
GRZEGORZ EKIERT

L'INSTABILITÉ DU SYSTÈME
PARTISAN
LE MAILLON FAIBLE DE LA
CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE
EN POLOGNE

37

AUX YEUX DES OBSERVATEURS EXTÉRIEURS, les transformations politiques et économiques de la Pologne apparaissent souvent comme un succès sans précédent. Ce pays, qui a souffert sous quatre décennies de domination communiste, qui a connu de nombreuses périodes de crise politique et de répression suivies d'une transition politique turbulente, est rapidement devenu une démocratie active. Ce pays, dont l'économie a été collectivisée, qui a connu des années de sous-performance économique, une détérioration dramatique de ses conditions sociales, une dette étrangère écrasante, une hyper-inflation, et l'immigration massive de ses citoyens qualifiés et éduqués, est devenu une économie de marché efficace. La Pologne est aujourd'hui l'une des économies les plus dynamiques d'Europe, elle attire des volumes impressionnants d'investissements étrangers et a doublé son revenu par tête depuis 1990. En outre, quinze ans après sa transition politique négociée du communisme à la démocratie, la Pologne est devenue membre de l'Union européenne et de l'OTAN. Aux yeux du visiteur étranger, elle ressemble désormais de plus en plus à un pays européen « normal ». Toutes les données statistiques, de même que tous les indicateurs sociaux et économiques, démontrent clairement cette transition réussie de la dictature politique vers la démocratie, et d'une économie dirigiste en faillite vers l'économie de marché.

Non seulement les Polonais connaissent une meilleure situation matérielle et une plus grande liberté, mais ils sont également de plus en

plus satisfaits de leur existence – bien que le ronchonnement soit un passe-temps national bien établi¹. Il n'est donc pas surprenant qu'ils considèrent la démocratie comme un bon système politique et pensent que l'économie de marché a amélioré leur existence. Selon une enquête réalisée en 2005 par GlobalSan, 63 % des Polonais s'accordent à dire que la libre entreprise et l'économie de marché sont les meilleurs systèmes sur lesquels fonder l'avenir du monde, quand 19 % seulement ne sont pas de cet avis. (En comparaison, seuls 36 % en France et 43 % en Russie partagent cette opinion contre respectivement 50 % et 34 % sont en désaccord.)

38 Malgré ce soutien général à la démocratie et à l'économie de marché, un pourcentage élevé de Polonais estime que la démocratie fonctionne très mal dans leur pays: en 1993, il oscille entre 58 % et 71 %². Un grand nombre d'entre eux se font également une opinion très négative du Parlement polonais et de ses membres (environ 80 % des Polonais en désapprouvent le travail³, le considérant comme un centre de corruption, de trafic d'influence et une arène pour la défense d'intérêts particuliers étroits). Les parlementaires leur apparaissent sournois, rusés, grossiers, déloyaux et ne s'intéressant qu'à servir leurs intérêts privés. Les Polonais n'affectionnent pas davantage les partis politiques. Les enquêtes montrent de très faibles niveaux d'identification partisane, ainsi qu'un manque de confiance dans les politiciens – le pourcentage de la population appartenant à un parti est d'ailleurs infime⁴. Si l'on combine ces points de vue exprimés dans les enquêtes d'opinion aux taux de participation électorale, qui indiquent régulièrement que moins de la moitié des électeurs potentiels votent, on se trouve face à une image assez déprimante de l'état de la nouvelle démocratie polonaise. Pourquoi les Polonais sont-ils si malheureux de la façon dont leur démocratie fonctionne? Cet article tente d'apporter quelques réponses à cette question, en démontrant que, pour une série de raisons, la Pologne n'a pas réussi à consolider son système partisan et que c'est là une des causes majeures de telles attitudes du public et des dysfonctionnements de la démocratie polonaise. Quinze ans après l'introduction de la démocratie, le système partisan polonais continue

1. Janusz Czapinski et Tomasz Panek (éd.), *Diagnose sociale 2005. Conditions et qualité de vie des Polonais*, Varsovie, WSFiZ, 10 janvier 2006.

2. CBOS, *Opinions sur le fonctionnement des institutions publiques*, Varsovie, février 2005.

3. *Ibid.*

4. CBOS, *La Représentativité des partis politiques*, Varsovie, mars 2005; CBOS, *Je ne crois pas les hommes politiques – Les raisons de l'abstentionnisme électoral*, Varsovie, novembre 2004.

à ressembler à l'« état de nature » hobbesien, dans lequel la vie est « dangereuse, brutale et courte ». Afin de comprendre cette situation, il est nécessaire de prendre en compte à la fois les caractéristiques particulières de la formation du système de partis dans les démocraties postcommunistes en général, et certaines spécificités de la vie politique polonaise.

La débâcle politique actuelle, à la suite des élections législatives et présidentielle de 2005, offre un bon exemple des problèmes qui hantent la démocratie polonaise. L'Alliance démocratique de gauche (qui a succédé au parti communiste), au pouvoir depuis 2001, a perdu 161 sièges à la suite d'une série de scandales. Deux des vainqueurs des élections ayant des liens avec le mouvement Solidarité, le parti Droit et Justice, conservateur – avec 131 sièges –, et la Plate-Forme civique, libéral de centre droit – avec 131 sièges également –, avaient promis de former un gouvernement de coalition durant la campagne électorale. Mais ce qui apparaissait comme une majorité raisonnable, promettant un gouvernement stable avec un programme de réformes modérées, ne s'est jamais matérialisé. Au lieu de cela, le processus de formation de la coalition s'est transformé en un spectacle bizarre de querelles politiques nourries par l'amertume, les attaques personnelles et les sensibilités régionales. Les manœuvres politiques du vainqueur des élections (Droit et Justice) ont tout d'abord mené à la formation d'un gouvernement minoritaire impuissant. Sa recherche d'une majorité populaire a entraîné le débat politique vers le populisme nationaliste, le cléricanisme et les groupes politiques radicaux marginaux. Le résultat est que le nouveau membre de l'UE est gouverné par une faible majorité s'appuyant sur une coalition de trois partis (Droit et Justice et deux partis populistes, Autodéfense et la Ligue des familles polonaises). Il s'agit d'une coalition tournée sur elle-même, anti-intellectuelle, anti-européenne et dont les intérêts sont étroits. Pire encore, la nouvelle coalition a légitimé l'extrémisme de droite, le nationalisme et le populisme opportuniste en accordant des portefeuilles ministériels aux deux bêtes noires de la politique polonaise, Andrzej Lepper et Roman Giertych. Son programme politique a produit un choc parmi les libéraux polonais et les bureaucrates de Bruxelles. Elle propose de reconstruire l'État polonais en revenant sur nombre de réformes et de mesures politiques adoptées depuis 1989. Elle souhaite aussi enquêter sur des abus de pouvoir, réels ou supposés, et des décisions qu'elle considère dommageables pour l'intérêt national de la Pologne. Cette stratégie radicale risque de provoquer des conflits politiques entraînant des consé-

