central–East Europe*, London, September 23–24, 1994.

KROUPA, A., KOSTELECKÝ, T. : „Party Organization and Structure at National Level and Local Level in the Czech Republic Since 1989", paper prepared for the workshop on *Party structure and Organization in East–Central Europe*, Warsaw, September 17–20, 1994.

MUSIL, J. : *Czechoslovakia in the Middle of Transition*, Daedalus, No 121.

OFFERDAL, A., HANŠPACH, D. : „What Happened to the Local Elite?", paper prepared for the International workshop on *Transformation in local politics and government in Central and Eastern Europe in comparative perspective*, Potsdam, August 26, 1994.

VAJDOVÁ, Z. (1994): „Civic Culture of a Bohemian Town", paper prepared for the *XIII. World Congress of Sociology*, Bielefeld, July, 1994.

VAJDOVÁ, Z. (1992): „Efektivita výkonných orgánů a jejich schopnost spolupracovat." in : *Data a Fakta*, Praha, Sociologický ústav ČSAV, 1992.

Quelques précisions au sujet de la réforme de l'administration publique et de la constitution d'une auto-administration à l'échelle locale en Slovaquie

Mária Strussová*

La réforme de l‘administration publique est l'un des processus de la transition socio-politique de 1989. C‘est ainsi que les Comités Nationaux ont été abolis et que l‘autonomie locale a été restaurée, près de cinquante ans après sa liquidation. Le concept d‘auto-administration à l'échelle locale n'est pas nouveau en Slovaquie. L‘histoire de son apparition et de son application est bien spécifique : elle résulte du statut de la Slovaquie, circonscription étatique non-autonome au sein respectivement de la Hongrie, de l‘Autriche-Hongrie, et de la première République tchécoslovaque. La restauration d'une autonomie locale et le retour à une société civile ne se basent donc pas, dans le contexte slovaque, sur la continuité. Ce n'est pas le résultat d‘une évolution naturelle, qui émanerait spontanément du niveau local et exprimerait la capacité des collectivités locales à "se prendre en main". Au contraire, le système d‘auto-administration à l'échelon local est né des réformes socio-politiques de 1989. La réforme radicale de l‘administration publique et la mise en place d'institutions d'auto-administration ont "pris" les collectivités communales dans l‘état de développement local où elles se trouvaient.

L‘évolution sociale, politique, économique et locale de ces cinquante dernières années a laissé des traces, non seulement sur l‘environnement matériel des communes, sur la qualité de leurs équipements techniques, mais surtout sur leur potentiel social et humain. La désintégration de la communauté locale, l'existence de structures démographiques artificielles (notamment dans les grandes villes et les petites communes), les problèmes d‘emploi et de forte mobilité professionnelle (jusqu'à 70 à 80% de la population active) et une structure socio-spatiale incomplète formaient le cadre de la commune slovaque au début de la transition. Les modifications d‘ordre culturel et psychologique qui sont intervenues au sein des collectivités locales et dont nous faisons état dans nos recherches, nous les déduisons de notre expérience personnelle, ou nous les supposons. Mais nous ne pouvons prévoir qu‘avec une faible probabilité les changements à l‘oeuvre dans la vie des collectivités locales slovaques et l‘effet de synergie obtenu par l‘accumulation des phénomènes de transformation .

C‘est sans aucun doute l‘accent mis sur l‘individu, l‘autonomie, et l‘autorégulation qui fonde le processus de transition. Or le système d‘autonomie locale érige toutes ces qualités fondamentales en principe de gestion et d‘auto-administration des communes. Cependant, notre expérience de l'ancienne gestion centralisée et directive nous enseigne qu‘il est inutile d‘espérer de la seule mise en application d‘un système la réalisation au niveau local des principes qui le sous-tendent. C‘est pourquoi l‘Institut de Sociologie a mené, dans les années 1991-1993, un projet d‘étude, nommé "Collectivité locale : mécanismes de gestion et d'auto-administration". Son but était de saisir les étapes de la formation de l‘autonomie locale et du nouveau principe de gestion des communes slovaques. C‘est principalement sur cette étude que nous nous appuierons pour caractériser certaines tendances et certaines conséquences de la réforme de l‘administration publique et de la mise en place de l‘auto-administration. La constitution de l‘autonomie locale en Slovaquie date de l‘adoption de la loi sur le

* Traduit du slovaque par Fréderic Bègue

code des communes remettant en vigueur les élections municipales. C'est ainsi que maires, primats[2] et conseillers municipaux ont été élus au suffrage universel direct lors des élections communales de 1990 et 1994, pour un mandat de quatre ans. La loi sur le code des communes diffère sur le fond sensiblement du système des Comités Nationaux.

Le changement principal concerne le *statut* des communes et va dans le sens d'un renforcement de leur personnalité juridique. Les organes municipaux autonomes sont ancrés dans la Constitution (Loi de l'Assemblée Nationale Slovaque n° 369/1990 Coll. sur le Code des Communes). Ce qui fonde l'autonomie locale, telle qu'elle est définie par la loi, c'est la possibilité offerte aux communes de prendre des décisions et de les faire exécuter de manière autonome pour ce qui concerne leur administration et leur patrimoine, à moins que la loi n'en réfère autrement. Cela permet de délimiter avec précision leur domaine de compétences. La loi confie ainsi aux communes une autorité, mais aussi une responsabilité dans la gestion de leurs propres affaires, dans leur intérêt comme dans l'intérêt général. Les compétences de l'autorité locale se répartissent suivant la loi en seize secteurs précis, que nous pouvons regrouper ainsi :

- gestion des biens communaux (exploitation du patrimoine propre et public de la commune, gestion du budget, des taxes et impôts locaux),

- activité économique (activité et investissements économiques autonome),

- amélioration du cadre de vie local (prise en charge et développement des services et des équipements publics, formation d'un cadre de vie et d'un environnement sains, développement de la culture),

- participation de la collectivité à la vie de la commune (consultation des habitants sur les sujets importants de la vie et du développement de la commune, participation de la population à la détermination de la structure des organes représentatifs,

- assurer l'ordre public dans la commune.

En principe, en vertu de l'adoption de cette loi, les services de l'Etat et les autorités locales autonomes forment deux entités séparées. Les autorités locales "perdent" certaines compétences accordées auparavant aux Comités Nationaux et aujourd'hui aux administrations de district (maillons les plus petits des services de l'Etat). Il s'agit de l'aménagement du territoire, des permis de construire, de la protection de l'air et de la nature, de l'exploitation rationnelle des eaux.

Dans le même temps, la loi définit le mode d'expression de cette autonomie, en combinant démocratie directe et démocratie représentative :

a) existence d'organes municipaux autonomes (principe de démocratie représentative)

b) consultation publique de la population sur des problèmes définis de la commune (principe de démocratie directe),

c) existence d'une assemblée publique des habitants de la commune (principe de démocratie directe).

La réforme de l'administration publique en Slovaquie est donc caractérisée par l'instauration d'une véritable séparation entre les services de l'Etat et les autorités locales, en vertu du principe de la double personnalité de l'administration publique, et remplace ainsi le modèle dualiste d'administration publique hérité du régime austro-hongrois.

Au 1er janvier 1991, les services locaux de l'Etat se composent de deux ensembles :

a) les services généraux de l'Etat, à deux échelons, avec 121 cantons et 38 districts

[2] Maires de certaines grandes villes, au conseil municipal étendu (n.d.t.)

b) les services spécialisés de l‘Etat, également à deux échelons, chapeautés par leurs ministères respectifs, et formant en tout 12 administrations, par exemple les services de la sécurité sociale, les offices du travail, les perceptions, les services de l‘éducation, du cadre de vie et le corps des pompiers.

La réorganisation générale de l‘administration publique et cette division entre services de l‘Etat et autorités locales sont l‘objet de polémiques depuis qu‘il en est question, à la fois sur le plan institutionnel et au sein même des institutions et des populations locales. Sur le plan institutionnel, ce sont notamment l‘étendue et le nombre des compétences accordées aux deux formes d‘administration publique qui sont l‘objet de débats, bien que les relations qu‘elles entretiennent entre elles ne comprennent pas de principe hiérarchique ou de tutelle. Elles devraient dans l‘intérêt général se concevoir en termes de coopération mutuelle et de complémentarité de leurs attributions. Les services de l‘Etat remplissent plutôt envers les collectivités communales un rôle de contrôle, de conseil, d‘information et d‘impulsion.

