

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA POLOGNE

N° 118

S O M M A I R E

DANIEL BEAUVOIS	5
Le retour de la Pologne comme acteur européen	
FRANÇOIS BAFOIL	21
L'adaptation de la société polonaise à l'Europe	
GRZEGORZ EKIERT	37
L'instabilité du système partisan	
Le maillon faible de la consolidation démocratique en Pologne	
MIRA MARODY	59
La question de la démocratie en Pologne	
MARIA KRUK	73
Progrès et limites de l'État de droit	
PATRICK MICHEL	91
L'Église et le catholicisme polonais à l'épreuve du pluralisme	
ALEKSANDER SMOLAR	101
Les radicaux au pouvoir et la transformation de la Pologne	
JEAN-YVES POTEL	113
La politique orientale polonaise	

DOROTA DAKOWSKA	125
Les relations germano-polonaises	
Les relectures du passé dans le contexte de l'adhésion à l'UE	

JACQUES RUPNIK	137
La Pologne à l'heure américaine	
Entre l'Europe et les États-Unis	

CHRONIQUES

JEAN-ÉRIC SCHOETTL	155
Les causalités enchevêtrées du désordre normatif	

REPÈRES ÉTRANGERS	161
(1 ^{er} janvier – 31 mars 2006)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT et CÉLINE HISCOCK-LAGEOT	

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE	177
(1 ^{er} janvier – 30 avril 2006)	
PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL	

Bulletin d'abonnement	213
Summaries	215

Pouvoirs remercie Jacques Rupnik qui a conçu ce numéro avec nous et a largement participé à sa réalisation.

LA POLOGNE EST ÉTUDIÉE PAR

FRANÇOIS BAFOIL, sociologue, directeur de recherche au CNRS-CERI. Il enseigne à Sciences Po, à l'European Online Academy ainsi qu'à l'université La Viadrina de Francfort-sur-l'Oder. Il a notamment dirigé *La Pologne au XX^e siècle. Politique, économie et société* (Fayard, 2007).
bafail@ceri-sciences-po.org

DANIEL BEAUVOIS, ancien directeur des centres de Civilisation française de Varsovie, d'Étude de la culture polonaise de Lille III, d'Histoire des Slaves de Paris I. *La Pologne. Histoire, société, culture*, est son dernier ouvrage (La Martinière, 2005).

DOROTA DAKOWSKA, maître de conférences à l'université Strasbourg III et à l'IEP de Strasbourg. Sa thèse porte sur les fondations politiques allemandes et elle a publié de nombreux articles sur l'élargissement de l'UE et la gestion du passé en Pologne.

GRZEGORZ EKIERT, professeur à Harvard, a publié notamment *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989-1993* (Cambridge UP, 1999), et *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule* (avec S. Hanson, Cambridge UP, 2003).

MARIA KRUK, ancienne directrice de l'Institut d'études juridiques de l'Académie polonaise des sciences, professeur des écoles supérieures de droit à Varsovie, expert permanent à la Commission constitutionnelle de l'Assemblée nationale (1996-1997), est l'auteur de nombreux ouvrages scientifiques.

MIRA MARODY, professeur de sociologie à l'Université de Varsovie.

PATRICK MICHEL, sociologue et politologue, directeur de recherche au CNRS-CERI-FNSP, enseigne à l'IEP de Paris.
patrick.michel@sciences-po.fr

JEAN-YVES POTEL, ancien diplomate, docteur en science politique, a été conseiller de coopération et d'action culturelle à Varsovie (2001-2005). Dernières publications: *Au miroir de la guerre. Sur le Kosovo* (L'Aube, 2000), et *Scènes de grèves en Pologne* (nle éd. augmentée, Noir sur Blanc, 2006).

JACQUES RUPNIK, directeur de recherche au CNRS-CERI, et professeur à l'IEP de Paris, actuellement professeur invité à Harvard. Dernières publications: *L'Europe des vingt-cinq. 25 cartes pour un jeu complexe* (avec Chr. Lequesne, Autrement, 2004), et *Balkan Diary* (Pristina, KCI, 2004).

ALEKSANDER SMOLAR, président de la Fondation Stefan Batory (l'antenne polonaise de la fondation Soros), chargé de recherche au CNRS, a été le conseiller spécial de Tadeusz Mazowiecki, premier chef de gouvernement de l'ère postcommuniste en Pologne.

LE RETOUR DE LA POLOGNE COMME ACTEUR EUROPÉEN

RETOUR ? IL EST PROBABLE QUE LA QUESTION AINSI POSÉE paraît trait quelque peu blessante pour le Polonais moyen persuadé que ses ancêtres ne cessèrent jamais d'être des acteurs européens. Et il est vrai qu'à y bien regarder, à travers toutes ses vicissitudes, même lorsque la Pologne nous semble – dans notre immense complexe de supériorité – absente ou très éloignée de la « grande » politique européenne, elle évolue et agit sans cesse à notre diapason. Il peut certes paraître au citoyen d'un État stable qui n'a, en dehors de quelques secousses, connu aucune remise en cause totale de son existence et de son identité, que le destin de la Pologne l'a, plus d'une fois, conduite au bord du vide ou de la dissolution.

5

État à éclipses, frontières à géométrie variable, pays de nulle part au XIX^e siècle, peuple de partout par sa tradition d'émigration mondiale, exception européenne au XVI^e siècle lorsque y apparaît un système politique unique et qu'elle couvre la plus grande surface européenne après la Russie, confetti infime du duché de Varsovie sous Napoléon, phénix redéployant ses ailes et ses griffes sous Pilsudski après 1918, Pologne fantomatique des décennies communistes après 1945, David de 1980 qui fit s'écrouler le Goliath soviétique, la Pologne a rejoint l'Union européenne en 2004, riche des mille facettes que lui a données l'histoire et de l'énergie qu'ont conférée les épreuves à son peuple.