quences économiques potentiellement graves et, ainsi, de miner de façon significative la position de la Pologne au sein de l'UE. Tout le processus de transformation est de nouveau à la merci de politiciens au sang chaud, qui mènent leur « guerre au sommet » et qui sont prêts à faire pratiquement n'importe quoi pour augmenter leur pouvoir et leur influence et détruire leurs rivaux politiques.

L'électorat polonais est déçu. Selon une enquête menée par OBOP en avril, les trois quarts des Polonais pensent que le pays va dans la mauvaise direction et plus de 60 % pensent que l'économie est en crise. Aujourd'hui, le parti Droit et Justice perdrait largement les élections. Cela indique un lien évident entre la politique des élites et les perceptions populaires. Une fois de plus, des politiciens, se menant une concurrence farouche, créent un profond sentiment d'incertitude au sein de l'électorat et, ce faisant, masquent les défis réels auxquels le pays doit faire face et sapent les réalisations et les succès de la Pologne.

En 1964, dans un essai célèbre, Richard Hofstadter avait fait référence au « style paranoïaque » de la politique aux États-Unis. Il expliquait que « la politique américaine a souvent été une arène pour des esprits en colère », c'est-à-dire caractérisée par « des exagérations exaltées, le soupçon, les théories du complot » et souvent motivée par « les animosités et les passions d'une petite minorité »⁵. Cela ressemble à une description assez précise de la vie politique contemporaine en Pologne, qui a non seulement un style « paranoïaque », mais est également institutionnellement instable et motivée par une concurrence politique malveillante.

La réalité de la politique partisane en Pologne est-elle idiosyncrasique, déterminée par les caractéristiques particulières de l'histoire récente du pays et de l'attitude d'élites zélées, ou s'agit-il d'un exemple de problèmes politiques et de pratiques que la Pologne partage avec les autres États postcommunistes ? La réponse à cette question est importante dans la mesure où l'échec dans la construction d'un système partisan efficace peut poser de graves problèmes à la démocratie polonaise nouvellement établie. L'opinion dominante des chercheurs étudiant la démocratie et la démocratisation est que, en l'absence de partis politiques modérés bien institutionnalisés, s'affrontant de façon organisée, dans le respect des principes et des normes démocratiques, les institutions démocratiques et les libertés civiles sont menacées. Les partis remplissent un certain

5. Richard Hofstadter, « The Paranoid Style of American Politics », *Harper's Magazine*, novembre 1964, p. 77-86.

nombre de fonctions essentielles dans le système politique démocratique et ce rôle ne peut être rempli à leur place par d'autres organisations. Bref, l'échec des partis peut signifier l'échec de la démocratie.

LA TRANSITION POSTCOMMUNISTE EN POLOGNE

Dès le début du changement de régime, la Pologne s'est située fermement dans le groupe de tête des démocraties émergentes ayant réussi la transition. Étant donné que le pays est beaucoup plus grand que ses voisins et que les conditions économiques initiales étaient plus difficiles, le succès de la Pologne est encore plus remarquable. Même si de nombreux problèmes importants demeurent, y compris un niveau obstinément élevé de chômage et des finances publiques en mauvais état, un certain nombre d'évolutions positives méritent d'être soulignées. Par exemple, entre 1990 et 2004, le PNB par tête a doublé. Tous les indicateurs mesurant la qualité de la vie se sont améliorés de façon significative. Les inégalités sociales sont en train de se réduire, après une forte hausse initiale. Le nombre d'étudiants a été multiplié par cinq. Ces progrès se reflètent dans les sondages d'opinion. En 2005, le pourcentage de Polonais exprimant un niveau de satisfaction de vie était plus élevé que jamais : 67 % contre 53 % en 1994 ; 27 % exprimaient un niveau moyen de satisfaction contre 33 % en 1994, et 5 % seulement déclaraient ne pas être satisfaits de leur existence, contre 12 % en 1994. Si les choses vont si bien, pourquoi est-ce que tout va donc si mal ?

41

LA POLITIQUE DES PARTIS, LES ÉLECTIONS ET L'ATTITUDE DU PUBLIC

Quinze ans après l'ouverture démocratique, le système de partis polonais ne fonctionne pas de façon efficace. Même si, après cinq cycles électoraux et de nombreux changements de la loi électorale, le nombre de partis politiques se présentant aux élections et étant représentés au Parlement a baissé à un niveau gérable (de 29 partis ayant des sièges au Parlement en 1991, à 7 en 2005) et, même si la structure des clivages politiques est devenue plus transparente⁶, les partis politiques demeu-

6. Herbert Kitchelt *et al.*, *Post-communist Party Systems*, Cambridge University Press, 1999; Radoslaw Markowski et Mikolaj Czesnik, « Le système des partis politiques polonais : cadence des changements institutionnels et leurs conséquences », in *Le Système des partis et les Comportements électoraux*, Varsovie, ISP-Académie des sciences polonaise, 2002.

rent, dans l'ensemble, petits et éphémères. Leur vie institutionnelle est en général assez courte, leur enracinement local ténu, et leurs projets et programmes ne sont ni cohérents ni transparents. Presque tous les partis qui avaient eu des élus en 1991 ont aujourd'hui disparu. Ils ont été les victimes de la « destruction créatrice » qui semble être devenue un trait permanent de la politique partisane polonaise. Les nouveaux partis ne sont souvent rien de plus qu'une façade institutionnelle pour un certain nombre d'individus qui ont réussi à s'imposer comme des acteurs incontournables de la vie politique polonaise. Ces hommes politiques, tels que les frères Kaczynski, sont plus que disposés à abandonner les vieux partis, à en construire de nouveaux et à forger des alliances surprenantes en vue d'accroître leur capital politique.