Dans la pratique, l‘*application* de ce modèle d‘administration publique a soulevé des critiques d‘un côté comme de l‘autre. En effet les services centraux de l‘Etat manifestent des velléités de centralisation de l‘administration, dans un souci d‘amélioration et de rationalisation de son action, tandis que les représentants municipaux conseillent de ne pas s‘attacher à perfectionner un modèle dont les bases sont déjà faussées (déconcentration et centralisation simultanées), mais de commencer à bâtir un modèle décentralisé d‘administration publique, qui cernerait avec précision les compétences des communes et de l‘Etat. Le système actuel ne présente pas, à leurs yeux, les conditions permettant l‘application des fonctions de manière autonome. Ils remettent en cause, à côté des aspects économiques, le partage des compétences et les relations tendues entre les services de l‘Etat et les autorités locales.

Il est indiscutable que la résolution de ces problèmes relationnels entre les services de l‘Etat et les autorités locales dépend de la recherche d‘un compromis optimal entre les positions communale et étatique, nécessairement basé sur une observation attentive de la situation sur le terrain. Le problème ne peut pas être résolu en ignorant l‘une ou l‘autre des parties. Il convient d‘engager une réflexion *commune* sur les deux concepts, auto-administration et gestion centralisée. Leur poids respectif est différent dans chaque pays, mais elles se développent dans une dépendance bien comprise. Ce qui est important, c‘est le cadre politico-social dans lequel elles entrent en relation, le niveau de démocratisation de la société et même la tradition qui leur est attachée.

Une analyse approfondie de la presse locale (surtout des journaux municipaux) nous permet de souligner les conditions suivantes pour l‘amélioration des relations entre les services de l‘Etat et les autorités locales en Slovaquie :

1) intégration horizontale des services locaux de l‘Etat, c‘est-à-dire réduction de la dispersion du système,

2) attribution, sur le principe de la subsidiarité, de certaines compétences aux autorités locales,

3) création de collectivités territoriales régionales autonomes qui assumeraient les fonctions dépassant le cadre communal,

4) harmonisation entre le découpage administratif du territoire de la République slovaque et la nouvelle organisation de l‘administration publique.

Les partisans de l‘autonomie, représentés par le Rassemblement Foncier (YMOS), estiment que le découpage administratif doit prendre en compte les besoins des communes en partant de l'échelon le plus bas, c‘est-à-dire l'échelon local, mais sans cesser de respecter trois objectifs fondamentaux :

- des services de l‘Etat fonctionnels et rationnels,

- l‘autonomie régionale,

- le renforcement des compétences des villes et des communes.

Ils exigent simultanément l'attribution de compétences propres, le respect de la connaissance des conditions locales et le maintien du principe de subsidiarité.

La reconstruction du système d'administration publique en Slovaquie, qui inclue la création des collectivités municipales autonomes, est marquée par son origine révolutionnaire. Elle constitue un de ces processus de transition simultanément à l'oeuvre dans la société, non coordonnés entre eux et dont la conception et la réalisation n'étaient pas préparées. La réforme est passée, pressée par le temps et par la politique. Les professionnels critiquent surtout les lacunes du système, l'absence d'un modèle complexe et cohérent d'administration publique, dont la réalisation se ferait à long terme, l'absence de conception des trains de réforme et l'absence de synchronisation. Les lois successives n'ont pas été présentées comme un ensemble cohérent. Tout d'abord on a adopté la loi sur le régime électoral des conseils municipaux, puis la loi sur le code des communes, ensuite, après un certain décalage, la loi sur les services locaux de l'Etat et pour finir diverses lois sur les services spécialisés de l'Etat, ajoutées sur la pression de leurs ministères de tutelle. La loi très attendue sur le patrimoine des communes, qui, en fait, définit le fondement matériel du fonctionnement de l'autonomie locale, a été adoptée en dernier et ne satisfait d'ailleurs pas les représentants des municipalités. Etant donné la faible participation des institutions scientifiques et de recherche, les critères politiques l'ont emporté lors de la préparation et la réalisation des réformes.

L'analyse des résultats d'une enquête sociologique abordant le sujet de la réforme de l'administration publique nous permet de constater que la population discerne peu les différents rôles attribués aux autorités autonomes locales et aux services de l'Etat, tout en comprenant que leur objectif commun est d'offrir, à proximité du domicile de chacun, les services de l'administration publique qu'elle est amenée à fréquenter dans sa vie quotidienne. Pour le citoyen, cela représente un ensemble de problèmes dont la résolution dépend d'une décision administrative, et il ne distingue pas les deux sujets qui se la partagent. Nous avons tenté de caractériser les causes matérielles et sociales de la faible prise de conscience de l'autonomie constatée dans cette enquête.

Les causes matérielles du manque de conscience de l'autonomie par la population proviennent, d'après nous, à la fois de la longue absence de toute autonomie et du souvenir du fonctionnement des Comités Nationaux (qui formaient en fait un système *unifié* d'administration publique). Second facteur, l'accumulation des phénomènes de transition dans tous les domaines déterminants de la vie quotidienne a quelque peu désorienté la population et l'a empêchée d'intégrer simultanément toutes les transformations en cours. D'autre part les organes autonomes ou déconcentrés nouvellement constitués existent depuis trop peu de temps et en sont encore à corriger toutes les imperfections du système liées à une réorganisation inachevée et inconséquente de l'administration publique.

Les causes sociales du manque de conscience de l'autonomie de la population regroupent un ensemble complexe de déterminants historiques et culturels de la Slovaquie, de conditions sociales et psychologiques des collectivités locales, mais mettent en jeu également les qualités personnelles et les capacités des représentants municipaux.

Cependant, avec l'instauration des nouvelles autorités locales, l'autonomie locale slovaque est entrée dans une nouvelle étape de son évolution. Un processus de *formation* de l'autonomie est simultanément né : les principes de l'autonomie sont appliqués dans une réalité locale, concrète et hétérogène. Le succès de ce processus dépend de plusieurs facteurs matériels et humains. Au nombre des facteurs humains appartient sans aucun doute la *qualité du travail des organes municipaux*, mesurée par l'efficacité des séances du conseil municipal, les relations entre le conseil municipal et le maire, le professionnalisme des services administratifs de la municipalité, les composantes humaines et les capacités des conseillers et des maires à gérer les affaires communales, l'assimilation des principes et des mécanismes démocratiques dans le processus de décision et d'exécution, la coordination des formes et des méthodes de travail de l'ensemble de l'institution municipale, la qualité de la communication interne, etc.

Le meilleur indice de la qualité de l‘institution municipale réside dans son acceptation et dans la confiance spontanée qu‘elle inspire au sein de la collectivité locale, visible par exemple lorsque les citoyens se tournent vers les représentants municipaux en lesquels ils ont confiance pour résoudre leurs problèmes.

L‘accumulation des réformes institutionnelles concernant les sphères décisives de la vie des collectivités communales, les bouleversements fondamentaux touchant le domaine économique, les relations commerciales, l‘organisation régionale des communes et leur position compliquent d‘autant la formation de l‘autonomie locale slovaque.

Cela se manifeste par l‘absence au niveau local de programmes régionaux et de politique régionale, le désintéressement et le désengagement vis-à-vis de la sphère économique de la gestion locale et l‘absence de connexions globales entre les sphères économique, politique, culturelle et administrative, c‘est-à-dire les composantes essentielles de la réalité locale.

Cela se manifeste aussi par la désunion politique, le manque fréquent de capacité, de la part des représentants municipaux, à articuler les programmes de gestion de la commune et de sa région, ce qui grève les faibles moyens techniques du système d‘information. La collectivité est peu intéressée aux problèmes de la commune et la population éprouve une certaine défiance à l‘égard des organes municipaux, ce dont leurs représentants eux-mêmes sont conscients. Le rétablissement de la confiance est compliqué par "l‘impatience" que manifeste la population à sa façon, lorsqu‘elle voit ses attentes constamment négligées, principalement celle concernant l‘amélioration de la qualité du cadre de vie communal. D‘autre part, les difficultés financières, les diverses barrières législatives et la relation obscure existant entre les intérêts étatiques et communaux ne facilitent pas non plus l‘amélioration de la situation au niveau des autorités municipales.