Le fait qui marque la première et peut-être la plus fondamentale des intégrations européennes de la Pologne est son entrée, dès le X^e siècle, dans la sphère culturelle latine. Certes, des siècles de paganisme s'étaient écoulés auparavant, attestés par des traces archéologiques et des témoignages écrits indirects qui permettent d'établir que les Slaves établis de part et d'autre de l'Oder étaient déjà en communication avec le monde

germanique et avec toute une *Europe barbare* qu'un livre très éclairant de Karol Modzelewski – sur le point de paraître en français – nous révèle¹. De ce point de vue, la volonté polonaise récente d'inscrire les « origines chrétiennes » de l'Europe dans une éventuelle Constitution est totalement antiscientifique. Mais, dans l'histoire comme croyance qui prévaut souvent dans l'historiographie natiogénique – pas seulement en Pologne –, on a vite fait de passer ces siècles par pertes et profits. Considérant que l'histoire ne commence qu'avec l'écriture, cette historiographie traditionnelle n'introduit la Pologne dans l'Europe qu'à partir du moment où l'État de Gniezno, territoire de Mieszko I^{er}, prince des Polanes, se rallie à la chrétienté.

6

C'est, en effet, à la bibliothèque du Vatican qu'est conservé un fragment du testament en latin de ce prince qui plaçait toutes ses possessions sous la protection du pape afin, pensait-il en vain, d'en éviter le morcellement. Peu avant le grand schisme, qui commandera à toute la *Slavia orientalis* d'adopter l'alphabet cyrillique et le slavon ancien, ces Slaves de l'Ouest marquaient donc déjà leur différence en adoptant, à l'instar des Tchèques ou des Croates, la langue et l'alphabet latins qui constitueraient le signe le plus évident de leur appartenance à la sphère romaine.

Dès la génération suivante, le pape accorda au prince l'investiture des évêques, des diocèses furent créés à Cracovie, Breslau et Kolberg. Des liens personnels ostensibles avec l'empereur Otton III firent du prince des Polanes un allié prestigieux de l'Empire. Malgré une grande fragilité des alliances et les guerres incessantes, on voit s'instaurer peu à peu un type de société et un mode de fonctionnement qu'on retrouve dans tout l'Occident. Autour des premières cathédrales romanes ont été retrouvés les vestiges attestant le progrès rapide de la christianisation et la naissance autour du prince d'une classe de dignitaires avec leurs chancelleries, des écoles, des magasins où apparaissent des monnaies des pays voisins mêlées à celles du prince lui-même. Les alliances dynastiques donnent une bonne idée de l'étendue des relations. La première épouse de Mieszko, Dubravka, était tchèque, et Oda, la seconde, était fille d'un margrave. Boleslas, son fils, épousa successivement une Allemande, une Hongroise et une Lusacienne. Son petit-fils épousa Richeza, fille très instruite du palatin de Lorraine. En très peu de temps, l'amplitude des relations trahit donc un élargissement continental.

1. Flammarion, 2006.

La recherche par les princes polanes de la dignité royale, intermittente au début, témoigne également de l'adoption des canons sociaux de l'Occident. Les rituels d'attribution de ce titre, les cérémonies de couronnement sont déjà des signes d'intégration dans cette *christiana respublica* à laquelle se réduisait l'Europe du temps. Comme partout dans cet espace se développa un réseau d'abbayes à la faveur de fondations et, comme ailleurs, celles-ci devinrent les centres d'un culte de reliques, investies d'un rôle qui, au fil du temps, devait se révéler de plus en plus natiogénique. Ainsi saint Adalbert (Wojciech en polonais), martyrisé par les Baltes encore païens, fut-il canonisé presque aussitôt et sa chässe honorée à Gniezno. Saint Stanislas, évêque de Cracovie, injustement – dit la légende – accusé de trahison et écartelé, vit son corps démembré se reconstituer, ce qui devint le symbole de l'unité de la Pologne.

7

Tous les pays d'Europe eurent des mythes fondateurs de ce genre. La Pologne naissante s'inscrivait ainsi nettement dans un processus d'occidentalisation. Celui-ci paraît plus net si l'on considère que presque tout ce que l'on sait des rapports intra-européens des « origines » nous est parvenu grâce à la plume d'un moine, venu de Saint-Gilles-en-Provence, qui écrivit en Pologne, entre 1113 et 1116, une longue chronique latine. Le texte de ce *Gallus anonymus* témoigne d'une familiarité précise avec la vie des grands et d'échanges étendus. Ce furent toutefois les influences germaniques qui dominèrent. Les évêques allemands cherchaient à contrôler les diocèses polonais pour en faire les points de départ de missions vers les peuples baltes encore païens. Les élites polonaises adoptèrent l'organisation et les structures de la chevalerie européenne. Le mot « chevalier », *rycerz*, vient de l'allemand *Ritter* ou le mot « noblesse », *szlachta*, est issu de *geschlecht* (bien né), d'abord adopté par les Tchèques.

L'organisation de la paysannerie, très vite proche du servage, était confiée à un responsable devant le seigneur dit *Wojt* (de l'allemand *Vogt*) et au centre des villes se dressait un *ratusz* (de *Rathaus*) qui édictait des règlements inspirés par le droit de Magdebourg, par l'intermédiaire d'un *burmistrz* (*Bürgermeister*). Ces modèles n'indiquaient pas une germanisation puisque la langue d'échange était le latin. Celui-ci était évidemment de règle dans les églises, les écoles monastiques ou paroissiales, dans les chants liturgiques, mais, à côté de cette *lingua franca*, la langue polonaise, écrite en alphabet latin, est attestée dès le milieu du XIII^e siècle. La plus ancienne copie d'un texte polonais est celle de l'hymne à la Vierge Marie, *Bogurodzica*, qui, enrichi au XV^e siècle

de quelques strophes, deviendra une sorte d'hymne à la Pologne et à son roi.