42 Ces problèmes ne sont pas spécifiques à la Pologne, mais ils semblent y être plus aigus que dans d'autres pays de la région. Toutes les démocraties postcommunistes ont été affectées par un faible niveau d'institutionnalisation de leurs systèmes partisans, des taux très élevés de volatilité de l'électorat, une faible identification partisane, un très grand nombre de partis, de même que par de fréquentes fusions et effondrements parmi ceux-ci. Selon Jack Bielasiak, dans l'Europe de l'Est postcommuniste, « il y a trop de “vendeurs” en concurrence, avec des identités floues, des programmes vagues, un niveau de soutien marginal, et peu de liens avec la société. Le résultat est un rapport dysfonctionnel entre l'offre et la demande politiques : une offre trop importante d'acteurs politiques sans racines dans le tissu social, et une structure socio-économique sous-développée susceptible d'offrir un modèle pour des identités politiques collectives et établir des liens avec les organisations des partis. Cette condition a créé l'illusion que toutes les manœuvres politiques étaient permises. En l'absence de fortes identités institutionnelles et d'attaches à des groupes sociaux susceptibles de fonctionner comme freins, les défections et recompositions politiques sont perçues comme étant relativement peu coûteuses⁷ ».

Contrairement à beaucoup des autres pays postcommunistes, le principal paradoxe de la politique des partis en Pologne consiste dans le fait que s'il y a eu, selon les experts, des améliorations significatives d'un certain nombre de dimensions institutionnelles du système partisan, dans l'ensemble la perception populaire des partis et la nature de la compétition entre partis ont empiré. Selon Markowski et Czesnik, le

7. Jack Bielasiak, « Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe », *Communist and Post-Communist Studies*, 30 janvier 1997, p. 37.

système partisan polonais a enregistré quelques améliorations dans certains aspects institutionnels, tels que la fragmentation, la polarisation, la stabilité et la transparence des clivages, ou la représentativité; cependant, la volatilité de l'électorat demeure très élevée (à un niveau comparable à celui des systèmes latino-américains les plus instables). Ils affirment que « la scène politique polonaise a encore beaucoup à faire pour se stabiliser, s'institutionnaliser et se consolider et, en conséquence, les résultats demeurent imprévisibles⁸ ». La consolidation des caractéristiques institutionnelles de la compétition entre les partis n'est pas suivie, non plus, par une modération du comportement des élites politiques. Bien au contraire, le débat politique est devenu beaucoup plus agressif dans sa forme comme dans sa substance. Les partis en lice brisent les contraintes et les tabous les uns après les autres. Il semble que la stratégie du « tout est permis » soit devenue la norme.

43

Les problèmes affectant la politique des partis sont reflétés par les sondages d'opinion. Le pourcentage de Polonais qui identifient la démocratie au désordre et au chaos a augmenté de 19 % en 1995 à 24 % en 1999 et 31 % en 2005⁹. Le niveau de mécontentement face au fonctionnement de la démocratie parmi la population est extrêmement élevé comme l'indique le tableau ci-dessous :

*Êtes-vous satisfait du fonctionnement
de la démocratie en Pologne ?*

	nov. 1993	oct. 1995	oct. 1997	mars 1999	oct. 2000	mars 2002	juil. 2003	mai 2004
satisfait	36	30	40	28	37	24	20	21
mécontent	52	58	50	62	51	64	71	68
sans opinion	12	12	10	10	12	12	9	11

SOURCE. CBOS, *La Démocratie, toujours et encore*, Varsovie, janvier 2005; Agnieszka Paczynska, « Inequality, Political Participation and Democratic Deepening in Poland », *East European Politics and Societies*, 19 avril, p. 573-613.

8. Radoslaw Markowski et Mikolaj Czesnik, *op. cit.*, p. 27.

9. CBOS, *Évaluation du fonctionnement de la démocratie en Pologne*, Varsovie, décembre 2005.

Ce désenchantement face au fonctionnement de la démocratie est renforcé par le très faible niveau de confiance des Polonais dans les institutions démocratiques – et, en particulier, dans les deux chambres du Parlement et leurs membres¹⁰ – et dans les politiciens¹¹, ainsi que par une très faible participation électorale. Lors des dernières élections législatives, seuls 40,57 % des électeurs se sont déplacés. Lorsque l'on demande aux Polonais d'évaluer l'honnêteté professionnelle et la crédibilité de différentes professions, les trois professions enregistrant les scores les plus bas sont : les hauts fonctionnaires avec 14 %, les politiciens avec 8 % et les membres du Parlement avec 7 %¹². Le taux d'identification des Polonais avec les partis politiques existants a également décliné. Seuls 8 % des électeurs pensent qu'un parti déterminé représente leurs idées et intérêts et affirment s'identifier pleinement à un des partis existants¹³. En même temps, depuis 1993, la majorité des Polonais (plus de 60 %) sont d'accord avec l'idée que la démocratie est le meilleur système politique. Cette contradiction reflète, à la fois, l'expérience des partis politiques polonais et les opinions et attentes politiques générales.

Depuis 1989, la Pologne a eu cinq élections législatives. Elles ont été caractérisées par un sentiment dominant d'opposition aux sortants, et ni les partis ni les coalitions politiques au pouvoir n'ont survécu aux élections. En outre, nombre des partis anciennement au pouvoir se sont effondrés, disparaissant de la scène politique. D'après Markowski et Czesnik, « un système de parti instable empêche l'émergence d'affiliations partisans. Dans la mesure où les partis politiques changent constamment, fusionnent, s'effondrent, changent de noms et de dirigeants, les électeurs ne sont pas en mesure d'adopter des affiliations partisans stables¹⁴ ». À chaque élection, des partis politiques nouvellement créés sont capables de remporter un nombre de sièges non négligeable au Parlement.

