

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 4 (1992)

Artikel: Culture politique et démocratie locale : l'exemple de la Pologne
Autor: Freeman, Oliver / Saint-Ouen, François
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-833033>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Culture politique et démocratie locale: l'exemple de la Pologne

Oliver Freeman

et

François Saint-Ouen

Introduction

Cette contribution cherche à tirer quelques leçons d'une expérience pratique qui se déroule sur le terrain en Pologne depuis neuf mois. Elle se trouve en quelque sorte à l'intersection des interrogations polonaises actuelles sur la place de la démocratie locale dans le nouveau système politique, des réflexions académiques sur l'utilité du concept de culture politique, et des questions suscitées par l'élaboration d'un programme d'aide à la démocratie locale en Europe de l'Est, celui de la Confédération suisse.

La science politique a de tout temps cherché à cerner cet objet de l'ordre politique qui substitue ou ajoute la contrainte intériorisée à la contrainte extérieure. Qu'on le baptise «culture», «conscience collective», «ordre symbolique», ou «idéologie dominante», il constitue certainement l'une des dimensions les plus étudiées de l'analyse politique, mais également l'une des plus controversées.

Pour tenter d'évaluer ce rapport entre contrainte intériorisée et contrainte extérieure dans les pays communistes, la science politique - anglo-saxonne essentiellement - a sensiblement évolué. Considérés initialement comme faisant partie d'un monde à part, les pays communistes étaient d'abord perçus comme des sociétés hautement répressives qui exigeaient un traitement particulier sur les plans théorique et méthodologique (théories du totalitarisme). Peu à peu, les «*communist studies*», influencées notamment par la déstalinisation, se sont tournées vers des concepts utilisés couramment pour l'analyse d'autres sociétés¹. C'est ainsi que le terme de «culture politique» a récemment émergé comme un des concepts centraux employés pour appréhender les rapports de pouvoir existant dans ces pays.

Jusqu'à présent, ce concept servait principalement à comprendre les obstacles proprement culturels à l'uniformisation à laquelle aspirait l'idéologie marxiste-léniniste. L'hypothèse générale consistait à affirmer que les survivances du passé expliqueraient la diversité des attitudes face au socialisme réel, autrement dit qu'il fallait analyser le pouvoir dans ces pays sous l'angle de la continuité, et non de la rupture avec la période antérieure.

Les bouleversements auxquels nous avons assisté dernièrement en Europe centrale et orientale constituent un défi de taille puisqu'ils nous incitent à

¹ Cf. Jean-Guy COLLIGNON, «De l'isolationnisme au comparatisme (méthodes et approches anglo-saxonnes pour l'analyse du système politique soviétique)», *Revue Française de Science Politique*, Vol. 26, N° 3, juin 1976, p. 445-482.

renverser la perspective de manière générale en tentant de comprendre quelles empreintes la période communiste a laissées sur les cultures politiques de ces pays.

Au sein même de ces sociétés, deux options principales prévalent. La première effectue un retour pur et simple à la période de l'entre-deux guerres et considère la période communiste comme un intermède révolu. La seconde, au contraire, attribue toutes les difficultés actuelles à ces «quarante et quelques» années d'assimilation forcée. Partisans de la rupture d'un côté donc, et partisans de la continuité de l'autre. Toute tentative d'explication intermédiaire se heurte infailliblement à l'opposition de ces deux groupes. C'est pourtant dans cette zone que se situe la véritable lutte politique à l'intérieur de ces pays.

Quant aux gouvernements occidentaux, l'ampleur des enjeux et les leçons tirées du passé les incitent à élaborer des politiques innovatrices d'«aide». Depuis la guerre, la division politique du continent européen et la permanence des structures avaient présenté l'«avantage» d'une stabilité certaine. Mais cette structure n'existe plus, et les Etats européens, à l'Ouest et à l'Est de l'ancien «Rideau de Fer», doivent imaginer des solutions d'avenir, aptes à assurer un nouvel équilibre sur le plan européen, mais aussi international.

Culture politique et démocratie locale

La culture politique

Ce concept est apparu pour la première fois dans son sens sociologique moderne dans un article de Gabriel Almond publié en 1956². Tandis que la science politique française est restée tout à fait imperméable au concept de culture politique³, ce dernier a connu, et connaît encore, une carrière impressionnante dès qu'il est transposé en anglais ou en allemand⁴. Mais c'est surtout aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne qu'il a été appliqué avec plus ou moins de succès aux pays communistes.