La culture européenne est présente dans l'œuvre des chroniqueurs du XIII^e siècle: Maître Vincent était *magister* d'une université italienne ou française, le chancelier Odrowaz avait étudié à Vicence. Les magnifiques vantaux des portes de bronze de la cathédrale de Gniezno furent apportés d'un atelier mosan. Ils sont d'une facture aussi étonnante que les portails de Vérone ou de Novgorod, issus des mêmes orfèvreries. Les observations des voyageurs arabes ou saxons confirment l'extension d'une culture livresque commune d'un bout à l'autre de l'Europe.

8 Au moment où toute la chevalerie d'Europe se croyait appelée à défendre le tombeau du Christ, les Polonais furent confrontés aux croisades sur leur propre territoire. Leur roi, Henri le Pieux, fut tué à Legnica, en Silésie, dans une bataille contre les hordes tatares du khan Baty. Cet événement fut à l'origine d'un autre mythe fondateur tenace: la conviction d'être les sentinelles de notre continent, le « rempart de la chrétienté ». Cette mission ne cessera d'être évoquée à chaque menace venue de l'est.

Au milieu du XIV^e siècle, le long règne de Casimir le Grand nous montre une Pologne très active dans les relations entre les grandes puissances d'Europe centrale, nouant des alliances avec les Luxembourg en Bohême et les Anjou en Hongrie pour mieux combattre, avec la bénédiction des papes d'Avignon, l'hégémonie croissante des Chevaliers teutoniques. Deux procès canoniques où furent convoqués des arbitres d'autres pays, dont le Français Gailhard de Carcès, attestent ce rôle éminent dans des rencontres qui préfigurent les forums internationaux de l'avenir. Le sommet de cette vie internationale fut atteint en 1364, à Cracovie, où se tint, à l'initiative de Pierre de Lusignan, roi de Chypre, ce que Guillaume de Machaut appela un « moult grant parlement ». Les Luxembourg, les Habsbourg, Louis d'Anjou, Valdemar de Danemark, les margraves de Brandebourg, princes de Silésie, Poméranie et Mazovie y affirmèrent une unité contre les Turcs, qui, dans une perspective religieuse, exprime une tendance aux grandes alliances dont la Pologne était le catalyseur. On ne saurait non plus oublier la position européenne originale de Casimir le Grand qui sut ouvrir son pays aux Juifs chassés de tout l'Occident, leur conférer des privilèges et leur permettre de créer des villes ou quartiers propres tels que Casimir, sur l'autre rive de la Vistule, à Cracovie. Avec cette décision, l'Europe juive devenait surtout polonaise.

La volonté de grands rapprochements à l'échelle européenne éclata évidemment dans l'union dynastique entre Edwige d'Anjou, héritière de Pologne, et Wladyslas Jagellon de Lituanie en 1386. La mort prématurée de la jeune reine (canonisée par Jean-Paul II en 1997) inaugura la lignée royale des Lituaniens sur le trône de Pologne, marqua l'entrée de l'immense Lituanie dans la chrétienté romaine (par baptême du roi) et annonça la constitution, un siècle et demi plus tard, d'un Commonwealth continental qui serait la République lituano-polonaise.

Cet État pesait dans la politique européenne bien plus que les manuels natiocentriques de nos écoles ne le disent. De grands problèmes tels que le dénouement du schisme d'Avignon, le règlement de la question hussite ou la réflexion philosophique sur les guerres justes ou injustes ne purent être débattus, notamment au concile de Constance de 1414 à 1418, sans l'apport polonais. L'université de Cracovie, fondée en 1354, y envoya des professeurs, des sages vinrent enrichir la réflexion sur les droits des païens et quelques-uns initièrent, face au péril moscovite naissant, l'idée d'une réunion des Églises de Rome et d'Orient. Le métropolite de Lituanie-Ruthénie, G. Cemblat, faillit y réussir en 1415. Mais il est vrai aussi qu'en cette période se dessina une tendance qui devait rester une constante européenne, celle de l'instrumentalisation des aspirations polonaises. Le catholicisme flamboyant du roi néophyte fut vite perçu par la papauté et l'Autriche comme une occasion de manipulation. La victime en fut son fils, qui alla mourir, à 20 ans, en Bulgarie, à Varna, en 1444, dans une croisade où il n'avait que faire. Cette tendance à entraîner la Pologne dans des conflits qui ne sont pas les siens s'est répétée jusqu'aujourd'hui.

L'Europe du commerce de cette époque trouve de nos jours encore à Cracovie l'un de ses plus prestigieux symboles : la Halle aux draps. Sur la route venant de Lwow en Ruthénie, et allant vers l'ouest, se croisaient le drap flamand, les harengs salés de la Baltique, le vin hongrois ou bourguignon, et tous ces échanges suscitaient un développement de l'art où l'on sent toujours la fécondité des brassages européens. La cathédrale Sainte-Marie de Cracovie avec son superbe gothique et la vitalité colorée du célèbre retable de l'Allemand Wit Stoss (1477) n'a d'égal que les coloris tendres et chauds du peintre polonais Jan Polack qui alla, à la même époque, exécuter les peintures des monastères de Munich que l'on trouve encore à la pinacothèque de cette ville.

Plus largement l'européanisation de la couche supérieure de la population polonaise se retrouve dans les partitions musicales de Mikolaj de Radom qui adapte des polyphonies françaises, mais c'est bien le

prestige royal que proclament les fresques des chapelles des châteaux de Lublin et de Cracovie où se réalise une synthèse des arts byzantin et latin. Et ce roi sait se faire connaître en Europe. L'éclat de sa représentation à cheval dans le rougeoiement de son caparaçon semé d'aigles blancs, au beau milieu de l'armorial bourguignon des Chevaliers de la Toison d'or, conservé à Paris, à la bibliothèque de l'Arsenal (1435), semble rappeler le fracas et l'écho européen de sa victoire de Grunwald contre les Teutoniques, vingt-cinq ans plus tôt.