On peut résumer en quelques points les problèmes qui affectent la politique des partis en Pologne.

– La politique partisane n'est pas déterminée en premier lieu par l'opinion et les intérêts de la masse des électeurs, mais par la concurrence entre les élites, qui devient de plus en plus polarisée,

10. *Ibid.*

11. CBOS, *op. cit.*, février 2005.

12. CBOS, *La Démocratie, toujours et encore*, Varsovie, janvier 2006.

13. CBOS, *La Représentativité des partis politiques*, Varsovie, mars 2005.

14. Radosław Markowski et Mikolaj Czesnik, *op. cit.*, p. 30.

féroce et destructrice. On peut la qualifier de concurrence politique malfaisante.

– Les zones d'accord fondamental entre les élites politiques tendent à se restreindre. Tandis qu'au début du processus de transition démocratique, très peu de questions politiques divisaient les élites, les questions les plus fondamentales (comme par exemple l'adhésion à l'Union européenne) font aujourd'hui l'objet de virulents débats.

– La nature instable du système partisan, quant à elle, offre plus de possibilité aux entrepreneurs politiques de manipuler les programmes des partis afin d'avancer leurs propres objectifs politiques.

– Les bénéfices institutionnels à court terme (des postes dans les agences bureaucratiques de l'État et dans les entreprises publiques) sont les principaux avantages recherchés par les partis en lice, afin d'échapper à la volatilité de la politique partisane et de s'assurer les ressources nécessaires pour conserver de l'influence.

– L'identification partisane et les engagements idéologiques sont fragiles. Aucune identité politique bien établie n'ayant survécu, la période communiste a élevé au rang de principale division politique des identités générationnelles ou organisationnelles génériques et, en particulier, la division entre les partisans de l'ex-mouvement Solidarité et ceux de l'ex-parti communiste comme principal clivage politique entre 1989 et 2005. Mais ces identités partisans assez larges sont en train de perdre de leur importance, minées par une forte volatilité de l'électorat et de fréquents changements de position parmi les partis et les hommes politiques. En fait, la coalition gouvernementale actuelle est la première à transcender la division historique entre les ex-Solidarité et les ex-communistes.

– Les partis au pouvoir perdent rapidement toute crédibilité et, en général, s'effondrent à la fin de leur mandat. En Pologne, non seulement le pouvoir corrompt, mais il détruit.

– Il faut également noter que, même si l'on assiste à un processus graduel de consolidation et d'institutionnalisation des différentes dimensions du système partisan, son instabilité demeure forte, les sentiments hostiles aux sortants dominant, et il reste très difficile de prédire les résultats électoraux et les futures politiques gouvernementales.

– Pour finir, on observe une passivité importante et croissante parmi les électeurs, comme l'indique le faible niveau d'identification partisane et de participation électorale, combiné à une forte méfiance à l'égard des partis, des institutions et des politiciens.

COMMENT EXPLIQUER LA FAIBLESSE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU SYSTÈME PARTISAN ?

Paul Lewis résume les opinions dominantes à propos des partis politiques en Europe de l'Est de la façon suivante: « Les partis politiques ne jouissent pas d'une très bonne réputation dans les pays post-communistes d'Europe de l'Est. Ils sont considérés comme faibles, fragmentés, peu capables de garantir une forme de gouvernement efficace, maladroits dans la façon dont ils se présentent aux électeurs, formés de cliques, déconnectés de la masse de la société, de moins en moins représentatifs des intérêts publics et, de façon générale, sous-développés, source de division, défendant leurs intérêts étroits, anti-thétiques à tout espoir de relance nationale et dommageables pour les intérêts de l'État¹⁵. »

Ces faiblesses des partis et systèmes partisans postcommunistes sont en général expliquées par l'héritage de la domination communiste, une méfiance généralisée à l'égard des partis et de la politique au sein de la population, la faiblesse et la fragmentation de l'opposition politique qui existait sous le régime communiste, l'absence de clivages et de préférences politiques distinctives, mais aussi de groupes d'intérêts organisés et d'identification partisane, ou encore l'absence d'une infrastructure institutionnelle stable pour le système de partis. Il est vrai que cet héritage a façonné la concurrence entre les partis en Europe orientale de façon assez différente de celle d'autres modèles partisans en Europe de l'Ouest ou ailleurs¹⁶. Il faut cependant signaler que, même s'il existe d'importantes similitudes entre les pays postcommunistes, un très large spectre de systèmes partisans est apparu dans la région, avec divers degrés d'institutionnalisation et de stabilité. Ainsi, l'argument qui accentue le rôle de l'héritage n'est valable que si l'on tient compte de la grande diversité de cet héritage dans les pays issus de la domination communiste. Dans certains cas, il a été favorable au moins à quelques partis. Par exemple, la façon dont les anciens partis communistes ont réussi ou non à devenir des acteurs légitimes de la politique

15. Paul Lewis, « Civil Society and Development of Political Parties in East-Central Europe », in Michael Waller et Martin Myant (éd.), *Parties, Trade Unions and Society in East-Central Europe*, Frank Cass, 1994, p. 5.

16. Voir Herbert Kitchelt *et al.*, *op. cit.*; Tomas Kostelecky, *Political Parties After Communism: Developments in East-Central Europe*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2000, p. 168-171.

postcommuniste reflète leur expérience sous la domination communiste¹⁷. Les différentes tentatives de lier les styles et les problèmes de la politique partisane à l'héritage des systèmes précommunistes sont moins convaincantes. Il faut cependant rappeler que la Pologne d'avant-guerre avait un système partisan fortement fragmenté, instable et volatile. Ce qui est généralement souligné dans les analyses portant sur le rôle des héritages anciens dans la formation des systèmes partisans postcommunistes ce sont la rupture et la faiblesse des vieilles idéologies et traditions partisans précommunistes. Les nombreuses tentatives visant à ressusciter les partis politiques traditionnels dans différents pays n'ont pas été couronnées de succès au cours des premières années du processus de démocratisation, malgré des efforts répétés. On peut cependant détecter la persistance de certaines affinités politiques ayant un ancien pedigree historique, en particulier parmi les élites. Néanmoins, il semble que les héritages de la période communiste soient plus importants, et ils ne sont pas particulièrement favorables aux partis politiques.