² Gabriel ALMOND, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, Vol. 18, N° 3, août 1956, p. 391-409. L'ouvrage qui est à la base de toute l'école «culturaliste» américaine est Gabriel ALMOND, Sidney VERBA, éd., «The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations», Boston/Toronto, Little Brown & Company (Analytic Studies), 1963, 562 p. L'on consultera également Gabriel ALMOND, Bingham POWELL, éd., «The Civic Culture Revisited. An Analytic Study», Boston/Toronto, Little Brown & Company (Analytic Studies), 1980, 421 p.

³ Auteur de la seule monographie française consacrée à la culture politique, Bertrand Badie renie en bloc toute la littérature sur le concept, en partie à cause des insuffisances, déjà connues par ailleurs, qu'il relève dans les premiers ouvrages de Gabriel Almond. Il semble pourtant ignorer la majeure partie des travaux anglo-saxons et allemands parus aux cours des années 70 et 80: Bertrand BADIE, *Culture et politique*, Paris, Economica (coll. Politique Comparée), 1983, 140 p. La meilleure contribution française au débat est sans aucun doute Yves SCHEMEIL, «Les cultures politiques», in Madeleine GRAWITZ, Jean LECA, éd., *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, Tome 3, p. 237-307.

⁴ Cf. Wolf Michael IWAND, «Paradigma Politische Kultur: Konzepte, Methoden und Ergebnisse der Political-Culture Forschung in der Bundesrepublik», ein Forschungsbericht, Opladen, Leske + Budrich GmbH, 1985, 560 p.

Les débats théoriques sur la définition de la «culture politique» sont extrêmement complexes. Nous proposons ici de reprendre la définition énoncée dans un ouvrage collectif consacré aux pays communistes. Ainsi, la culture politique peut être comprise comme «*la perception subjective de l'histoire et de la politique, les croyances et les valeurs fondamentales, les foyers d'identification et de fidélité, les connaissances et les attentes qui sont le résultat de l'expérience historique spécifique des nations et des groupes*»⁵. Cette définition, plus opérationnelle que la plupart des autres, souligne la dimension subjective de la culture politique, son ancrage dans l'histoire, et surtout l'importance cruciale de l'identification du citoyen au politique.

Le contexte de l'Europe centrale

Comme l'a montré Jenö Szucs⁶, l'Europe centrale et orientale n'a pas connu le même développement historique que l'Occident, et n'a pas pu mettre en place progressivement les institutions et intérioriser les comportements essentiels au bon fonctionnement des systèmes démocratiques. D'une part, l'abolition tardive du servage et la survivance de structures politiques et économiques de type féodal n'ont pas permis l'émergence d'une bourgeoisie forte, capable de résister aux aspirations centralisatrices des systèmes impériaux. D'autre part, au moment où se développe le nationalisme au 19^e siècle, les pays d'Europe centrale ne disposaient pas d'une structure étatique dans laquelle le nationalisme pouvait s'affirmer de façon démocratique⁷. Finalement, l'intermède communiste a consacré la rupture entre la société et l'Etat.

Le cas de la Pologne est d'autant plus exemplaire que ce pays n'a pas eu de structure étatique entre 1795 et 1919, c'est-à-dire pendant 123 ans. En tout et pour tout, elle n'a connu au cours des deux siècles passés que sept ans de démocratie qui ont duré du Traité de Versailles à l'installation du régime de la *sanacja* par le Maréchal Pilsudski en 1926. Même à l'heure actuelle, la démocratie polonaise est imparfaite puisque, au moment où est écrit ce texte, ce pays n'a pas encore tenu d'élections parlementaires libres.

Une histoire d'une rare brutalité a forgé une identité «négative» dans laquelle le sentiment d'appartenance à la Nation provient surtout de l'opposition de la société entière au pouvoir importé, d'où l'apparition d'un véritable «syndrome» polonais qui cherche à distinguer invariablement entre «eux» et «nous». Contrairement à ce que connaît l'Europe occidentale, les Polonais se sont toujours identifiés à la Nation, et non à l'Etat-Nation. Une méfiance quasi endémique vis-à-vis de tout pouvoir politique, et un déracinement

⁵ Archie BROWN, «Introduction», in Archie Brown, Jack Gray, éd., *Political Culture and Political Change in Communist States*, New York, Holmes & Meyer, 2e éd., 1979, p. 1.