10 S'il est inutile d'insister sur le retentissement que devait avoir en Europe, dans l'Église et dans le monde, l'établissement de l'héliocentrisme par Copernic (qui meurt en 1543, alors que les grandes découvertes se succèdent), sans doute serait-il intéressant de rappeler que, pour les Polonais, l'époque des Jagellon (jusqu'en 1572) fut celle de la maturation d'un nouveau système politique qu'ils aiment présenter comme une originalité européenne – ce qu'il fut –, voire comme un exemple de liberté et de démocratie – ce qu'il ne fut pas.

Il est incontestable que les idées humanistes eurent, dans la théorie politique polonaise, un impact plus profond qu'en Occident. Dans l'élan des écrits imprimés, dans la multiplication des contacts universitaires avec l'Italie, la France, la Hollande, l'Allemagne, la caste nobiliaire avait pris ici une importance beaucoup plus grande qu'ailleurs en Europe quant à sa volonté de partager le pouvoir avec le roi. Elle produisit quelques penseurs de grande envergure. Ceux-ci surent théoriser, à grand renfort de citations de Cicéron, Virgile ou Horace, la nécessité d'éviter l'absolutisme et d'ériger un système reposant sur la liberté, l'égalité, le bien public, les élections, la création d'un parlement et d'un sénat. Dès 1506, le droit romain nourrissait largement le *Statut*, ou recueil de lois, que Jan Laski rédigea pour la Pologne. On le retrouva dans le *Statut lituanien* dont la première version parut en 1522. Le sommet de cette pensée généreuse se trouve dans les écrits latins (mais aussitôt traduits) de Modrevius qui luttait contre le servage, prônait l'égalité devant la loi, dictait des règles de bon fonctionnement de la chose publique. Cette pensée théorique dépassait en harmonie l'*Utopie* de Thomas More.

L'énorme écueil était que les nobles, qui représentaient environ 10 % de la population, se désignaient comme la « nation », comme le « peuple nobiliaire », et souhaitaient n'appliquer ces principes qu'à eux-mêmes. La majorité de ces 10 % était d'ailleurs bien loin de penser de manière tellement vertueuse et civique ou n'était pas même économiquement capable de participer à la vie politique. Aussi lorsqu'en 1573 on établit

la royauté élective contrôlée par une diète représentant les nobles de Pologne et de Lituanie (qui s'étaient unis en une seule République en 1569), il en résulta un régime très original, mais bien loin d'être un exemple pour l'Europe tel que le présentent aujourd'hui certains historiens un peu rapides.

L'idéal nobiliaire le plus courant était plutôt dans le modèle qu'allait chercher Gornicki en Italie dans le *Courtisan* de Castiglione. Machiavel n'est jamais loin. Si les mœurs de la Renaissance donnèrent à la société noble un charme et une finesse que l'on retrouve chez Kochanowski, le Ronsard polonais, Henri de Valois, élu roi de Pologne, fut si peu séduit par la mentalité générale qu'il s'enfuit, après quelques mois, pour devenir Henri III en France.

Un hiatus très net existait entre les hautes valeurs des quelques concepteurs de la « démocratie nobiliaire » – qui obligèrent même Henri de Valois, avant son élection, à promettre de respecter la tolérance religieuse (alors qu'il avait, comme on sait, largement trempé dans la Saint-Barthélemy) – et la conduite générale des nobles qui confondaient liberté et arbitraire.

La perception des Polonais en Europe oscillait donc entre une admiration pour leurs réalisations et la méfiance envers de surprenantes incohérences. Le pays continuait à s'ouvrir aux modes et à l'art occidentaux, notamment en architecture, où l'italianisme était sensible (château du Wawel à Cracovie), et en musique : les 520 pages de la Tablature de Lublin sont une anthologie extraordinaire de l'Europe musicale. Les sciences continuaient leur essor : la cartographie, les horloges, etc. Mais il apparut vite que l'idée d'aller presque systématiquement choisir les rois à l'étranger, par crainte des empiètements sur la « liberté » nobiliaire introduisait de graves effets secondaires.

Jusqu'à la disparition de l'élection des rois, à la fin du XVIII^e siècle, la Pologne fut dirigée par un Français, un Hongrois (Batory), trois Suédois (Sigismond III, Wladyslas IV, Jean-Casimir), deux Polonais (surtout Sobieski), deux Saxons (Auguste II et III), un Polonais (Stanislas-Auguste). Cet usage fit de la Pologne une table de jeu des puissances absolutistes européennes qui ne cessèrent d'y faire élire leurs protégés par coterie interposées, généreusement stipendiées.

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, les manipulations de la Pologne devinrent la règle européenne. Pilier de la Contre-Réforme, obsédée par sa mission de défense contre les Turcs infidèles et les orthodoxes schismatiques, elle devint, au milieu du XVII^e siècle, le champ clos où toutes les armées d'Europe se donnaient carrière et semaient la désolation.

Tout le continent fut, au contraire, frappé, en 1683, par la brillante victoire que le roi Jean Sobieski remporta sur les Turcs, sauvant Vienne et la chrétienté. Mais, comme jadis le fils de Jagellon, il ne vit pas que son esprit chevaleresque d'un autre âge ne servait que l'Autriche. Son testament annonça lucidement, avec un siècle d'avance, que la Pologne courait à sa perte.

12

Endormis par le retour d'une paix relative, dans une bonne conjoncture économique où les grains acheminés vers Dantzig leur garantissaient l'opulence, les nobles terriens ne virent pas venir le déclin. Leur béatitude « sarmatique » convenait à l'Europe. Les reines étaient françaises et favorisaient l'émergence de cours raffinées chez les magnats. Le catholicisme devint intolérant (bien que sans dragonnades). Il n'y avait presque plus de protestants, mais on chassa les sociniens qui allèrent en Hollande. En 1652 fut institué le *liberum veto* qui permettait à un seul député noble de s'opposer à l'unanimité. Le fonctionnement déjà problématique de la « démocratie nobiliaire » s'en trouva bloqué.