47

Un autre ensemble de problèmes concernant les partis politiques est relatif aux formes particulières de la période de transition. Les études de cette période avancent en général trois grands types d'arguments. Le premier concerne la question des choix institutionnels opérés par ces nouvelles démocraties et, en particulier, la sélection de leurs systèmes de gouvernement et des procédures électorales. En général, l'adoption de systèmes présidentiels avec une forte concentration du pouvoir dans l'exécutif a été défavorable à la formation de systèmes partisans solides, comme le cas de la Russie postsoviétique le montre clairement. On ne sera pas surpris de constater que les systèmes parlementaires ont été plus favorables à l'émergence des partis, mais lorsque des systèmes de représentation proportionnelle illimitée ont été adoptés – comme ce fut le cas lors des premières élections totalement démocratiques en Pologne –, cela a entraîné une fragmentation du système partisan naissant et une instabilité gouvernementale.

La seconde question concerne la transformation des partis communistes et leur capacité à participer avec succès à la compétition démocratique. Il existe un certain nombre d'arguments intéressants à propos du rôle des anciens partis communistes dans la vie politique postcommuniste. La démocratie est qualitativement supérieure lorsque les commu-

17. Anna Grzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past*, Cambridge University Press, 2002.

nistes sont faibles au début du processus de transformation et lorsqu'ils perdent les premières élections libres. En même temps, la qualité de la démocratie et la compétition politique sont plus satisfaisantes lorsqu'ils réussissent à se réformer et deviennent des forces politiques crédibles¹⁸.

48 Certaines études soulignent également que l'absence de partis d'opposition bien établis, solidement liés avec la société, de même que l'absence de préférences partisans claires ont fait pencher la balance du côté des élites politiques et leur ont offert une considérable liberté d'action. En bref, les partis politiques ont été construits par le haut, à l'initiative d'entrepreneurs politiques dont les seules limites étaient les ressources disponibles. Cela a entraîné une autonomisation des élites politiques, et des conflits politiques hautement symboliques et personnalisés, tout en déplaçant le centre de gravité politique au niveau national. Dans un ouvrage sous presse, Anna Grzymala-Busse illustre un autre dilemme auquel les partis politiques naissants ont à faire face. Confrontés aux exigences de la compétition électorale, les partis post-communistes, ayant de faibles racines et une présence organisationnelle limitée, se sont tournés vers l'État comme source principale des ressources nécessaires à leur survie. Cette stratégie initiale peut expliquer la faiblesse organisationnelle des partis postcommunistes, de même que leur appétit pour les ressources et fonctions étatiques, ainsi que leurs pratiques prédatrices. En conséquence, un parti politique typique d'Europe de l'Est comprend un groupe de politiciens, leurs conseillers et leurs aides; son action est centrée sur le Parlement; il a très peu de structures locales et de membres; il dépend des médias pour les campagnes électorales et cherche à obtenir des ressources de l'État. On peut avancer l'idée que les contraintes et les opportunités présentes qui influencent la formation des systèmes partisans au cours des phases initiales du processus de transformation sont sans doute aussi importantes que les héritages de la domination communiste pour expliquer les faiblesses des partis.

Le troisième ensemble de facteurs ayant influencé la formation du système partisan et renforcé les faiblesses produites par les héritages de la période communiste et les contraintes initiales est le processus d'adhésion à l'Union européenne. L'impact de ce processus est double. Tout d'abord, il affecte la nature de la compétition entre les partis;

18. Anna Grzymala-Busse, *Competition and Exploitation: How Political Parties Built the State in Post-communist Democracies*, Cambridge University Press, à paraître en 2007.

ensuite, il déplace l'équilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif. Le premier aspect offre des opportunités aux populistes radicaux, le second renforce la position de l'État aux dépens du rôle politique des partis.

Selon Moravcsik et Vachudova, les exigences pour l'adhésion sont « énormes, non négociables, appliquées de façon uniforme, et très strictement imposées¹⁹ ». Leur adoption totale, exigée par les traités d'adhésion, revient à une transformation révolutionnaire des systèmes légaux et institutionnels en place. À l'adoption obligatoire de l'*acquis* communautaire existant (avec quelques exemptions temporaires négociées) s'ajoute une pression supplémentaire informelle, visant à faire adopter des institutions et des mesures politiques qui ne sont pas réglementées au niveau de l'UE, mais que l'on trouve communément appliquées dans les pays membres (c'est l'*acquis* « soft »). Satisfaire ces exigences a produit des tensions entre le processus politique et le résultat des mesures adoptées. L'un des résultats de cette application généralisée de politiques prédéterminées est l'atrophie du débat public sur les mesures alternatives et la déformation de l'affrontement entre les partis. Comme l'affirment Grzymala-Busse et Innes, les nouveaux États membres et leurs partis au pouvoir administrent un programme politique préétabli et tendent à s'affronter sur le terrain de l'efficacité politique – et non des projets. Cela a eu un impact direct sur les systèmes partisans et le rôle politique des partis dans ces pays. La politique intérieure se résume à une course pour appliquer les choix politiques imposés par l'UE, et les débats intenses se concentrent sur les questions secondaires qui ne sont pas définies par les réglementations communautaires. Une telle situation affaiblit la responsabilité des acteurs politiques nationaux, et génère un certain scepticisme de l'opinion publique quant à l'importance des débats politiques. Cette déconnexion entre la vie politique et les choix de mesures appliquées donne une certaine liberté aux élites politiques et aux gouvernements mais, en même temps, sape leur efficacité. D'un autre côté, les gouvernements ne rencontrent sans doute pas d'opposition organisée dans la phase initiale d'application, mais peuvent être confrontés à une opposition latente et une défection d'alliés importants. Une telle dynamique peut être plus perturbatrice et politiquement coûteuse. Une conséquence possible de ces caractéristiques de la politique intérieure peut être la

49

19. Andrew Moravcsik et Milada Anna Vachudova, « National Interests, State Power, and EU Enlargement », *East European Politics and Societies*, 17, 1, p. 42-57.

montée de mouvements et de forces politiques populistes. Les partis populistes peuvent se constituer un capital politique en attaquant les choix politiques non négociables et en présentant les exigences de l'UE comme des menaces contre des intérêts nationaux vitaux. C'est exactement ce que font des partis comme Samoobrona et la Ligue des familles polonaises (LPR).