⁶ Jenö SZUCS, «Les Trois Europes» (Préface de Fernand Braudel), Paris, L'Harmattan (Domaines Danubiens), 1985, 127 p.

⁷ C'est le Hongrois Istvan BIBO qui oppose le nationalisme démocratique au nationalisme linguistique: Istvan Bibo, «Misère des petits Etats d'Europe de l'Est», Paris, L'Harmattan (Domaines Danubiens), 1986.

spatial issu du ballottage incessant entre une nation russe et une nation allemande toutes puissantes ont fait qu'en Pologne, il n'y a pour ainsi dire pas eu jusqu'à présent d'échelon de solidarité intermédiaire entre la famille au sens large et la Nation dans sa forme mythique et abstraite⁸.

Sur le plan de la démocratie locale, le manque de traditions est tout aussi évident. 45 ans de régime communiste ont forgé une culture politique où l'allocation des ressources matérielles et symboliques est perçue avant tout comme un devoir de l'Etat central, l'initiative, la responsabilité, et l'autonomie locale étant peu valorisées. Il y a certes, certaines tendances qui indiquent que les différents degrés d'autonomie locale laissés par les anciennes Puissances occupantes lors de la période des partages se manifestent encore aujourd'hui à l'intérieur des trois régions historiques de la Pologne⁹. Mais en même temps, les changements de frontières, les déplacements massifs de population à la fin de la guerre, tout comme la désintégration totale du tissu social et des divisions administratives traditionnelles sous le communisme, rendent douteuses les généralisations trop catégoriques. C'est dire qu'en Pologne, la construction de la démocratie de base est partie quasiment de zéro.

Culture politique et démocratie locale en Europe centrale

Actuellement les pays d'Europe centrale, et bientôt avec eux, ceux de l'est, du sud-est et (espérons-le) les peuples balkaniques de Yougoslavie, entreprennent de construire une société démocratique fondée sur une réimplantation d'une culture politique adaptée à cet objectif. De ce point de vue, l'échelon local est voué à jouer un rôle déterminant.

C'est là en effet que s'élaboreront, ou pas, les schèmes d'une citoyenneté non plus fictive ou intermittente, mais vécue au jour le jour, confrontée à des tâches d'échelle humaine pour lesquelles chacun peut assez facilement évaluer par lui-même les conséquences de ses actes comme de ceux d'autrui, et ainsi mesurer, ne fût-ce qu'à peu près, les effets de son engagement au service de la communauté dans laquelle il s'insère de la façon la plus immédiate.

L'échelon local se présente donc, avant tout, comme le lieu où peut s'épanouir une culture politique que l'on qualifiera d'«active», fondée sur l'initiative personnelle et l'identification à la communauté immédiatement perceptible, qui suppose une rupture totale vis-à-vis des habitudes acquises durant des décennies sous le régime précédent, et caractérisée par le sentiment d'impuissance personnel et la passivité collective, avec ses douteuses rétri-

⁸ Cf. Maurice D. SIMON, Christine M. SADOWSKI, «Attitudes Toward Participation in the Polish Political Culture», in Donald E. Schultz, Jan S. Adams, *Political Participation in Communist Systems*, New York/London..., Pergamon Press, 1981, p. 197-233.

⁹ Cf. sur ce point Berthold LÖFFLER, Hans-Georg WEHLING, «Polens politische Kultur», in Hans-Georg Wehling (sous la rédaction de), *Polen*, Stuttgart/Berlin..., Verlag W. Kohlhammer, 1986, p. 47-57, et Grzegorz GORZELAK, Krzysztof MULARCZYK, «Polish Local Government Reform», Foundation in Support of Local Democracy/International Union of Local Authorities, Warsaw/The Hague, 1991, p. 30-31.

butions psycho-sociologiques qualifiées de «liberté de l'outsider» par le sociologue hongrois Elemér Hankiss¹⁰. Cet apprentissage de la liberté politique au niveau local devrait ainsi aller de pair avec l'apprentissage de la liberté économique fondée sur l'esprit d'entreprise, qui est une forme de ces initiatives personnelles dont les pays d'Europe centrale et orientale attendent qu'elles les conduisent sur la voie de la prospérité. Il faut donc relever cette convergence frappante entre défis politiques et défis économiques. Là encore, c'est au niveau local que l'esprit d'entreprise trouvera d'abord à s'exprimer, et c'est de cet échelon que dépendront un certain nombre de conditions qui serviront de cadre à l'activité économique future (urbanisme, aménagement du territoire, protection de l'environnement, fiscalité locale, rôle économique des communes, etc.).