Les deux longs règnes saxons, jusqu'en 1764, furent une sorte de nuit politique de plus en plus régentée par la Russie. Les rois, plus souvent à Dresde qu'à Varsovie, n'étaient que des souverains nominaux, mais l'Europe aristocratique aimait se retrouver dans les superbes palais des Branicki à Białystok, des Czartoryski à Pulawy, des Potocki à Tulczyn, des Lubomirski à Lancut, des Sapieha à Koden, des Radziwill à Nieswiez. Une armée de maîtres de danse, d'escrime, d'équitation, de précepteurs introduisait imperceptiblement dans cette société les usages de l'Europe française. La franc-maçonnerie, de jeu mondain, devint, peu à peu, un courant de réflexion à la mode.

Le règne de Poniatowski, le dernier roi, montra combien les Lumières européennes pénétraient la Pologne et s'intéressaient à elle. Louis XV avait épousé une Polonaise et Choiseul essaya de soutenir les Confédérés de Bar lorsque ceux-ci voulurent secouer la tutelle russe. Il leur envoya Dumouriez. Mais ce fut le monde philosophique européen qui s'empara du thème polonais lorsqu'il apparut que les voisins – Russie, Prusse et Autriche – rêvaient de s'attribuer des morceaux de ce pays. Le roi, qui avait de larges relations dans ce monde, fit ce qu'il put pour le mettre en branle. La bataille des idées fit rage. Rousseau y alla d'un projet de Constitution pour la Pologne de ses rêves. Mably le suivit. En Italie, Beccaria fut l'inspirateur des réformateurs polonais. Voltaire, au contraire, mit sa plume vénale au service de Catherine II. L'Europe n'en assista pas moins avec effroi, mais impuissante, à la première réduction territoriale de 1772.

Dans ce qui lui restait, le roi tenta d'appliquer de nouvelles règles de gouvernement. Il se soucia d'éducation. L'Europe, heureuse de voir naître cette première Éducation nationale, y dépêcha des philosophes qui se firent auteurs de manuels : le Suisse Lhuillier, les Français Condillac et Dupont de Nemours. Le secrétaire du roi, l'Italien Piatoli, fourbissait en silence un projet de Constitution, non sans gagner à cette idée des patriotes polonais comme Kollataj ou Staszic. À côté de cette république des Lettres européennes, penchée au chevet de la Pologne malade, la république des Arts continuait à y œuvrer. L'art du XVIII^e siècle finissant devient, en Pologne, plus européen que jamais : l'Allemand Aigner, les Italiens Merlini, Fontana, Bacciarelli, Canaletto voisinent les Français Norblin, Le Brun, Vigée-Lebrun.

Ce fut dans ce bouillonnement intellectuel que la diète polonaise, rejetant enfin l'absurde *liberum veto*, se mit à délibérer sans discontinuer, pendant quatre ans, entre 1788 et 1792. Le 3 mai 1791, les Polonais, les premiers en Europe continentale, se dotèrent d'une Constitution qui, sans porter les marques révolutionnaires de la française, publiée cinq mois plus tard, n'en témoignait pas moins d'une nouvelle adéquation avec l'évolution libérale européenne. Cela, justement, inquiéta les partages de 1772. Catherine II cria, avec beaucoup d'exagération, que les jacobins étaient à sa frontière et qu'elle ne pouvait le tolérer. La Révolution française avait d'autres soucis. Dumouriez détourna même la menace prussienne de la frontière belge vers la Pologne. Un second partage, début 1793, n'émut en Europe que quelques gazettes et lorsque Kosciuszko vint, pour préparer son insurrection, demander l'aide de la Convention, à Paris, le Pays des libertés resta de marbre. L'Europe fut horrifiée par le massacre du faubourg de Praga, qui marqua l'écrasement de Kosciuszko, nouvelle icône européenne de l'héroïsme polonais, mais ne put qu'assister sans réagir, en 1795, au troisième partage qui rayait la Pologne de la carte du continent.

Événement inouï, ce dernier partage effaçait un pays, mais non ses habitants. Les Polonais surent, jusqu'en 1918, se rappeler sans cesse au souvenir de l'Europe. La « question polonaise » était née.

Évidemment, suivant la tendance déjà remarquée, les Polonais furent encore souvent manipulés. En incorporant quelques milliers d'entre eux à ses légions d'Italie, Bonaparte put renforcer l'efficacité de ses rapines en République cisalpine et en Étrurie. Puis, lorsqu'en 1802 ces légions lui semblèrent sans objet, il envoya 6 000 Polonais en Haïti pour écraser Toussaint-Louverture et rétablir l'esclavage. Napoléon n'en fut pas moins suivi avec enthousiasme, en 1806, contre la Prusse,

et il réintégra, en 1807, un État polonais en Europe: le minuscule duché de Varsovie. Le Code civil, l'abolition du servage furent accueillis avec froideur par la noblesse polonaise, mais, fidèle à sa vocation chevaleresque, elle fournit beaucoup d'hommes à la guerre d'Espagne, puis plus encore à la campagne de Russie. Ces soldats perdus avaient cru, une fois encore, en un sauveur venu du dehors.

14 Le sauveur de substitution, Alexandre I^{er}, fut suivi avec plus de circonspection en 1815, mais trouva bien des partisans aussi. L'Europe changeait encore de visage. La Sainte Alliance, la solidarité des despotes et des polices, entraînait désormais en lutte avec l'Europe des patries. Les Polonais eurent des représentants dans ces deux Europe, mais l'historiographie nationale a surtout voulu retenir l'action dans l'émigration des adversaires des copartageants. Ceux qui essayaient d'agir dans les frontières de l'ancienne Pologne, notamment les étudiants des universités de Varsovie et de Vilna, liés au mouvement des *Burschenschaften* allemands et au carbonarisme italien, furent cruellement réprimés. On en retrouva beaucoup, en 1830 et 1831, sur les barricades qui s'élevèrent à Varsovie, en même temps que celles de Bruxelles et de Paris. Le nouvel écrasement de leur mouvement provoqua dans l'Europe républicaine et libérale une immense sympathie: des *Polenlieder* en Allemagne, un accueil enthousiaste aux réfugiés en France et même en Angleterre.