Si l'intégration européenne accroît les prérogatives du pouvoir exécutif et limite le contrôle du Parlement national, il en résulte un déclin de l'importance du pouvoir législatif comme du prestige du processus législatif national et, par extension, des partis politiques. La légitimité et le rôle politique des Parlements d'Europe de l'Est devenus de simples chambres tampons s'en trouvent affaiblis, ce qui peut altérer la nature de la représentation politique. Ainsi, la redécouverte de l'importance des Parlements après l'effondrement des régimes communistes est sérieusement remise en cause, entraînant de graves conséquences pour le fonctionnement de la démocratie²⁰. Le déclin de leur rôle a des répercussions directes pour les partis politiques et leurs représentants élus.

Le dernier élément commun qui a façonné la formation des systèmes partisans dans la région est le haut niveau d'espoir au début de la période de transition, ainsi que les déception et colère de ceux que l'on peut classer parmi les perdants de la transformation. L'effondrement des alliances et des coalitions anticommunistes initiales a été vécu avec amertume et a divisé les élites comme la masse du public. Comme le remarquait en raillant un sociologue polonais, beaucoup de gens croyaient que les gouvernements postcommunistes allaient non seulement leur apporter tout ce que le socialisme avait promis, mais le feraient plus vite, plus efficacement et en plus grande quantité. C'est là un facteur qui a contribué aux tendances persistantes à l'hostilité envers les sortants (la Hongrie est aujourd'hui le premier pays à avoir réélu le gouvernement sortant), ainsi qu'à la volatilité et à l'instabilité organisationnelle de l'électorat.

Il existe également plusieurs facteurs spécifiques à la Pologne, qui sont également partagés par seulement quelques pays de la région ou affectent ces pays à un degré moindre, alors qu'ils sont essentiels pour comprendre la crise polonaise. Comparé aux autres pays postcommu-

20. Stephen Holmes, « An European Doppelstaat ? », *East European Politics and Societies*, 17, 1, p. 107-118; Jan Zielonka, *Quality of Democracy After Joining the European Union*, papier préparé pour le Club de Madrid, 2005.

nistes, le processus de réforme en Pologne comporte plusieurs traits distincts qui ont rendu la formation du système partisan plus difficile et chaotique. La transition en Pologne a commencé en 1980, avec l'apparition du mouvement Solidarité, et a été caractérisée par une rapide mobilisation de masse et une lutte politique ouverte entre les organisations indépendantes nouvellement constituées et les forces retranchées du parti-État. L'imposition de la loi martiale et la mise hors-la-loi du syndicat Solidarité mirent fin à cette première tentative de démocratisation. Son héritage a cependant façonné la vie politique polonaise pour le reste des années 1980. À la fin de la décennie, la démocratisation était de nouveau à l'ordre du jour, menant cette fois au transfert ordonné du pouvoir aux nouvelles élites politiques. Mais ce long processus de déconstruction du parti-État polonais a laissé une marque visible sur la phase de consolidation qui a commencé après 1989.

51

En conséquence des négociations de la « Table ronde », qui commencèrent à Varsovie le 6 février 1989, la Pologne devint le premier pays du bloc soviétique à initier un transfert pacifique du pouvoir politique. Les élections semi-libres de juin 1989 menèrent au triomphe politique du mouvement Solidarité redevenu légal peu avant ; à la fin de l'été, le premier gouvernement non communiste de la région était en place, et le parti communiste s'autodissolvait en janvier 1990. Le transfert du pouvoir fut suivi par des transformations d'ensemble des institutions politiques nationales et des administrations locales, et par des réformes économiques radicales. Les nouvelles élites politiques issues du mouvement Solidarité lancèrent la Pologne sur la voie de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Les accords de la « Table ronde », souvent salués comme un modèle de transition politique ordonnée et pacifique, sont devenus un instrument utile pour les politiciens à la recherche d'arguments pour critiquer les transformations post-1989, et qui les décrivent comme une collusion funeste entre les communistes et des secteurs de l'opposition.

Cependant, les politiques de transformation durent être mises en place dans un contexte de crise économique approfondie, de politique régionale chaotique et de désintégration des institutions politiques et économiques locales. Ces éléments adverses externes, combinés aux mesures radicales de stabilisation macro-économiques, contribuèrent à une sévère contraction de l'économie, à une baisse des revenus réels, à une hausse dramatique du chômage, à de nouvelles inégalités sociales et une insécurité croissante. Peu de gens avaient anticipé une réalité aussi brutale et les enquêtes d'opinion enregistrèrent des niveaux très

élevés de déception à l'égard des politiques publiques. Les groupes professionnels et sociaux menacés par l'environnement économique changeant, en particulier dans l'industrie lourde et l'agriculture, répondirent par des grèves et des protestations. En Pologne, les actions de protestation de masse étaient plus courantes que dans tout autre pays postcommuniste²¹, et elles entraînèrent conflits et instabilité, mais, en même temps, un niveau relativement plus élevé de responsabilité des élites au pouvoir pour les mesures de réformes et les décisions politiques introduites.

52

Parallèlement, le consensus politique concernant l'ampleur, le rythme et l'échelonnement des réformes institutionnelles, qui avait initialement uni les élites, s'évanouit. Le bloc politique issu de Solidarité, uni dans les élections de 1989 puis au sein d'un même groupe parlementaire, éclata en plusieurs partis se faisant une concurrence farouche et avançant des projets et des programmes antagoniques. En conséquence, au cours de la première décennie postcommuniste, la Pologne connut une évolution politique turbulente. Durant cette période, il y eut quatre élections législatives, trois élections régionales et deux élections présidentielles et une succession de dix Premiers ministres et de huit gouvernements. Peu après son triomphe politique de 1989, le mouvement politique s'appuyant sur Solidarité se désintégra, et les partis politiques qui lui succédèrent furent souvent incapables de former des coalitions électorales efficaces. De façon assez ironique, les partis ex-communistes revinrent au pouvoir après les élections de 1993, et furent responsables de mener à bien le processus de transformation au cours des quatre années suivantes. Lors des élections de 1997, la coalition des partis rassemblés autour du syndicat Solidarité fut à nouveau capable d'arracher le pouvoir aux ex-communistes et de relancer le programme de réformes. Ils perdirent à nouveau le pouvoir en 2001, au profit de l'ex-bloc communiste.