L'expérience de la Pologne

Les réformes

En dépit de son manque d'expérience, la Pologne fut le premier pays d'Europe centrale à organiser des élections locales libres. Ce fut le 27 mai 1990. La Pologne est ainsi, à ce jour, le seul pays anciennement communiste à avoir organisé des élections locales avant des élections parlementaires. Après quinze mois seulement, il serait bien sûr déraisonnable de tirer un bilan sur les résultats obtenus. On peut tout au plus faire quelques constats à partir du paradigme rupture/continuité. Notre hypothèse est qu'il y a eu rupture sur le plan des institutions, mais qu'il y a une continuité considérable sur le plan de la culture politique. Cela expliquerait en grande partie les difficultés que rencontrent les nouvelles communes polonaises à l'heure actuelle.

La Loi sur les collectivités locales, adoptée le 8 mars 1990, remplace les anciens Conseils populaires d'obédience communiste par des Conseils communaux démocratiquement élus. L'on substitue donc, à une institution chargée presque exclusivement de contrôler la mise en œuvre des politiques décidées «en haut»¹¹, un nouvel organisme responsable directement de l'entretien et du développement de l'infrastructure technique et sociale de la communauté.

Sur le plan spatial, la Loi reprend le découpage territorial mis en place par le régime précédent. La Constitution polonaise de 1921 prévoyait la division territoriale en 17 provinces (*voievodies*), 300 districts (*powiaty*), et 4'000 communes (*gminy*), maintenant ainsi le niveau intermédiaire du *powiat* profondément ancré dans les traditions du pays. Cette division subsista jusqu'en 1975, lorsque le gouvernement de Gierek augmenta le nombre de *voievodies* de 22 à 49, et réduisit celui des communes d'environ

¹⁰ Elemér HANKISS, «Diagnostiques», Genève, Georg, 1990, p. 190-192.

¹¹ L'analyse la plus complète du fonctionnement des Conseils populaires est Maria VISCHER, «Rule by the People in Contemporary Poland. A Study of Local Councils», Bern, Peter Lang, 1989, 222 p. Cf. aussi Jerzy Pawel GIEORGICA, «Polska lokalna we władzy PZPR» (La Pologne locale sous le POUP), Warszawa, *Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*, 1991, 202 p.

4'300 à 2'500. Cette désorganisation totale de l'espace social et politique, introduite sous prétexte de «décentralisation», renforçait en fait le pouvoir central, car elle revenait à créer des provinces trop petites pour assumer les mêmes tâches qu'auparavant, à côté de communes trop grandes pour remplir la mission antérieurement confiée au *powiat*.

Les élections locales du 27 mai 1990 se sont soldées par un véritable raz de marée des «Comités civiques», les antennes locales de *Solidarité*¹². Mais depuis cette date, ce mouvement d'apparence uniforme s'est fractionné en plusieurs tendances et l'unanimité des débuts s'est dissoute sous la pression de la compétition démocratique. Face à cette nouvelle situation, les communes doivent non seulement adopter des décisions de nature essentiellement techniques mais également concilier des opinions et des intérêts divergents. L'intransigeance de certains Conseils communaux provoque souvent une paralysie totale des organes exécutifs, et le clientélisme tend à se substituer à la séparation des pouvoirs, renouant de cette manière avec les pratiques du régime antérieur. La persistance des habitudes acquises sous le socialisme «réel», mais aussi le manque de cadres rompus aux techniques administratives et surtout le manque de ressources financières, risquent de diminuer progressivement la confiance initiale qu'avait la société polonaise dans la réussite de ce vaste effort de décentralisation.

Les débats actuels

Les débats les plus animés tournent évidemment autour de la question des finances communales, et du partage des compétences entre la commune et l'administration d'Etat. Nous nous concentrerons ici sur certains éléments témoignant davantage des problèmes liés à la culture politique qu'à ceux, plus aisément compréhensibles, procédant de l'imbroglio juridique et de la situation financière du pays en général.