Devant la tiédeur de Louis-Philippe, toute une presse française s'indigna de voir ces exilés consignés dans des «dépôts», mais la Pologne disparue était présente comme jamais en Europe. Thème littéraire, thème pictural, thème musical (Chopin!), le drame polonais était présent partout sur le continent. Grâce à ses poètes, ses artistes, mais aussi grâce à la diplomatie officieuse que menait le prince Czartoryski dans sa résidence de l'île Saint-Louis à Paris, les Polonais étaient en relation avec tous les irrédentismes: italien, grec, hongrois, etc. La question polonaise fut évidemment au cœur des débats lors du Printemps des peuples de 1848. La mort du poète Adam Mickiewicz, en 1856, en Turquie, donne une idée de l'amplitude des espoirs européens chez les Polonais. Il était envoyé de Paris pour préparer à Constantinople une aide aux Anglo-Français en lutte contre les Russes dans la guerre de Crimée.

L'Europe conservatrice resta encore assez indifférente au nouveau soulèvement polonais de 1863. La presse internationale pleura beaucoup, mais l'on se contenta d'accueillir la nouvelle vague de réfugiés, notamment en France. Quelques militaires, déserteurs de l'armée russe,

servirent Napoléon III dans la défense de Dijon, en 1870, comme Hauke-Bossak qui s'y fit tuer. D'autres, plus radicaux, comme Dabrowski ou Wroblewski, moururent pour la Commune de Paris. Ces sacrifices, avec tous ceux de Varsovie, confortèrent encore l'image de l'héroïsme polonais. Tout ce sang polonais, versé aux quatre coins de l'Europe au XIX^e siècle, imposa l'idée d'une nation qui gardait sa place. L'explosion culturelle polonaise de la Galicie (le tronçon autrichien du pays) entre 1890 et 1910 concourut beaucoup, elle aussi, à conserver le rang de la Pologne en Europe: Wyspianski, Mehoffer, Malczewski, Przybyszewski avaient des liens étroits avec les écoles artistiques de Paris, Munich, Berlin ou Oslo. Les échanges si féconds avec le symbolisme français ou le *Blau Reiter* firent autant, pour le renouveau d'intérêt – en dépit de la russophilie dominante –, que l'essor industriel du «pays de la Vistule», dont la vitalité commençait à intéresser de près le capital occidental. Cette reconnaissance générale trouva son symbole, en 1905, lorsque l'académie de Stockholm osa décerner le prix Nobel au Polonais Henryk Sienkiewicz.

15

Pendant la Première Guerre mondiale, de par leur division territoriale, des Polonais se retrouvèrent dans tous les camps. Jusqu'en 1917, chaque belligérant leur fit des promesses de restauration plus ou moins complète, mais ce fut la défaillance tsariste, puis la défection bolchevique envers l'Entente qui provoquèrent la décision la plus résolue des Français de reconstituer une Pologne qui serait une digue contre les Rouges.

Sans les multiples affirmations de sa présence européenne, cette renaissance n'eût pas été concevable. À partir de 1917, les Français et les Anglais – ces derniers se méfiant des premiers – ne cessèrent plus de redonner aux Polonais les moyens de retrouver leur souveraineté: armée, finances, diplomatie. La Pologne fut l'État le plus favorisé parmi les ressuscités ou les nouveaux issus de la Conférence de la paix à Versailles et la France fit entériner les coups de force que ce nouvel allié, trop attaché à son extension d'avant les partages, infligeait aux peuples qui avaient émergé dans l'intervalle: les Lituanais, les Biélorussiens, les Ukrainiens. Après les faits accomplis, confirmés par les Français au cours de trois soulèvements successifs en Silésie contre les Allemands et au cours d'une guerre riche en rebondissements contre les bolcheviques, le traité de Riga permit d'établir des frontières inespérées à l'Ouest et à l'Est. La Pologne semblait devenir, en Europe, l'appui le plus fort de la France.

L'attitude proconsulaire des ambassadeurs français et la désinvolture des grands investisseurs (Boussac) provoqua cependant très vite l'irri-

tation du maréchal Pilsudski qui appréciait peu le parlementarisme à la française qu'une nouvelle Constitution avait instauré. En 1926, il choisit de rompre avec la démocratie et donna le signal de la constitution d'une nouvelle Europe antiparlementaire. Horthy devait l'imiter en Hongrie en 1931, Salazar au Portugal en 1932, Hitler en Allemagne, avec l'extrémisme que l'on sait, en 1933.

Même si le régime d'« assainissement » (la *Sanacja*) de Pilsudski n'était qu'une forme « douce » de l'esprit antidémocratique qui gagna alors une bonne partie de l'Europe, il faut bien admettre que ce système est à placer sur la face sombre de l'histoire du continent. Les références romantiques à l'héroïsme, au culte ou à l'attente du chef n'excusent en rien les persécutions des partis de gauche et encore moins la fascination, après 1935, que les colonels, successeurs du maréchal, éprouvèrent à l'égard du régime de Berlin. Du pacte germano-polonais de 1934, on passa à l'application des théories antisémites de Dmowski. Jusqu'à la fin de 1938, beaucoup crurent profiter des remodelages nazis : l'Anschluss autorisait une attaque de la Lituanie, l'annexion de la Tchécoslovaquie permettait de s'emparer de Teschen. Face à l'Europe de la lâcheté qui se dessinait après Munich, les petits chefs se croyaient en sûreté. Les Polonais qui se joignaient, en Espagne, aux Brigades internationales, les artistes qui promouvaient les formes les plus modernes de la peinture ou du théâtre, au diapason de leurs confrères de l'étranger, n'étaient guère à l'aise dans cette « seconde république » qui ignorait qu'elle vivait ses derniers instants.