L‘autonomie locale se forge au gré des contraintes d‘ordre temporel, de l‘absence de textes législatifs importants et surtout du manque de ressources financières minimales, nécessaires à la résorption des problèmes accumulés. Développer le potentiel social des communes reste cependant avant tout une affaire intérieure des autorités communales.

Le développement administratif et territorial ayant favorisé des phénomènes migratoires des communes les plus petites vers les centres régionaux, et même des villes les plus petites vers les plus grandes, de nombreuses communes, vidées par des migrations de grande ampleur, manquent de personnalités catalysatrices qui seraient disponibles et capables de relancer l‘activité des communautés locales sur le plan socio-culturel, économique, écologique etc. et feraient en même temps l‘unanimité au sein de la collectivité locale. En général prévaut non seulement un comportement méfiant et passif des habitants envers les représentants des autorités communales, mais aussi un manque d‘intérêt pour s‘investir dans la commune et un manque de disposition pour participer à la résolution de ses problèmes.

Les auteurs du projet "démocratie locale et innovation", étude comparative internationale du fonctionnement de l‘autonomie locale en Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie, ont globalement mesuré les phénomènes de défiance de la population envers les hommes politiques locaux, en fonction de plusieurs indicateurs, notamment du niveau d‘éducation.

Pour augmenter le degré de participation de la population locale, il faut multiplier des canaux de transmission bien déterminés entre la collectivité et l‘institution municipale ou encore améliorer l‘information de la population. Pour cela, il est non seulement nécessaire d‘améliorer et d‘enrichir les formes et le contenu de l‘information, mais aussi de prendre connaissance des exigences locales et des préférences de la population, de ses intérêts et de ses besoins. Il entre dans les compétences des autorités municipales de favoriser l‘apparition de groupes d‘intérêt socio-professionnels, d‘encourager l‘activité associative afin qu'existe un intermédiaire entre l‘institution autonome locale et les habitants de la commune.

En nous basant sur l'analyse des opinions des maires et des conseillers municipaux, nous pouvons énumérer les problèmes généraux qu'ils considéraient comme les plus importants dans l'étape qui suivait la constitution des autorités communales :

- la recherche d'un système adéquat de garantie économique et financière des communes,

- la précision du partage de compétences entre les autorités communales et les services de l'Etat, selon le principe de la subsidiarité, et les mesures remédiant à la dispersion de l'administration publique,

- le manque d'intérêt de la population et sa répugnance à se mêler aux problèmes de la commune et à ce qui s'y passe,

- les amendements législatifs incomplets et leur incompatibilité avec l'existence de l'autonomie locale,

- l'absence d'intérêt de la sphère économique pour les affaires de la commune, l'unilatéralité des objectifs des entreprises,

- le potentiel humain de l'ancien appareil de fonctionnaires des comités nationaux et les anciennes méthodes de travail de style bureaucratique, l'ignorance, l'incompétence, la démesure de l'appareil administratif,

- l'activité insuffisante des conseillers municipaux, leur incapacité à atteindre le consensus désiré comme à lier le dialogue avec la collectivité communale.

Hormis ce cadre général, et à ce stade de la formation des organes autonomes, interviennent les caractères spécifiques des communes et des régions, notamment le degré de coopération des partis politiques, la cohérence et la coordination des objectifs de développement, la qualité intrinsèque et le degré de démocratisation des organes autonomes, le lien entre le maire et le conseil municipal, la qualité du travail des services communaux et le degré d'intérêt de la population. Le niveau de culture global de la collectivité communale, l'histoire et la tradition de la commune, la relation entre la population et les représentants des autorités locales, mais aussi le soutien des activités économiques en crise, le degré de complexité et de qualité du milieu communal, constituent autant de facteurs positifs.

La qualité du cadre de vie communal n'est pas assez prise en compte par les représentants municipaux dans les communes rurales, notamment lorsqu'il s'agit de la qualité de l'infrastructure technique, de l'équipement civil de base, mais aussi de l'accès aux équipements sociaux et médicaux. C'est une source de mécontentement qui est justement encouragée par les attitudes pessimistes envers les possibilités de l'autonomie et les critiques réciproques que s'adressent les conseillers municipaux et les maires sur leur capacité, ou incapacité, personnelle.

Les paramètres socio-culturels de la collectivité communale gardent l'empreinte de l'expérience des générations, de l'évolution historique de la commune, des traditions, du niveau culturel et de la maturité de la collectivité locale. Ils constituent un facteur important, à même d'influer le processus de formation de l'autonomie des communes et de la gestion des collectivités communales. La qualité du potentiel civique de la collectivité communale est un gage de succès, géographiquement différencié car chaque commune forme un ensemble socio-territorial précis. Le processus de formation de l'autonomie communale se réalise dans des conditions d'inexistence ou de naissance du fonds local. L'absence de connexions entre les sphères constitutives de la vie des communes laisse les autorités communales livrées à elles-mêmes. C'est ainsi qu'apparaît fréquemment une "arène" d'affrontement entre les partis et les mouvements politiques, qui transfèrent au niveau local leurs ambitions politiques de contrôle des positions influentes. Le traitement des problèmes de développement de la commune est ainsi reporté, devient un instrument de réalisation des ambitions politiques et non plus un but politique en lui-même. La majorité des communes est caractérisée par l'absence de philosophie générale, de stratégie de développement, de classement des problèmes en

fonction de leur priorité et de synchronisation des méthodes et des instruments de traitement des problèmes. Les expériences tirées d'autres pays, où le système d'autonomie communale fonctionne sans interruption depuis longtemps, démontrent que le modèle adéquat d'autonomie communale est un processus de longue haleine, qui s'adapte au développement global de la communauté, aux modifications des besoins divers de la population locale, selon les différents stades de leur satisfaction, mais aussi aux traditions rythmant l'évolution d'un phénomène donné.

De toute évidence, le système autonome de gestion des communes est pour la majorité de la population une organisation inconnue et de peu d'importance, dont personne ne lui a expliqué la signification et les principes. Or, les expériences personnelles liées à l'institution des Comités Nationaux sont encore dans toutes les mémoires. En outre, le système d'autonomie locale a été insufflé d'en haut comme étant l'une des conséquences en série du bouleversement du système socio-politique. Comme toute transformation systématique, il exige un certain délai pour bien s'établir tout comme les collectivités locales en exigent un pour s'adapter. L'attitude d'une grande partie des personnes interrogées, soit que cela ne les intéresse pas, soit qu'elles aient peur de s'impliquer dans les affaires communales, témoigne de l'enracinement insuffisant de l'institution autonome locale, surtout dans les communes rurales. C. Wallace s'attaque au même problème, lorsqu'il affirme que, dans les pays post-communistes, de nombreux droits civiques ont été implantés, plutôt que conquis au cours d'une lutte politique, et que l'élite victorieuse a obtenu ces droits d'en-haut et non par la victoire de groupes de pression politiques. En fait, l'enjeu consiste à transformer en citoyens actifs une population qui, durant de longues années, était enchaînée par le contrôle politique et soigneusement empêchée de s'organiser politiquement.

Le processus de formation de l'autonomie des communes et des collectivités communales dépend essentiellement du degré de conscience civique et de responsabilité civique, dont le critère primaire est le lien personnel qu'entretient chaque individu avec les idées de participation aux affaires publiques et de définition en commun des principes d'action d'une communauté, quelle qu'elle soit.