La notion même d'autonomie communale reste mal comprise. Elle est souvent assimilée à la liberté la plus totale, ce qui mène au mépris des lois et à l'opposition systématique entre Etat et commune. De façon simplifiée cette vision témoigne de la survivance du slogan: «tout le pouvoir aux soviets!» A l'inverse, d'autres communes restent figées dans la passivité et semblent ignorer que le changement démocratique ne viendra que par la rencontre d'initiatives venant d'en bas avec celles provenant du haut. Cela montre que pour beaucoup de gens, la commune se réduit à une administration «décentralisée» de l'Etat, sans pouvoir de décision autonome. Cette vision d'un Etat paternaliste est certainement le legs le plus évident du régime précédent.

Le retour au passé se manifeste aussi par une augmentation du nombre des communes, la revendication de certaines d'entre elles de retrouver leur statut de chef-lieu de *powiat*, et par le développement de mouvements régionalistes favorables à la création de régions comparables à ce que nous trouvons en

¹² Pour une analyse des résultats, cf. Bohdan JALOWIECKI, «Rodziny demokracji w Polsce lokalnej» (La naissance de la démocratie dans la Pologne locale), Warszawa, *Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*, 1990, 169 p.

France, en Italie ou en Espagne. Cette question est devenue un sujet de préoccupation après l'adoption de la loi du 17 mai sur les compétences communales. Cette loi, introduite 10 jours avant les élections locales, a suscité de grandes controverses à cause du pouvoir qu'elle attribue aux *rejony* (districts), des subdivisions administratives de l'Etat central. De nombreuses communes voient dans le partage des compétences une limitation de leur autonomie. Il y a donc une confusion sur le rôle et la place dans l'Etat des communes, et des petites unités de l'administration décentralisée de l'Etat. Plutôt que complémentaires, elles sont perçues comme antagonistes. Le reproche principal consiste dans le fait que l'absence d'organes autonomes au niveau supra-communal empêche tout contrôle social des activités de l'Etat. Pour se mettre à l'abri des reproches de centralisme, le gouvernement a souligné plusieurs fois la nécessité que de telles structures émanent véritablement d'en bas. Le Parlement a ainsi rejeté un projet de loi visant à instaurer une association nationale obligatoire des communes. Depuis, plusieurs associations se sont créées, tant au niveau des *voievodies* que sur le plan régional et national. Longtemps séparées les unes des autres, les communes commencent à coopérer de plus en plus, soit dans le cadre d'organes techniques, soit dans le cadre d'organes politiques.

Les enjeux

Liberté et responsabilité

L'apprentissage de la liberté ne saurait se concevoir sans un apprentissage simultané de la responsabilité. De ce point de vue, le développement d'une culture politique *active* à l'échelon local constitue sans nul doute un facteur déterminant dans la démocratisation générale de ces sociétés. En effet, c'est le privilège de la petite dimension - la commune, le quartier - de permettre au citoyen de «voir le bout de ses actes»¹³, d'en jauger les conséquences, de les comparer à ceux d'autrui, d'en évaluer ainsi les coûts et bénéfices pour la communauté dont il est membre, et donc indirectement pour lui-même.

Alliant l'apprentissage de la liberté et de la responsabilité, l'émergence d'une culture politique enracinée localement peut donc être vue comme une étape cruciale dans la constitution d'un système démocratique approfondi et stable. En effet, l'introduction du pluripartisme et la tenue d'élections à intervalles réguliers ne sauraient suffire à en garantir la réussite. Faute d'une intériorisation des valeurs et des comportements liés au mode de vie démocratique - par essence toujours fragile et perfectible - les pays d'Europe centrale et orientale risquent d'en expérimenter les faiblesses (aucun système humain n'étant parfait) sans pouvoir profiter de ce qui fait sa valeur. Et c'est sur le terrain local et régional que - peut-on prévoir avec une quasi-certitude - ce combat-là sera gagné ou perdu. C'est dire l'importance de l'enjeu.

¹³ Cette revendication se manifeste un jour ou l'autre dans tous les systèmes centralisés, démocratiques ou non. Voir, pour la France du début des années 80, Gérard MENDEL, «54 millions d'individus sans appartenance.» Essai de psychopolitique, Paris, Robert Laffont, 1983, 288 p.