En résumé, le cas polonais se distingue des autres transitions postcommunistes par au moins cinq facteurs uniques qui ont tous eu un impact sur la politique des partis depuis 1989.

Un rôle de pionnier et une tradition de lutte politique. L'effondrement du socialisme d'État commença en Pologne en 1980 avec l'émergence de Solidarité, ou même plus tôt, avec les révoltes de 1956, 1968, 1970 et 1976. Les aspects symboliques, intellectuels et institutionnels

21. Grzegorz Ekiert et Jan Kubik, *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2001.

de cette révolution étaient beaucoup plus prononcés et élaborés que dans aucun autre pays de la région et ont permis à l'opposition d'accumuler d'énormes ressources politiques.

La formation et la désintégration d'un mouvement politique de masse. La montée de Solidarité en 1980, sa renaissance et sa désintégration en 1989-1991 ont eu une influence formatrice déterminante sur la vie politique de la Pologne postcommuniste.

Une profonde réforme administrative. La Pologne a introduit la première et la plus complète réforme administrative des pays d'Europe centrale. En conséquence, au cours des premières étapes de la transition, l'État a été fortement décentralisé, et les communautés locales ont assumé, pour le meilleur ou pour le pire, un grand nombre de prérogatives et de responsabilités administratives. Cela a entraîné une coupure entre les niveaux local et national de la politique qui a affecté le développement et l'affrontement des partis.

Une grande fragmentation et instabilité politique. La Pologne a connu plus de conflits politiques et une concurrence politique bien plus acharnée que tous les autres pays de la région. En conséquence, il y a eu beaucoup de changements de gouvernement et un grand nombre d'élections. La vie politique très concurrentielle et instable, combinée à l'existence de médias libres, a contribué à un plus grand degré de responsabilité, à plus de contrôle politique sur les mesures adoptées, à une limitation de la poursuite d'intérêts matériels personnels, et de la corruption.

Une réforme économique précoce et radicale. Le premier gouvernement démocratique polonais a introduit des mesures macro-économiques radicales, une « thérapie de choc », au tout début du processus de transition. En outre, la dynamique de la réforme a été maintenue durant toute la période, malgré les changements de gouvernement et de coalitions au pouvoir. De la même façon les accords de la « Table ronde », la « thérapie de choc » et les réformes économiques libérales qui s'en suivirent sont devenus une cible utile pour les partis et les politiciens cherchant à se constituer un capital politique.

La combinaison de ces cinq facteurs a lourdement influencé les transformations politiques et économiques du pays de même que la formation du système partisan. La mobilisation politique de masse et le consensus initial à propos du besoin et de la nature des réformes ont produit une forte dynamique en faveur de transformations institutionnelles d'ensemble. Cela a également empêché la formation de partis politiques ayant des projets et des programmes distincts. La réac-

tivation des élites locales (à travers les comités de citoyens) et la décentralisation administrative ont mené au découplage de la politique nationale et de la politique locale/régionale. Cela, en retour, a protégé les évolutions locales dans le domaine social, politique et, surtout, économique, de la volatilité de la vie politique nationale. Réciproquement, les politiques nationales étaient à l'abri de remises en question locales. Cela a aussi affecté le système partisan en découplant l'action des partis au niveau national et local. En outre, la vie politique locale était aussi dominée par des élites régionales indépendantes du jeu des partis au niveau national.

54 Trois facteurs supplémentaires ont déterminé la nature spécifique de la transition de la Pologne vers la démocratie. En premier lieu, il y a eu une séparation assez nette entre l'émergence du système partisan et le développement de la société civile. Cette société civile émergente a manifesté un très haut niveau de méfiance à l'égard des partis politiques et a refusé de collaborer avec eux de façon sérieuse²². 5 % seulement des organisations de la société civile polonaise ont coopéré avec des partis politiques et 4 % ont exprimé leur disponibilité à établir des relations avec les partis. Plus important encore, les deux principaux acteurs de la société civile – le syndicat Solidarité et l'Église catholique – ont manifesté leur réticence à soutenir tout parti politique particulier. La hiérarchie de l'Église s'est efforcée de jouer un rôle politique indépendant dans la nouvelle démocratie polonaise. Elle a lutté pour conserver son rôle de médiateur se tenant au-dessus de la politique et entre l'État et la société, rôle qu'elle avait assumé avec plaisir dans les années 1980. Cela explique en grande partie pourquoi le pays le plus catholique d'Europe n'a pas de parti chrétien-démocrate. De la même façon, le syndicat Solidarité souhaitait avoir une représentation politique propre au Parlement et exercer une influence directe sur les politiques publiques. Les relations entre le syndicat Solidarité et les élites polonaises d'opposition n'est pas une histoire de trahison, comme cela a été suggéré. Il s'agit plutôt d'une histoire de priorités et d'ambitions politiques incompatibles, qui ont eu des conséquences tout aussi graves pour les deux parties. De façon paradoxale, seul l'ancien parti communiste a été capable de rallier le soutien du secteur du mouvement syndical qui avait contribué à sa victoire lors des élections législatives de 1993.