L'une des clés de la réussite et du plein épanouissement de l'autonomie réside notamment dans la coordination des priorités en vue de la résolution des problèmes communaux, parce que la confiance de la collectivité communale envers les organes autonomes se forge par l'élimination des problèmes quotidiens auxquels le citoyen est confronté, et qui observe, surtout dans les communes rurales, les pénuries chroniques en équipements publics, la détérioration des infrastructures techniques, l'insuffisance des équipements scolaires et culturels, le manque de prise en charge sociale et médicale. Malgré tout, le poids de chacun de ces éléments varie, y compris dans les communes rurales. Il revient cependant aux autorités municipales d'administrer les affaires communales dans l'intérêt de la commune et de la collectivité communale. La diversité des problèmes auxquels sont confrontées les communes rurales et urbaines l'exige tout bonnement. On peut supposer que la restauration de l'autonomie locale sera un processus de longue haleine, notamment parce qu'il exige un changement considérable de la mentalité et de l'attitude de la population, un changement de la perception des affaires communales et étatiques. Il n'existe pas un modèle d'autonomie locale unique. Il existe des formes variables d'équilibre dans la relation entre la centralisation et la décentralisation locales, nationales et privées de certaines fonctions importantes. L'expérience des pays, où le système d'autonomie locale fonctionne sans interruption depuis des décennies, montre que la recherche d'un modèle idéal et optimal d'autonomie locale est un processus de longue haleine, qui s'adapte aux modifications globales de la communauté.

Les communes disposent, au seuil du processus de formation de leur autonomie, d'un important potentiel d'autonomie économique, politique et socio-culturelle, qui s'ajoute aux aspects proprement institutionnels dudit processus. Le potentiel politique de la commune se compose du spectre des partis et mouvements politiques actifs dans la commune, de leur contribution à la formation de la démocratie locale, de l'adaptation des programmes politiques des différents partis et mouvements aux intérêts de la commune et de la collectivité communale et de leur représentation au sein des

organes autonomes de la commune. Dans les communes urbaines et rurales et au stade de la constitution des organes autonomes étudiés, après les premières élections communales, le spectre politique était relativement large et, en général, tous les partis politiques y étaient représentés. D'après les réponses des personnes interrogées, recoupant en cela les résultats des élections communales, le KDH et le SDL[3] étaient les partis les plus forts et les plus influents. L'analyse de leur réelle influence sur l'implantation des pratiques démocratiques de gestion locale nous révèle que, dans les communes de Slovaquie, la politique partisane l'emportait sur la politique d'intérêt local. Cette forme partisane de la politique locale était fonction de la composition des représentations urbaines et communales et des relations mutuelles des forces en présence, elles-mêmes reflet de la diversité politique des habitants. La politique locale était une sorte de miroir de l'atmosphère socio-politique agitée de l'époque, où les opinions partisanes étouffaient totalement celles de la société civile et où la rivalité politique des partis remplaçait toute coopération civique.

La démocratie de représentation prévalant contre la démocratie de participation, la solution de la moindre question pratique, ayant trait à la qualité du cadre de vie local, aux problèmes d'environnement ou aux plans de développement, s'impose sur la base des intérêts politiques et des rivalités de pouvoir. Cela aggrave d'autant la défiance du citoyen moyen envers des représentants, élus aux institutions autonomes locales, qui représentent davantage les intérêts des partis politiques que ceux de leurs propres électeurs. L'étude d'évaluation des relations sociales dans les communes le souligne également, car les habitants interrogés ont classé la relation d'ordre politique comme l'une des pires, parmi celles qui leur étaient proposées (relations familiales, de voisinage, ethniques, de cohabitation civile, etc.). Sur la base des révélations de cette étude, on avait constaté le fonctionnement de réseaux sociaux et la formation d'une nouvelle élite locale, recrutant des anciens fonctionnaires des Comités Nationaux, des institutions et organisations économiques et des structures dirigeantes de l'ancien pouvoir étatique. Le profil politique des autorités municipales s'est ainsi constitué en fonction d'un phénomène continu-discontinu d'amalgame de "visages anciens et nouveaux". Cela s'est forcément répercuté sur leur degré de coopération, mais aussi sur la confiance que leur accorde la population locale.

[3] KDH - Mouvement démocrate chrétien; SDL - Parti de la gauche démocratique.

Présentation des actions de coopération administrative entre la France et la République tchèque

Sylvie Bourel

Après 1989, la Tchécoslovaquie s'est engagée dans la voie de la réorganisation des pouvoirs locaux et de l'économie de marché. Pour ce faire, ses dirigeants ont d'abord choisi d'observer quelques systèmes d'organisation administrative existants en Europe avant d'opter pour une organisation administrative locale et d'en établir la législation.

La France, considérée jusque là comme l'archétype de l'Etat centralisé, venait d'engager, avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, un changement profond dans l'organisation des structures administratives et des pouvoirs locaux.

Cette réforme a émancipé communes et départements de la tutelle de l'Etat, en instaurant un contrôle a posteriori aussi bien en matière administrative que financière.

Elle a élevé la région, jusqu'alors simple établissement public, au rang de collectivité territoriale. Elle a enfin donné à ces trois niveaux de collectivités locales de nouvelles compétences et de nouveaux moyens financiers et humains.

Cette démarche a paru aux responsables tchèques un exemple d'étude intéressant et dès le mois de novembre 1990 une coopération administrative s'est engagée entre le Ministère de l'Intérieur français (en particulier la Direction Générale des Collectivités Locales) et le Ministère tchèque de l'Intérieur.

Elle a d'abord pris la forme d'actions d'information sur la situation française, puis d'actions d'appui technique qui se sont concrétisées de la manière suivante :

1) accueil en France de hauts fonctionnaires pour des stages d'information sur l'administration locale française,

2) envoi d'experts français à Prague :

- pour l'animation de séminaires à l'intention des hauts fonctionnaires, pour une information spécifique sur des thèmes particuliers faisant l'objet de réflexion en vue de projets de lois :

- pour des actions d'expertise législative sur les institutions et les projets en cours, avec échange de vues entre les rédacteurs des deux pays et analyse des choix législatifs ;

- pour une aide à la mise sur pied de programmes de formation des fonctionnaires et des élus. En France, la formation des fonctionnaires des collectivités locales est prise en charge par un établissement public : une coopération directe s'est instaurée depuis dans ce domaine, entre l'Institut d'Administration Publique de Benešov, et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Ces actions se sont accompagnées d'un échange de textes de lois et de documentation spécialisée.

Le 5 décembre 1991, le Secrétaire d'Etat français chargé des collectivités locales et les deux Ministres de l'Intérieur tchèque et slovaque signaient à Paris un accord de coopération administrative, officialisant ainsi le travail en commun engagé en 1990 et qui se poursuit depuis.

Des accueils d'élus sont venus compléter ces échanges offrant aux maires tchèques la possibilité de rencontrer les différents acteurs de la vie locale : représentants de l'Etat dans les préfectures et sous-

préfectures, maires des communes, représentants des conseils généraux et régionaux, associations d'élus et fonctionnaires territoriaux.

Enfin des échanges d'observateurs ont lieu régulièrement au moment des élections qui se déroulent dans nos deux pays, c'est ainsi que nous nous apprêtons à recevoir des observateurs lors de nos deux prochains grands scrutins : présidentiel et municipal.

L'élément majeur de cette coopération reste bien sûr l'échange de vues entre experts de nos deux ministères : il y a, dans le domaine de l'administration locale, une grande convergence de préoccupations et d'objectifs entre la France et la République tchèque puisque, comme je l'ai indiqué, il n'y a pas si longtemps que la France a réorganisé ses pouvoirs locaux. En fait, il y a à peine treize ans, en 1982, la première loi de décentralisation a transféré l'exécutif aux élus et les législateurs n'ont cessé depuis de bâtir le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation.

Experts tchèques et français ont mené une réflexion commune dans trois domaines :

1- DES POUVOIRS ET DES COMPETENCES

Transférer du pouvoir aux autorités élues implique une transformation des institutions et un partage de compétences dont l'Etat se dessaisit au profit des collectivités locales, avec le souci de rapprocher le niveau des décisions des citoyens qu'elles concernent.

2 - REPRESENTATION DE L'ETAT

Dans ce contexte nouveau, une redéfinition du rôle de l'Etat est indispensable, ainsi que la réorganisation de sa représentation territoriale et la mise en place de procédures de contrôle.