Participation et représentation

En outre, la promotion des autonomies locales et régionales constitue un des meilleurs moyens de désamorcer la bombe à retardement que constitue le problème des minorités, attisé par la centralisation politique et économique, ainsi que le problème des «enclaves ethniques» qui pourrait être convenablement résolu, en Yougoslavie et ailleurs, par le moyen d'une forte décentralisation interne au niveau des Etats, des régions ou des Républiques. Le but à atteindre peut donc se formuler ainsi: la mise sur pied d'une démocratie équilibrée, conçue comme un système d'autonomies relatives édifié de bas en haut, fonctionnant en interdépendance les unes par rapport aux autres, chaque niveau étant caractérisé par un champ d'activités propres ainsi que par un genre particulier de relations entre les autorités et le citoyen. On touche ici à l'essence de l'esprit fédéraliste *lato sensu*, auquel la Confédération suisse, entre autres, doit une bonne part de sa paix et de sa fortune.

Mais encore une fois, cela ne sera possible que si se constitue une culture politique capable de combiner, en proportions variables, les réalités de la participation civique et de la gestion par les élites¹⁴.

De ce point de vue, la démocratie locale, à l'échelon du quartier et de la commune, correspond certainement au degré où la participation est la plus complète et la plus diversifiée, sa part baissant au fur et à mesure que l'on passe à des niveaux supérieurs, tandis que croît la marge dévolue aux élites dans le fonctionnement démocratique.

En tout cas, il est clair que la participation active des citoyens aux décisions qui les concernent ne sera durablement acquise que si les autorités des divers échelons réussissent à répondre plus ou moins, aux attentes immenses des populations. C'est bien le paradoxe de la démocratie de n'être viable qu'avec des élites efficaces et dévouées, dotées des moyens nécessaires. Cela pose donc le problème de la formation des nouvelles élites politiques et administratives, ainsi que des ressources financières et technologiques dont elles disposent. L'expérience montre en effet qu'une adhésion durable des citoyens à la démocratie n'est guère séparable du degré de confiance dont sont créditées les élites. Or, actuellement cette confiance repose surtout sur le rejet des élites précédentes¹⁵. Elle devra donc évoluer vers des formes plus positives, si l'on veut éviter des déceptions qui risquent d'alimenter des formes de désengagement ou de régression populiste. Sous cet aspect également, les pouvoirs locaux ont un défi d'une grande importance à relever.

¹⁴ Cf. l'ouvrage classique: Giovanni SARTORI, «The Theory of Democracy Revisited», Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987 (2 vol.).

¹⁵ Parmi les 161'000 bureaucrates employés en Pologne en 1989, un tiers étaient des communistes. Cf. Renata WROBEL, «Poland's public servants need new image», in *The Insider*, Warsaw, 31.1.1991, p. 4.

L'aide occidentale à la démocratie locale en Pologne

Profil général

L'aide occidentale à la démocratie locale en Pologne se concentre sur la formation des cadres locaux. En principe, l'aide des pays membres de l'OCDE est coordonnée par la Commission européenne. Si cette coordination fonctionne assez bien sur le plan économique, elle semble faire défaut dans le domaine de la formation. Insuffisante coordination mais aussi mauvaise adaptation. *«On nous propose d'envoyer nos cadres, nos étudiants à l'étranger, mais ce n'est pas la meilleure façon d'agir et elle est plus coûteuse. Il serait de loin préférable que des experts européens, américains, japonais viennent enseigner ici. Ce que nous voulons, c'est mettre en place un système permanent de formation conçu en fonction du long terme et correspondant à nos besoins»*, affirmait en février 1990 Tadeusz Diem, vice-ministre de l'Education et responsable de l'aide étrangère¹⁶.

En fait, de tels projets butent toujours sur trois obstacles. D'abord, les Etats occidentaux semblent visiblement préférer que les fonds soient dépensés chez eux (hôtels, déplacements, engagement de personnel, etc.). La récession favorise certainement cette tendance à subventionner indirectement des économies en crise. Ensuite, on peut douter qu'il se trouve beaucoup de gens compétents qui soient disposés à travailler de manière permanente dans des pays dont ils ignorent presque tout et qui ne présentent pas le même niveau de «confort». Finalement, il n'y a aucune difficulté pour trouver des Polonais favorables à l'idée d'un voyage gratuit à l'étranger. Ainsi, la majeure partie des programmes d'aide se caractérisent par des dépenses démesurées par rapport aux effets réels¹⁷, pour le plus grand profit de certaines branches de l'économie occidentale.