Envahie à son tour, conjointement, par l'Allemagne et l'URSS, de nouveau effacée de la carte en septembre 1939, la Pologne ne put attendre de secours de la « drôle de guerre » déclarée par ceux qui, à l'Ouest, ne voulaient pas « mourir pour Dantzig ». Le gouvernement en exil de Sikorski dut quitter la France envahie en 1940 et devint vite gênant pour Churchill à Londres. Dans cette catastrophe, les Polonais retrouvèrent, comme au XIX^e siècle, leur farouche volonté d'être présents partout : front français, bataille d'Angleterre, Narvik en Norvège, Russie de Staline (qui feignait la réconciliation), Monte Cassino, après un passage en Irak et en Palestine. Et, comme toujours, les protecteurs supposés traitèrent la Pologne en pion sans âme. Fin 1943, les accords de Téhéran remodelèrent l'Europe selon les volontés de Staline à qui l'on ne pouvait rien refuser.

De ce moment, il était clair que la politique mondiale n'était plus européocentrique, que l'Europe elle-même n'était plus maîtresse de

son destin. Commence alors, en Pologne, une véritable frustration mêlée de rancœur. Les insurrections du ghetto, puis de la ville de Varsovie, furent écrasées sans l'aide d'aucun allié. De Gaulle reconnut, parmi les premiers, le gouvernement que les communistes souhaitaient en Pologne, le 5 janvier 1945, puis les Alliés confirmèrent à Yalta ce qu'ils avaient tramé à Téhéran, y ajoutant une promesse, jamais tenue, d'élections libres. Le pays entra pour quarante ans dans « l'autre Europe », celle des satellites de l'URSS.

Comme à l'époque de Voltaire, la Pologne restait « un beau sujet de harangue » et de déploration attendrie. L'Europe amoindrie offrit un asile aux résistants de la Guerre froide : la revue *Kultura*, plus tard ferment capital dans la lutte anticommuniste, s'installa, en 1947, près de Paris ; la radio Europe Libre se mit à émettre à Munich, en 1952. Le courage des ouvriers de Poznan, qui osèrent se révolter contre la misère, en 1956, arracha l'habituelle indignation impuissante de l'opinion, mais que pouvait la colombe de la paix de Picasso qui maintenant pleurait ?

17

L'arrivée au pouvoir de Gomulka convenait aussi bien aux Occidentaux qu'à Moscou. La seule Europe que connaissait le Premier secrétaire était celle du pacte de Varsovie. Ni la lettre des évêques à leurs homologues allemands en 1965, ni la visite de De Gaulle en 1967 n'introduisirent de faille dans sa vision. En 1968, il participa sans état d'âme à l'étouffement du Printemps de Prague. On crut même cette vision encore plus solide lorsqu'en août 1970 Willy Brandt vint à Varsovie reconnaître la ligne Oder-Neisse.

C'était compter sans la tradition des soulèvements. En décembre 1970 les ouvriers de Gdansk firent chuter Gomulka et les Russes crurent habile de sauver leur protectorat en y nommant Gierek, un communiste qui avait connu la France et la Belgique dans sa jeunesse. Les banquiers et investisseurs européens y virent un « communisme à visage humain ». Fiat, Berliet, Grundig firent goûter aux Polonais les premières délices du capitalisme. Gierek courait l'Europe à la recherche de subsides. En 1976, il apparut que vivre à crédit n'était plus possible. La flambée des prix provoqua celle du mécontentement, un tour de vis, des arrestations. La presse européenne, italienne et française surtout, publia les pétitions d'intellectuels polonais. Une entraide s'esquissait. Les cardinaux donnèrent un coup d'accélérateur inappréciable au changement en élisant Jean-Paul II, en octobre 1978. Un pape polonais prenait la tête de toute la *christianitas*. « Combien de divisions ? » avait jadis demandé Staline. Brejnev le savait bien qui essaya de le faire

assassiner. Mis en confiance, régénérés, les ouvriers de Gdansk, rejoints par les intellectuels, fondèrent *Solidarnosc*, en 1980. Comme en 1831, l'opinion européenne devint encore plus polonophile en 1981, lorsque Jaruzelski fit tomber l'éteignoir de l'état de siège. Comme sous Louis-Philippe, les dirigeants européens restèrent passifs. « Naturellement, nous ne ferons rien » (Claude Cheysson). Pierre Mauroy signa avec Tchernenko un accord gazier, en octobre 1983. « Dialogue réaliste », disait-il. Jaruzelski vint à Paris, en décembre 1985. Mais l'opinion restait mobilisée. Les médias, l'aide humanitaire et technique (vidéo, papier, etc.) rompaient l'isolement et chaque visite du pape apportait une bouffée d'espoir. En 1988, devant la persistance et la force de la résistance, un appel international à négocier avec l'opposition fit céder les communistes, à bout de souffle. La fameuse « Table ronde » permit un partage des sièges avant des élections étranges qui ouvraient sur une « démocratie autolimitée ». Enfin, Walesa pouvait voyager en Europe, accueilli partout en héros. La chute du mur de Berlin, les abandons de Gorbatchev firent le reste.

En voyant les capitaux européens s'engouffrer dans les privatisations de Balcerowicz, le gouvernement enfin libre de Mazowiecki crut encore trop vite que le retour en Europe était acquis. Pourtant l'Union des douze commandait d'attendre. Un fonds de stabilisation de la monnaie était censé satisfaire un peuple frustré sans arrêt depuis si longtemps. C'est sans doute du sentiment de l'ingratitude européenne que date le glissement des espoirs polonais vers les États-Unis. Le dollar était déjà roi du marché noir à l'époque communiste. Le mythe de la réussite à l'américaine devenait une fièvre. La fuite des cerveaux vers cet eldorado où une nombreuse diaspora avait fait souche augmenta. Un candidat qui n'avait pour lui que sa fortune américaine, Tyminski, faillit, fin 1990, enlever la présidence à Walesa.