3 - TRANSFERT DE MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS

La définition du patrimoine des collectivités, le transfert de moyens financiers nécessaires aux autorités locale, pour assurer les compétences qui leur ont été confiées, enfin la nécessité de doter les collectivités locales en personnels techniques, indispensables pour mener à bien leur action, sont le troisième volet d'une réorganisation des pouvoirs locaux.

C'est, on le voit, un large champ de préoccupations communes qui est offert à notre réflexion, champ qui ne cesse de s'élargir à de nouveaux thèmes communs, avec de part et d'autre l'enrichissement d'une législation locale qui se poursuit et des besoins qui apparaissent pour un meilleur fonctionnement de la démocratie locale.

J'en développerai trois exemples :

- l'intercommunalité : l'émiettement communal propre à nos deux pays, 6 200 communes en République tchèque pour une superficie de 79 000 km^2 environ et 36 750 communes pour une superficie française de 550 000 km^2, a amené les législateurs de part et d'autre à innover pour inciter les petites communes à un regroupement volontaire afin d'assurer leur développement local par la solidarité, dans le respect des autonomies locales.

La France a une tradition centenaire d'intercommunalité, les premiers syndicats de communes datent de 1890, mais elle recherche des voies nouvelles pour lui donner une dynamique. Ce fut l'objet de la loi d'orientation relative à l'administration du territoire adoptée le 6 février 1992, qui a instauré de nouvelles formules associatives : la communauté de communes pour le monde rural et la communauté de villes pour les agglomérations urbaines.

- le statut des agents territoriaux : définir le statut des divers agents des collectivités locales s'impose pour permettre aux élus de s'appuyer sur un personnel motivé et qualifié, qu'ils recruteront dans des conditions impartiales, par concours. Dans le même ordre d'idées, les conditions d'exercice des mandats locaux et le statut de l'élu doivent être précisés. Ce champ de réflexion est également récent en France, puisque si le statut de la Fonction Publique d'Etat date de 1945, les employés des

collectivités locales françaises ont longtemps eu des statuts hétérogènes fondés sur le système de l'emploi.

C'est la loi du 26 janvier 1984 qui a fixé le cadre statutaire des 1 300 000 agents de la fonction publique territoriale et, depuis cette date, nous travaillons à cette construction statutaire qui distingue les différentes filières selon le type de fonctions : administrative, technique, culturelle, sportive, médico-sociale et de police municipale.

- la participation des habitants à la vie locale : ce dernier point est le corollaire indispensable au renforcement de la démocratie locale. La participation active du citoyen aux affaires locales nécessite d'instaurer légalement une obligation de transparence de l'action publique locale. Dans le contexte de la décentralisation, les élus voient en effet leur pouvoir accru et ils sont désormais directement responsables devant les citoyens qui disposent ainsi d'un véritable contre-pouvoir, puisqu'ils sont en mesure d'évaluer l'action de leurs élus et éventuellement de la sanctionner par les urnes.

Il apparaît ainsi que la France et la République tchèque partagent le même sentiment de la nécessité d'un Etat unitaire, disposant de la souveraineté des "fonctions régaliennes" qu'accompagnent une fonction de cohérence, d'encadrement législatif, et une mission d'arbitrage.

Cette unité s'appuie sur des pouvoirs locaux décentralisés, car l'exercice de la souveraineté partagée va de pair avec le bénéfice des libertés démocratiques et la décentralisation des responsabilités.

D'ailleurs, le Conseil de l'Europe, auquel appartient la République tchèque, s'appuie également sur une participation active des pouvoirs locaux et régionaux de chacun des Etats adhérents, comme le montre l'existence du conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), et de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). Par ailleurs le traité de Maastricht en instituant le Comité de Régions - CDR - opérationnel depuis mars 1994 - a voulu associer les collectivités locales en tant qu'entités les plus proches des citoyens à la construction de l'Union européenne.

Apports à la discussion

Miloš Matula*

LA SUBSIDIARITE ET LA REFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN REPUBLIQUE TCHEQUE

A propos de la réforme de l'administration locale, il convient de relever l'intérêt de la subsidiarité dans les domaines suivants :

a) l'adéquation des compétences et des capacités à tous les niveaux de l'administration publique ;

b) conformément au critère énoncé au point a), l'attribution de compétences aux organes du niveau le plus bas et notamment aux collectivités territoriales ;

c) l'application d'une décentralisation accessible au citoyen, c'est-à-dire qui prenne en compte son point de vue sur les effets de la décentralisation et lui donne la possibilité d'intervenir dans les affaires publiques ;

d) l'existence de connexions mutuelles à tous les niveaux dans le processus de décision, ce qui implique notamment la possibilité pour les organes d'échelon inférieur de participer au processus de décision des organes d'échelon supérieur ;

e) la création de conditions autorisant un réel exercice des compétences attribuées, lequel passe avant tout par la conformité des compétences accordées en droit aux moyens financiers nécessaires à leur exécution ;

f) le respect des limites de la décentralisation, qu'elles découlent de la nature des processus mêmes de décentralisation ou de manifestations concrètes de la société.

Chacun de ces domaines représente une question d'actualité, d'autant plus que, dans le cas de la réforme de l'administration locale en République tchèque, les processus de décentralisation ne sont pas équilibrés. Ce déséquilibre engendre certains blocages de la décentralisation, même si globalement le rôle-clef du centre prévaut dans les processus de décision.

A ce stade de la réflexion, il convient de se concentrer particulièrement sur les points a) et b), en liaison notamment avec la problématique de l'organisation territoriale. En République tchèque, le principal obstacle à l'application du principe de subsidiarité résulte du niveau insuffisant d'organisation de l'Etat et de l'administration publique.

Dans la sphère des services de l'Etat, les 72 administrations de district sont subordonnées directement aux organes centraux et les 4 Magistrats[4] des villes statutaires remplissent aussi des fonctions équivalentes à celles des administrations de district. Dans la sphère des collectivités territoriales, l'absence de structures d'organisation entre le centre et l'échelon de base est encore plus vive, car l'autonomie locale n'existe en principe qu'au niveau des circonscriptions les plus petites, les communes.

---

* Traduit du tchèque par Fréderic Bègue

4 Municipalité de statut spécial des villes les plus importantes (n. d. t.)

Cette situation entrave doublement l'application du principe de subsidiarité. Tout d'abord, l'administration publique n'a pas les moyens de remplir ses fonctions au niveau de l'auto-administration locale. Des problèmes qui, de par leur dimension, dépassent les capacités d'évaluation et de décision des organes municipaux, doivent être confiés aux compétences des organes des services de l'Etat, même si, en principe, les collectivités territoriales pourraient y faire face, comme par exemple l'administration d'équipements publics répondant particulièrement aux besoins de la communauté des habitants d'une région précise, ou la distribution de moyens financiers déterminés dans le cadre d'une région.

Certaines compétences de l'auto-administration ne pourraient être gérées, en raison de leur nature, que par des collectivités territoriales de niveau supérieur, et ne sont plus du tout gérées dans la situation actuelle. Cela concerne notamment la possibilité de consultation, surtout lorsqu'elle est imposée par la loi, les dispositions communes des organes centraux de plus grande envergure et des organes de l'auto-administration, l'initiative législative réservée aux collectivités territoriales, etc.

L'application de la subsidiarité dans la sphère de l'auto-administration permettrait de mettre en place des associations, qu'elles soient obligatoires ou volontaires, rapprochant les communes entre elles, soit d'une manière générale, soit sur des buts très précis, intéressant l'accomplissement des fonctions de l'administration publique. Pour le moment, la législation tchèque ignore les associations obligatoires entre collectivités territoriales, créées sur le principe de la représentation par des délégués des collectivités territoriales qui y participent. On ne peut amalgamer à une telle association l'institution de l'Assemblée de district, certes composée de délégués des collectivités territoriales, mais qui ne dispose que de compétences précisément limitées par la loi, concernant avant tout le contrôle de la distribution des moyens financiers.