Les difficultés

La langue constitue évidemment l'un des problèmes majeurs. Parmi toutes les personnes «ciblées», seule une petite minorité connaît les langues étrangères. Ce sont presque toujours les mêmes catégories de personnes qui ont l'occasion de profiter des stages organisés à l'étranger. Certes, l'enseignement des langues occidentales figure aussi parmi les priorités en matière de

¹⁶ Cité par Philippe LEMAITRE, «Les Polonais se plaignent de l'inadéquation de l'aide occidentale à la formation», *Le Monde*, N° 14023, 27.2.1990.

¹⁷ «...wish of various teams to protect national interests, including that of spending the possibly largest part of «aid» money on their own market. In such a situation only a small part of that money can help Poland, the majority goes to the pocket of own citizens employed in business, services and training or expertises for Poles. Naturally in such a case they offer what they have rather than what is indispensable for Poland. (...) Malicious people remark that Poland is to get out of this only the equivalent of hotel bills», Krzysztof HERBST, «Polish way towards Europe and Western Aid», Antoni KUKLINSKI, Bohdan JALOWIECKI, réd., *Regional and Local Studies*, N° 5, Local development in Europe: experiences and prospects, Warsaw, University of Warsaw, 1990, p. 393. Cet article est certainement l'analyse la plus intéressante de l'aide occidentale à la Pologne.

formation. Mais d'un autre côté, l'apprentissage d'une langue est un long processus. L'on constate avec étonnement qu'il n'y a pratiquement aucun programme qui se préoccupe de former directement l'énorme majorité de la population, à savoir les gens qui ne connaissent aucune langue étrangère. De ce fait, le savoir finit par être réservé à une petite élite. Dans le domaine de la démocratie locale, la transmission des connaissances du haut vers le bas pourrait être contre-productive dans des pays allergiques aux hiérarchies, et surtout n'encourage en rien la construction de la démocratie «depuis le bas» souhaitée par les gouvernements de ces pays.

Une autre difficulté provient du fait que la plus grande partie de l'assistance destinée aux collectivités locales émane des gouvernements. Les accords se discutent donc au niveau des Etats, et les collectivités locales sont pratiquement exclues des processus décisionnels. Non seulement les cadres supérieurs changent à un rythme effréné, mais encore il leur manque la plupart du temps le contact direct avec la «base», voire parfois avec le domaine dont ils sont responsables.

Finalement, et c'est peut-être le problème le plus significatif, bon nombre de pays occidentaux ignorent tout du fonctionnement véritable de la vie politique et sociale dans ces pays. De nombreux programmes d'aide sont mis au point après des études superficielles. Des voyages éclair de quelques jours à peine débouchent sur une «connaissance» des besoins qui demanderait en tout cas quelques semaines d'analyse sérieuse¹⁸.

Quelques considérations sur l'aide suisse

La Suisse n'est pas une exception. Il y a un manque évident de spécialistes. Cela amène les autorités fédérales à décider de l'octroi de fonds à une institution non pas en fonction de sa compétence dans le domaine des pays de l'Est, mais plutôt en fonction de sa position au sein de l'«establishment» suisse. Derrière des élans de générosité se dissimulent fréquemment des objectifs moins louables que l'assistance proprement dite, telle la recherche de prestige, ou simplement l'envie d'avoir sa «part du gâteau». Des «spécialistes» bourgeonnent soudainement de partout alors qu'en n'en trouvait guère il y a deux ans à peine. Pour ces raisons, les projets ne sont pas assez adaptés aux circonstances spécifiques des pays bénéficiaires. Les programmes finissent par être imposés et tiennent davantage compte des disponibilités des institutions suisses que des souhaits émis par les institutions polonaises. Cette situation est rendue d'autant plus compliquée que les Polonais se disent le plus souvent «ouverts à tout», et manquent cruellement de propositions concrètes, autres que financières bien sûr, quant au contenu de ces programmes d'aide.

¹⁸ Les «conseils» qui sont prodigués se réfèrent toujours à une systématisation et une rationalité de l'ordre social telles que nous les connaissons en Occident. Cela est totalement inadéquat dans des pays où le «flair» est encore un meilleur guide que les règles comptables et les normes juridiques encore au stade de l'élaboration.