Le second facteur qui a façonné la formation du système partisan polonais est l'effondrement du discours politique développé durant la

22. Grzegorz Ekiert et Jan Kubik, *op. cit.*, p. 107.

période de Solidarité en 1980-1981 et maintenu – malgré plusieurs remises en question – au cours des années 1980, de même que l'unité organisationnelle et politique des forces issues de Solidarité. Janusz Majcherek affirme que le développement tardif et fragile du système partisan en Pologne trouve sa source dans les positions du Club parlementaire citoyen au sein du premier Parlement, qui formait la base politique du gouvernement Mzowiecki en 1989-1990²³. Les dirigeants du Club pensaient que les difficultés et les incertitudes du processus de transformation exigeaient l'unité du camp pro-Solidarité et que le processus de réforme exigeait un gouvernement fort et non des partis forts. L'expérience de ces efforts initiaux visant à maintenir la cohérence du camp pro-Solidarité entraîna une personnalisation des divisions politiques, encore accentuée par d'âpres affrontements lors des campagnes présidentielles et des premières élections législatives libres, qui divisèrent le camp pro-Solidarité en plusieurs partis politiques hostiles les uns envers les autres. Ces conflits amers menèrent à la victoire des anciens communistes en 1993, et nourrirent les efforts qui tendaient à recréer artificiellement l'ethos politique de Solidarité par la formation de AWS (Action électorale Solidarité) qui remporta les élections de 1997. La défaite des forces post-Solidarité lors des élections de 2001 initia un processus majeur de réaligement parmi les élites politiques. La coalition au pouvoir sortie des élections de 2005 est le résultat de ce réaligement.

55

Finalement, le consensus initial à propos du type de réformes politiques et économiques nécessaires en Pologne a tendu à émousser les clivages politiques traditionnels. Les politiques sociales et économiques défendues par les libéraux, les socialistes ou les conservateurs se différenciaient plus dans la forme que dans la substance. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que, aujourd'hui encore, entre 27 et 41 % de la population ne sont pas capables de déterminer si les programmes économiques des différents partis sont socialistes ou libéraux²⁴. Les politiques économiques et sociales initiées en 1990 ont été poursuivies, malgré des changements significatifs dans la composition politique du Parlement et du gouvernement. Cette situation a facilité l'émergence d'un populisme antilibéral et antiréforme qui est devenu la source principale du discours oppositionnel.

23. Janusz Majcherek, *La Première Décennie de la III^e République 1989-1999*, Varsovie, Presspublica, 1999, p. 143.

24. CBOS, *Beau fixe pour la droite – Évolutions dans les opinions politiques des Polonais durant les quatre dernières années*, Varsovie, janvier 2006.

CONCLUSION

56 Les dernières élections montrent que la Pologne connaît actuellement un profond réalignement politique. Pour la première fois depuis 1989, la coalition au pouvoir représente les extrémistes de droite, les nationalistes et les populistes opportunistes qui rejettent le programme de réforme, les objectifs et les stratégies soutenus et introduits par les gouvernements précédents. Cette nouvelle coalition remet également sérieusement en question les engagements de la Pologne envers l'UE. En outre, la coalition gouvernementale nouvellement formée propose un programme politique rétrograde et étroit qui risque de mettre en danger le processus de modernisation et d'européanisation et les progrès réalisés par la Pologne au cours des quinze dernières années. Le résultat des dernières élections législatives prouve une fois de plus que le système partisan polonais demeure instable et imprévisible et constitue la menace la plus grave contre la consolidation de la démocratie dans le pays. Le présent essai a cherché à mettre en évidence le fait que si le postcommunisme est, en général, un terrain peu fertile pour l'émergence de partis politiques et le jeu politique partisan, la consolidation du système de partis en Pologne a été confrontée à un nombre de défis plus sérieux que dans les autres pays postcommunistes à cause des caractéristiques spécifiques de la transition.

Il y a trois façons différentes d'envisager le futur de la politique partisane en Pologne. Premièrement, on peut conclure que, pour une série d'expériences et de raisons historiques spécifiques, la Pologne a développé un système partisan fortement idiosyncrasique, caractérisé par une instabilité inhérente, la faiblesse organisationnelle des partis, une tendance croissante à l'extrémisme politique et une forte imprédictibilité. Si tel est le cas, la vie politique polonaise promet d'être une entreprise très volatile dans les années à venir, avec des conséquences potentiellement assez graves pour le développement économique du pays et pour sa position au sein de l'Union européenne. Une seconde possibilité, plus optimiste, est d'expliquer que la vie politique polonaise est encore au début d'un processus d'institutionnalisation et de consolidation et que la situation politique actuelle ne fait que refléter son immaturité. Les améliorations enregistrées dans différents aspects du système partisan et la disparition du clivage entre les forces post-Solidarité et les forces postcommunistes sont peut-être un signe que le système partisan avance vers une nouvelle phase de consolidation.

Enfin, on pourrait voir dans la vie politique polonaise un exemple d'un système démocratique au sein duquel des partis politiques forts ne sont plus possibles ni présents. Un tel système serait dirigé par des coalitions instables de partis fragmentés, sans membres et sans organisation solide, et avec des projets diversifiés envoyés par voie électronique à des électeurs passifs. Beaucoup de signes tendent à montrer que l'identification partisane enregistre un déclin dans toutes les démocraties avancées, que les organisations des partis et leurs relations avec l'électorat sont en train de changer, et que l'éventail politique devient de plus en plus fragmenté. Ainsi, la vie politique polonaise, avec son caractère imprévisible et sa cacophonie idéologique représente peut-être le futur de la politique démocratique. Pourtant, je reprendrai à mon compte, en conclusion, l'affirmation de Elmer E. Schattschneider qui écrivait, il y a plus d'un demi-siècle, que « les partis politiques ont créé la démocratie moderne, et la démocratie moderne ne peut exister sans les partis ²⁵ ».

57

Traduit de l'anglais
par Isabelle Richet

R É S U M É

Depuis 1989, la démocratie polonaise n'a pas réussi à consolider son système partisan, entraînant un vaste mécontentement populaire. Les dernières élections indiquent que la Pologne est en train de connaître un réalignement politique majeur : pour la première fois, la coalition au pouvoir compte extrémistes de droite, nationalistes et populistes opportunistes qui rejettent le programme de réforme, ainsi que les objectifs et stratégies mis en place par les gouvernements précédents. Ce système partisan idiosyncrasique – marqué par une instabilité inhérente, une faiblesse organisationnelle, une tendance croissante à l'extrémisme politique et dont le programme rétrograde risque d'affecter le processus de modernisation amorcé depuis quinze ans – remet sérieusement en question les engagements de la Pologne envers l'UE.

25. Elmer E. Schattschneider, *Party Government*, New York, Farrar & Rinehart, 1942, p. 1.