La possibilité offerte par l'existence d'associations d'auto-administration obligatoires ne pourrait pas même servir à la création d'un organe auto-administré partenaire des services de l'Etat dans les districts. Les associations auto-administrées spontanées visent à d'autres fonctions que celles de l'administration publique, comme il convient d'ailleurs à leur caractère : elles sont souvent vouées à la réalisation d'une action concrète et définie. Quand bien même elles seraient ancrées dans la législation actuelle, les associations autonomes ne pourraient véritablement corriger le tableau d'ensemble de l'application du principe de subsidiarité à l'auto-administration.

Dans la sphère des services de l'Etat, la déconcentration est limitée par le fait que la plupart des districts (circonscription administrative la plus grande) se contentent d'un territoire d'environ 1000 km^2 et d'une population de l'ordre de 100 à 150 000 habitants. Cette contrainte se manifeste avec force, notamment dans la politique régionale de l'Etat, dans la gestion administrative et dans d'autres questions de l'administration d'Etat pour lesquelles la procédure administrative domine dans le processus de décision.

Les districts étant des unités trop petites, on ne peut mener à bien une politique régionale que dans le cadre des organes centraux de l'administration, parfois dans le cadre d'organes déconcentrés dépendant d'un système d'administration particulier. Cet état de fait ne complique pas seulement la coordination des services de l'Etat, mais aussi l'application du principe de subsidiarité. En effet il ne fait pas de doute qu'au niveau d'un organe administratif général ayant juridiction sur un territoire équivalent à la Bohême du Nord ou à la région d'Ostrava, certains problèmes de politique régionale seraient déjà plus abordables et d'autres, correspondant aux exigences des organes centraux, seraient envisagés en fonction de conditions adaptées à une échelle plus large.

Dans le cadre de la gestion administrative, l'unité du district tchèque représente une unité qui sert toujours de base aux décisions de premier degré des services locaux de l'Etat. C'est au sein des organes centraux de l'administration que l'on prend la plus grande partie des décisions du deuxième degré de la gestion administrative, bien qu'en majorité ces problèmes ne sont pas complexes au point de devoir être traités au niveau central. Cela représente une surcharge de travail pour les organes

administratifs centraux, aux dépens de l'accomplissement de leur fonction conceptuelle. C'est pourquoi, même au niveau central, le principe d'adéquation des compétences n'est pas respecté. Cette situation marque aussi le style de travail des organes administratifs centraux et contribue au maintien de méthodes caractéristiques d'une administration courante, en contradiction avec les besoins des réformes habituelles de l'administration publique et surtout de sa transformation systématique. D'autre part, la rationalité de l'administration publique se dilue dans la trame hypertrophiée des relations verticales entre les Ministères et les organes des 76 unités administratives locales.

Les organes administratifs centraux tentent de faire face à cette surcharge de travail et aux exigences accrues des activités courantes en instaurant des administrations locales déconcentrées. Il s'agit parfois d'organes autonomes, relevant des services locaux de l'Etat dans les régions, dont les compétences exécutives ne concernent bien sûr qu'un seul domaine de l'administration. Ils manquent souvent de connexions locales plus étendues et de coordination entre leur action et celle des autres organes déconcentrés. Les circonscriptions locales dans lesquelles exercent ces organes déconcentrés ont aussi une étendue variable, même si souvent elles respectent les frontières des anciennes régions. Quant à l'impact des organes centraux administratifs au niveau régional, il est bien entendu rendu plus efficace et plus aisé par le truchement d'organes déconcentrés que par la communication avec les administrations locales habituelles ou même avec les collectivités territoriales.

Ce mécanisme implique un retour de fait à un degré régional de décision pour certaines questions, sans que cela n'ait bien sûr d'effet réel sur l'application du principe de subsidiarité.

Il convient de rappeler sommairement les autres facteurs expliquant l'état de la décentralisation et l'impact réel de la subsidiarité. Nous nous concentrerons sur les phénomènes problématiques.

S'agissant de la place de l'individu, les effets de la décentralisation sont actuellement confrontés à deux limites sérieuses. La première tient au faible recours à la démocratie directe. Le référendum n'est obligatoire que dans les cas de fusion ou de scission de communes. En règle générale, la législation définit des conditions assez strictes à l'organisation de référendums locaux. Dès lors, les référendums locaux sont pratiquement inexistants, en dehors de ceux qui sont imposés.

La deuxième limite à la décentralisation, du point de vue du citoyen, provient du cruel sous-développement de certaines institutions caractéristiques de la société civile. Jusqu'à présent, peu d'associations ou de formes assimilées de groupements d'intérêt autonomes se constituent et participent à la vie publique. Leur importance actuelle n'atteint même pas celle qu'elles avaient avant-guerre. La difficile réhabilitation du rôle des syndicats et des corps professionnels est liée à cette sous-utilisation de l'autonomie de la société civile. Ces phénomènes ne sont pas non plus négligeables pour le système de l'autonomie administrative à l'échelle locale, car ils confortent un climat général dévalorisant l'application de toutes formes d'autonomie dans la société.

Les connexions entre les différents échelons de l'administration locale, puis entre les administrations locales et l'administration centrale, subit lors du processus de décision l'influence néfaste, d'une part des facteurs énoncés aux points a) et b), c'est-à-dire l'absence de certains niveaux intermédiaires des services de l'Etat et des collectivités territoriales, d'autre part du faible recours aux formes de consultation dans les processus de décision, surtout au regard de leur enracinement législatif. A l'exception de certains domaines traditionnels bien spécifiques, tel que celui du bâtiment, ou des activités liées à des fonctions administratives spécifiques (la police au sens large du terme, la santé), il existe relativement peu de cas où le droit prescrit un avis, voire un avis qui fait acte, de la part d'autres organes de l'administration publique. Cela est particulièrement visible dans les consultations verticales, entre les différents échelons des circonscriptions administratives, et dans la possibilité offerte en droit aux autorités locales de participer à des processus de décision concernant des affaires relevant de la compétence des administrations des services de l'Etat. Cette situation touche toutes les formes de consultation, quel que soit leur contenu, qu'elles fassent acte ou non, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, instituées par la loi ou formes consultatives de la démocratie directe.

Les conditions financières nécessaires à l'exercice viable des compétences décentralisées feraient matière d‘un thème à part. A ce sujet, il convient cependant de souligner le manque de critères solides, inscrits dans la loi, aptes à guider la mise en place de processus de péréquation dans la sphère de l‘administration centrale. Ces processus de péréquation sont pourtant indispensables, ne serait-ce qu‘en raison de l‘incapacité de la majorité des collectivités locales à couvrir de leurs fonds propres leurs dépenses, sans parler de la pénurie généralisée de capitaux dans la société. Dans la réforme juridique actuelle, ces processus de péréquation restent grandement dépendants du bon vouloir des organes centraux.

S‘agissant des collectivités territoriales de niveau supérieur prévues par la Constitution, leur degré de participation à la décentralisation et à l‘application du principe de subsidiarité dépend dans une large mesure du statut législatif de leurs ressources financières. Ces ressources proviendront-elles exclusivement du budget de l‘Etat ou en partie aussi des budgets communaux ?

Josef Ježek*[5]

REFORME DU GOUVERNEMENT LOCAL

L'approbation de la Constitution de décembre 1992 signifie que l'on suppose que la République tchèque peut être un État *régionalisé.* Il faut insister sur le sens spécifique du terme *régionalisation*, car il s'agit d'un processus différent de celui de la France, pays où l'on parle depuis déjà plusieurs dizaines d'années de la décentralisation. Dans les conditions actuelles, régionalisation et décentralisation signifient toutes deux création d'une auto-administration ayant un poids et des fonctions au niveau régional – mais obéissant à l'intérieur de l'État tchèque au principe de *subsidiarité.*

Entre les partisans de la gestion par *pays* et les partisans des régions, le conflit dure depuis que sont nés au milieu du XIX^{ème} siècle dans les Pays tchèques une auto-administration locale et les districts. Cette querelle fut "résolue" pour la dernière fois d'une manière essentielle en 1949, avec l'avènement des Comités Nationaux de Région. On approuva la loi correspondante de la fin de 1948, après la Constitution du 9 mai de la même année. Cette constitution "ancra les possibilités révolutionnaires de la classe ouvrière et ouvrit la voie du passage au socialisme".