Enfin, il faut aussi déplorer que la coopération entre les institutions suisses actives dans l'aide à la démocratie locale reste insuffisante malgré la volonté exprimée par le gouvernement à ce sujet¹⁹. Les arguments avancés pour justifier cet état de choses sont souvent d'ordre purement bureaucratique. Si un projet est géré par la Division Politique I, il est considéré par certaines institutions bénéficiaires comme n'ayant rien en commun avec un projet géré par exemple par la Division des Organisations Internationales. La formation et l'information sont perçues comme des activités tout à fait distinctes. Toute tentative de communication horizontale rencontre systématiquement la même réponse, à savoir que la coordination est assurée par le département fédéral des Affaires étrangères²⁰. Ce cloisonnement des différents projets provoque des chevauchements inutiles et coûteux dont profitent évidemment les institutions concernées, mais en tout cas pas les pays destinataires.

Conclusion: à la recherche de modèles européens non occidentaux

La transition d'un système centralisé à une démocratie authentique à tous les niveaux implique des changements radicaux tant sur le plan des structures (cadre législatif, libéralisation du marché) que sur celui des mentalités (sens de l'initiative et des responsabilités, respect des lois, valorisation du travail, etc.). La transformation culturelle est un processus lent qui exige des efforts beaucoup plus importants que des arrangements «cosmétiques» beaucoup plus visibles et gratifiants. Le défi énorme que doit relever la Pologne est de stimuler un sentiment d'attachement à l'Etat au sens large en même temps qu'une identification à des structures intermédiaires comme la commune ou la région. Face aux incertitudes de l'avenir, les pays d'Europe centrale s'inspireront inévitablement de leur passé «pré-communiste» et des modèles étrangers, tout en colportant l'héritage de la période communiste.

Pour être véritablement efficace, un programme d'aide centré sur la formation ne devrait pas simplement offrir ce qui existe déjà en Occident, mais surtout adopter l'offre à la demande et aux besoins. Cela exige d'une part des analyses sérieuses, et surtout la même volonté, dans les pays occidentaux comme en Pologne, de connaître une autre culture.

Il subsiste en effet un écueil qu'il conviendra d'éviter, même si cela paraît secondaire ou difficile, en ces temps de précipitation des événements et de prise de conscience de l'immensité des tâches à accomplir: la copie par trop servile du «modèle» occidental. Dans tous les pays qui ont été temporairement écartés, le mot d'ordre du «retour à l'Europe» est immensément mobilisateur. Pourtant, ce serait une double erreur, d'une part de confondre Europe et Occident, d'autre part de croire que les solutions adoptées ici

¹⁹ Cf. «Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen», message du Conseil fédéral suisse du 22.11.1989, p. 10.

²⁰ Lorsque l'on connaît la surcharge dont souffre le personnel de l'administration fédérale, ce type de réponses est un moyen pour les institutions concernées de refuser toute synergie.

peuvent être transposées telles quelles là-bas, avec les mêmes effets, dans un contexte, une structure sociale et un ensemble de traditions différent. L'Europe, cela fait son génie, est en effet une et diverse, indissolublement. La quête du retour à l'Europe, donc de l'unité, ne saurait faire ainsi oublier certaines réalités dont font état le Hongrois Jenö Szucs ou le Polonais Oskar Halecki, qui ont identifié l'existence d'une Europe du centre-est et d'une Europe orientale qui ne sont, l'une et l'autre, ni inférieures ni moins «européennes» que la partie occidentale du continent²¹. S'il serait donc faux de confondre unité européenne et uniformité (notion a-européenne), il serait en revanche stupide - et probablement dangereux - de percevoir la diversité comme de la hiérarchie.

Concrètement, cela signifie que les Occidentaux ne peuvent, s'ils se veulent honnêtes, faire plus que de témoigner de leur propre expérience et d'apporter l'aide financière et technique permettant aux pays d'Europe centrale de mettre en œuvre leurs propres solutions, mieux adaptées et plus viables que les imitations hâtives et trop souvent bâclées. Cela vaut, bien entendu, aussi dans le domaine des autonomies locales et de la démocratie dite «de proximité».

²¹ Cf. «Botschaft über eine verteilte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und...»