Quand le développement politique s'est accéléré en Tchécoslovaquie, comme par exemple en 1968 et en 1985, le conflit mentionné entre partisans de la gestion par *pays* et ceux de la gestion régionale a resurgi aussitôt. Bien sûr, il a pris encore plus d'ampleur avec la problématique de l'organisation d'un État de droit en Tchécoslovaquie.

La naissance de la Fédération tchécoslovaque apporta des arguments essentiels sur la simplification de l'administration : remplacer l'ensemble à trois degrés des organes territoriaux du pouvoir d'Etat par une administration organisée à deux niveaux. Paradoxalement, les décisions conformes à cette vision – la suppression des Comités Nationaux de Région – ne seront réalisées qu'après novembre 1989.

En 1990, la revendication de remplacer les "régions supprimées" par une gestion par *pays* fut si forte que le gouvernement tchèque issu des élections d'alors fit sienne cette revendication. La déclaration gouvernementale contenait la promesse de résoudre le problème d'une gestion administrative territoriale avec la proposition d'une gestion par *pays* . La conception de cette gestion apportée par le gouvernement en août 1991 n'eut pas de succès. A mon avis, cela vient du fait qu'elle découle d'un principe qui n'est ni premier ni essentiel, mais secondaire et dérivé : celui d'une administration d'État et une auto-administration à deux degrés. C'est pourquoi on proposa de créer des organes représentatifs de l'auto-administration correspondant aux trois *pays.* Devait demeurer au niveau des districts uniquement un organe d'administration d'État. Cela ne résolvait pas le problème de la décentralisation dans le domaine de l'administration d'État.

Revenons à la situation actuelle dans le domaine de l'organisation de l'administration territoriale : quel est l'état d'avancement des propositions correspondantes au Parlement ?

La naissance de l'indépendance de la République tchèque simplifia la question fondamentale, à savoir le choix d'une gestion des *pays* ou des régions. Le problème se restreint en effet au territoire de la Bohême, de la Morave et de la Silésie. D'une certaine manière, une querelle vieille de plus de cent ans s'est trouvée ainsi réglée. La gestion par *pays* est concevable, (comprise du point de vue des compétences), mais pas un découpage selon les trois grands ensembles territoriaux historiques. On envisage un nombre plus grand de régions - environ dix, avec en moyenne un million d'habitants chacune.

---

* Traduit du tchèque par Anne Olivier

5 Député ODA

Au milieu de l'année 1993, une discussion de fond sur une autre question commence : au cours d'une transformation sociale profonde, un modèle plus centralisé de décisions ne doit-il pas être dominant ? N'y a-t-il pas alors de raisons sérieuses pour lutter contre l'imposition non réfléchie et brusque de la régionalisation et de la décentralisation ?

Aujourd'hui, après presque deux ans de discussions, le problème de la régionalisation et de la décentralisation est toujours l'un des problèmes politiques les plus délicats en République tchèque. Il ne s'agit pas à la base d'une simple querelle entre les partis politiques, je veux dire d'une querelle droite-gauche.

Les propositions gouvernementales sur ce sujet sont déposées depuis l'été dernier au Parlement. Il existe seulement deux variantes acceptables. L' "activité législative" calcule actuellement pour s'assurer du nombre de députés qui vont soutenir l'une ou l'autre des variantes. La situation actuelle est la suivante. Deux partis politiques, l'Union centriste tchéco-morave (anciennement Mouvement pour une démocratie sociale auto-administrée pour la Moravie et la Silésie) et, ce qui est nouveau, le Parti communiste tchèque et morave, refusent totalement régionalisation et décentralisation. Ils sont suivis par une fraction très importante des députés de l'ODS, le plus fort parti de la coalition. Près de 60 députés sur les deux cents refusent donc actuellement tout.

Le reste de la Chambre des députés est-il capable de se décider pour l'une des gestions acceptables ? S'il ne le fait pas avant la fin mai 1995, la partie essentielle de la réforme se résoudra nécessairement dans une période ultérieure à 1996. Le vote d'une loi constitutionnelle sur la création des régions auto-administrées et la prise de décisions sur leurs compétences et organes rendraient possible la préparation de nouvelles règles budgétaires. Un institut financier chargé de la péréquation des budgets entre communes dans le cadre des régions et entre régions dans le cadre de la République pourrait ainsi être créé. Un autre changement qualitatif important dans le développement de la démocratie locale et de l'auto-administration territoriale serait une séparation des budgets locaux et celui de l'État. Sans la décision essentielle mentionnée, on ne peut progresser dans un domaine législatif qui recouvre la loi sur les communes, sur les Bureaux de districts et sur la Ville de Prague.

La décision-clé est aux mains du Parlement. L'actuelle proposition gouvernementale de loi constitutionnelle sur la création de collectivités territoriales de niveau supérieur est pleine de contradictions et non admissible. Il se trouve qu'au Parlement la majorité penche pour la variante d'une organisation administrative territoriale qui peut être caractérisée comme une **adaptation de la division actuellement en vigueur du territoire de l'État en régions** (8 à 10 ensembles), plus que pour un changement éventuel de la proposition gouvernementale (qui était de 17 unités plus réduites, et est descendue à 12 ou 13 ensembles).

Il serait nécessaire de préparer une contribution particulière sur la question de la compétence de l'administration par régions ou par *pays*. Dans le cadre du thème de cette conférence, il est bien sûr important de constater que la proposition gouvernementale ne compte pas avec une réelle responsabilité des organes supérieurs de l'auto-administration dans le domaine du développement régional et de l'environnement. Je crois qu'au Parlement on essaie tout simplement d'aboutir à un changement radical de cette position.

Discours de clôture

Petr Pithart*

La problématique de cette conférence réunit, et oppose à la fois, la France et la République tchèque. Les deux pays ont longtemps été très centralisés. Mais tandis que la France en est déjà revenue, nous sommes encore indécis. Il n'est pas encore exclu que nous en resterons pour l'instant au centralisme, l'instauration constitutionnelle des organes d'autonomie régionale prévus à l'origine ("quelque chose" entre la commune et le Parlement) étant constamment différée.

Il existe encore une différence de taille : le centralisme français a longtemps exprimé une conception rationnelle, voire idéologique, de l'Etat, dans l'esprit de la tradition jacobine ou bonapartiste. Au contraire, notre centralisme était en grande partie involontaire, "innocent" : en quelque sorte un postulat évident, implicite, sans arrière-pensée. C'était naturel, cela semblait sans alternative.

Au cours des siècles, nos frontières sont restées exceptionnellement stables par rapport aux autres pays et Prague, siège du pouvoir temporel et spirituel depuis le début de notre histoire, n'a jamais subi de concurrence. Aussi la cuvette de Bohême a toujours été et reste "à portée de Prague", pour des raisons naturelles et historiques plus que culturelles ou idéologiques. Voilà pourquoi elle ne s'est jamais divisée d'elle-même en régions. Au contraire, toute division nous paraît artificielle, voire forcée. Je ne parle ici que du "Royaume" (de Bohême), en aucun cas du "Margraviat" (de Moravie, agrandi d'une partie de la Silésie) : au contraire la Moravie s'est toujours partagée en deux ou trois régions depuis le début de son histoire. Cela fonde une asymétrie, sensible encore de nos jours, entre les deux parties de la République, l'une à tendance centraliste et unitaire, l'autre nettement plus compartimentée. A l'avenir, cette asymétrie pourrait jouer un rôle important, d'autant plus qu'elle est loin d'être pour l'instant évaluée à sa juste valeur.

Le centralisme tchèque se mâtine donc aussi d'unitarisme : après 1989, à l'époque où l'on discutait de la configuration de la fédération, les partisans d'un Etat unitaire représentaient, invariablement, environ 40% des personnes interrogées. Dans le meilleur des cas, la fédération était admise avec bienveillance par une part fort minoritaire de la population. Ce centralisme-unitarisme a contribué à étouffer tout principe de solidarité : tout d'abord, nous avons "détaché" une Slovaquie économiquement plus attardée (ardemment aidés en ce sens par beaucoup de Slovaques eux-mêmes, bien entendu) et ensuite, nous nous sommes dégagés aussi du groupe de Visegrad, le condamnant ainsi, à peine né, à l'inexistence.

Nos collègues français ont évoqué ici la "situation des principaux axes de développement régional de la France dans les contextes européens" et notamment la compatibilité de certaines solidarités bien concrètes. Je considère cela comme un apport essentiel à l'intégration européenne. Elle représenterait pour nous aussi, je crois, le chemin le plus court vers l'Europe. Au lieu de cela, nous avons hélas inventé le mot de "robinet à fric"[6], afin de dégrader cette solidarité par son seul surnom. Cela dénote un genre de nouveau provincialisme d'après-89, nouveau - en fait, présent dans les coulisses d'une économie déjà convertie au marché et de frontières perméables. J'aimerais me persuader qu'il ne s'agit là que des premières réactions spontanées face à l'espace ouvert dans lequel nous nous sommes retrouvés, mais pour l'instant je ne peux que m'en tenir à mon scepticisme.

---

* Traduit du tchèque par Fréderic Bègue

6 Penězovod, littéralement "argentoduc" (n.d.t.)

Jusqu‘à présent, en effet, nous avons donné la priorité aux indicateurs macro-économiques, jamais à la volonté ni à la capacité de coopération, de solidarité, non seulement avec le monde qui nous entoure, mais aussi dans notre propre monde intérieur. C‘est pourquoi la priorité est accordée pour le moment aux solutions systématiques, autrement dit "globalisantes", qui se répercutent au niveau macro-économique de manière plutôt positive, mais je crains que cela ne se fasse aux dépens d‘une cohésion indispensable à tous les niveaux. En fin de compte, nous sommes peut-être témoins d‘une banalisation de plus en plus consciente de la solidarité, plutôt que de sa simple disparition comme pilier de la politique régionale à tous ses échelons.

A l‘intérieur de l‘Etat aussi, d‘ailleurs. Le Gouvernement plaide certes pour une politique sociale ciblée, en faveur de l‘individu, mais défend simultanément une politique régionale systématiquement "globalisante", ce qui est contradictoire. A nouveau la macro-économie prime ici sur l‘impératif de cohésion sociale. Les chiffres agglomérés peuvent impressionner, mais les chiffres à une échelle inférieure ne sont jamais en accord, ne se supportent pas, se haïssent (par exemple notre basse productivité du travail confrontée à notre chômage étrangement faible). Tant que ne se disputent que les chiffres, c‘est encore supportable : cela sera pire lorsque poindront des tensions sociales, ou des tensions interrégionales.

Dès aujourd‘hui, nous observons des différences allant en s‘aggravant sur l‘axe Ouest-Est, Royaume-Margraviat, Bohême-Moravie. Conjuguées aux différences culturelles (par exemple la relation privilégiée avec l'Eglise catholique romaine ou la conception des relations tchéco-allemandes), elles peuvent faire d‘un axe, qui jusqu‘à présent unit, un axe qui divise et sépare.

Quant aux eurorégions, dont nous venons justement de beaucoup parler, il existe une opposition diamétrale entre les politiques gouvernementales d‘avant et d‘après les élections de l‘été 1992. Dans la tendance actuelle au centralisme, déjà mentionnée, s‘est insérée une sorte de méfiance endémique envers les organes non-centraux, accrue, il faut bien l‘avouer, par la peur répandue des Allemands.

Peut-être nous sommes-nous lancés sans être suffisamment préparés, comme cela a été dit ici, peut-être la création d‘eurorégions était prématurée et n‘était qu‘une expression de l‘euphorie post-révolutionnaire, laquelle ne pouvait être bonne conseillère. Mais que signifie "à temps" alors que l‘espace centre-européen est bien loin de l‘équilibre et qu‘il est à nouveau plus ou moins agité ? Si je devais choisir entre "trop tôt" et "trop tard", sans doute pencherais-je toujours pour "trop tôt".

Alors, sachons que cela n‘ira pas sans peine, que nous connaîtrons aussi des retours en arrière, que nous ne devons ni forcer, ni laisser aller : sur le chemin de la perméabilité maximale des frontières, nous devons progresser à petits pas, mais sans trêve. Car il s‘agit avant tout d‘une affaire politique, c‘est-à-dire de la volonté de relativiser les frontières en tant que pomme de discorde potentielle, quelque chose, qui encore maintenant sépare, et qui devrait déjà commencer à unir. L‘état actuel des relations tchéco-allemandes (je pense plus à l‘état d‘esprit général, aux sentiments largement partagés, qu‘aux relations officielles) confirme l‘urgence d‘une telle politique. Face à un tel état d‘esprit, à de tels sentiments, il est possible de renforcer les frontières ou de les libérer ; jusqu‘à présent la réaction instinctive œuvrait plutôt au renforcement. La politique méfiante de Prague envers les eurorégions devait s‘en ressentir.

C‘est ainsi qu‘il y a de cela deux ans, à l‘occasion du débat polémique sur la variante des vingt-huit régions (c‘est-à-dire des régions plus petites, y compris aux frontières), le vice-président du Gouvernement chargé du dossier, par ailleurs président d‘un parti favorable au niveau intermédiaire d‘autonomie territoriale, affirmait : "un tel nombre de régions créerait une situation dans laquelle les régions frontalières seraient la proie facile des voisins. C‘est sérieux. Personne ne sait, je pense, à quel point c‘est sérieux" (entretien pour le journal *Český týdeník*). Ce n‘est certes pas à l‘aide de telles phobies que nous pourrons élaborer ne serait-ce qu‘une politique régionale raisonnable, sans parler de la création de conditions favorables aux eurorégions.

Le problème du découpage territorial de la République tchèque consiste en premier lieu à rechercher un maillon administratif à la fois intermédiaire et autonome. L'abolition des Comités Nationaux de Région, au printemps 1990, était irréfléchie. Ces organes étaient alors considérés exclusivement comme des bastions aux mains des vieilles structures politiques, pas du tout comme un maillon de l'organisation territoriale. Leur abolition était la rançon de l'humeur révolutionnaire, c'était un pas irrationnel, mais il aurait été très difficile d'y couper, car cela aurait été sans aucun doute très impopulaire. Aussi, peu de personnes eurent le courage de dire quel en était l'enjeu (et ce qui n'était pas du tout pris en compte). Dans le contexte de notre "révolution" juridique, retenue et tranquille, c'était l'un des seuls actes vraiment révolutionnaires, au mauvais sens du terme. Parmi le foisonnement des déconcentrations ministérielles les plus diverses (nous en avons dénombré 28 sortes au total), la nécessité d'un niveau intermédiaire régional s'est immédiatement fait ressentir.

Elle est toujours ressentie de nos jours, dans ce climat d'indécision générale. Aujourd'hui personne ne sait quels organes, quelles compétences, quelles relations entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales sont à créer. Et quand ? Peut-être le gouvernement actuel n'en veut-il pas, pour des raisons de principe qu'il ne souhaiterait pas mentionner en public ? Il s'agit vraisemblablement d'une combinaison des deux causes. N'en veulent vraiment pas ceux qui veulent un Etat fort, c'est-à-dire un centre fort. "Etat fort" n'est alors pas forcément synonyme de "solide", "cohérent", "solidaire", mais peut bien signifier le contraire. La fédération tchéco-slovaque socialiste était un Etat fonctionnant *trop* bien, c'est-à-dire "solide" (ce qui est un euphémisme pour dire centralisé). Il a pourtant laissé apparaître des forces centrifuges si puissantes que nous n'avons pas su les maîtriser après la Révolution de velours.

En réalité, la politique régionale est si complexe qu'il nous faudra encore un certain temps pour comprendre comment des mesures, prises au coup par coup et sans mûre réflexion, peuvent avoir des conséquences si diverses et parfois paradoxales. Je crois que ce séminaire nous aide, en quelque sorte, à raccourcir un peu cette période d'apprentissage.

Il nous faut, une fois de plus, vivement remercier les organisateurs de cette conférence pour le choix du thème, non seulement parce qu'il est de toute actualité, mais aussi parce qu'il est, réellement et définitivement, tchéco-français.