Après le 11 septembre 2001, la Pologne risquait de redevenir invisible. Malgré quelques visites officielles, elle s'engloutissait dans le discours international sur la « transition », au milieu de difficultés d'adaptation des « PECO » (pays d'Europe centrale et orientale). En 1996, Jacques Chirac lui promettait une intégration à l'UE en 2000, mais modéra son propos en 1997. À Bruxelles, on s'interrogeait sur le montant des subventions, sur les dangers d'une main-d'œuvre trop bon marché. Le Triangle de Weimar, inventé en 1991, entre Paris, Berlin et Varsovie, restait une coquille vide.

Les deux quinquennats d'Aleksander Kwasniewski, communiste converti au libéralisme, de 1995 à 2005, virent enfin l'intégration atten-

due, mais empêtrée dans d'énormes ambiguïtés. La préférence américaine fut affirmée, en 1999, par l'adhésion à l'OTAN mais surtout, fin 2002 et en 2003, par la décision, avec George W. Bush, de négliger le droit international pour envahir l'Irak. Ce nouveau choix du protecteur le plus fort valut à la Pologne le compliment de « meilleur allié des États-Unis » et de leader d'une prétendue « Jeune Europe ». Cela augurait bien mal du vote pour rejoindre l'Union européenne, mais Jean-Paul II fit voter pour. En juin 2003, 77 % des 58 % de votants approuvèrent. Un an plus tard, 80 % des électeurs s'abstenaient aux élections du Parlement européen. Retour en Europe ? Désamour de l'Europe ?

Malgré la présence voyante des firmes européennes dans le paysage et l'économie actuels, malgré l'affirmation incessante, côté polonais, d'une volonté réelle d'intégration, et malgré les nets changements positifs dans les campagnes grâce à la manne des subventions de Bruxelles, les partis de droite ultra au pouvoir depuis fin 2005 n'offrent pas un profil correspondant à la démocratie telle que la comprend l'Union européenne. Ces partis sont pleins de réticences face à ses règles.

Il y a fort à parier que l'incontestable européanité polonaise restera marquée très longtemps par les cicatrices de son passé lointain ou récent. L'Europe serait mal inspirée de les oublier, pourtant la Pologne gagnera à les atténuer.

19

R É S U M É

L'intégration de la Pologne à l'UE en 2003 est loin de constituer un retour puisque jamais, en fait, les Polonais n'ont quitté la scène européenne. Sont ici rappelées les principales manifestations de cette présence permanente et les attitudes variables du continent à son égard. Exception européenne au XVI^e siècle lorsque y apparaît un système politique unique et qu'elle couvre la plus grande surface du continent après la Russie, confetti infime du duché de Varsovie sous Napoléon, phénix redéployant ses ailes et ses griffes sous Pilsudski après 1918, pays fantomatique des décennies communistes après 1945, David de 1980 qui fit s'écrouler le Goliath soviétique, la Pologne a rejoint l'Union européenne en 2003, riche des mille facettes que lui a données l'histoire et de l'énergie qu'ont conférée les épreuves à son peuple.

L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ POLONAISE À L'EUROPE

21

LES BOULEVERSEMENTS QU'A CONNUS LA SOCIÉTÉ POLONAISE depuis 1990 sont considérables. Ils ont affecté l'ensemble de la structure sociale sous l'effet conjoint de la mutation des formes d'entreprises, des types d'emploi, ou encore de l'ouverture de l'éventail des salaires. De nouvelles catégories sont apparues. Inconnues jusqu'alors, elles ont désigné des « gagnants » et des « perdants » de la transformation postcommuniste. Les relations sociales s'en sont trouvées profondément modifiées. Pourtant, loin de correspondre à une stricte adaptation à ce qu'il est convenu d'appeler la « modernisation », la société polonaise a conservé de nombreux traits qui paraissent irréductibles à un quelconque modèle externe. Ainsi en va-t-il du maintien d'un vaste secteur agricole et de la persistance d'une très puissante religiosité, plus de 90 % des Polonais se déclarant catholiques¹. Ces deux éléments de base de l'identité polonaise ont constitué le terreau d'une société qui s'est trouvée à plusieurs moments dans l'histoire en opposition frontale avec les autorités politiques. Durant ces périodes, une société civile a émergé en réponse au manque crucial d'adaptation des sphères économiques et politiques. Or ce n'est pas le moindre des paradoxes de la « grande transformation » initiée en 1990 que d'avoir simultanément favorisé l'éclatement de la structure sociale et le maintien de ces deux éléments, au sein d'une société soumise, quant à elle, à de profondes dérégulations. En témoignent la multiplication des contrats de droit privé, la flexibilisation de l'em-

1. Voir, ci-après, l'article de Patrick Michel, p. 89.

ploi, le recul des syndicats, la faiblesse des conventions collectives. Cela a conduit plusieurs observateurs à considérer que les acteurs de la mobilisation sociale des années 1980 n'ont pas été les acteurs de la modernisation des années 1990 et, plus exactement, que pour s'imposer, les acteurs économiques des années 1990 avaient dû écarter ceux du mouvement social de la décennie précédente. La modernisation des sphères économiques et politiques, que l'on peut traduire par le terme d'« ajustement » aux prérequis de l'Union européenne ou encore d'« européanisation », n'a pas favorisé l'émergence d'une vaste société civile. C'est la question de la participation sociale à la vie démocratique qui se trouve ainsi posée.

ÉVOLUTION DES SALAIRES ET CREUSEMENT DES INÉGALITÉS

22

À ne considérer que le bouleversement des catégories sociales, nul doute qu'il faille admettre d'emblée cet ajustement, reflet du libéralisme européen. L'éventail des salaires s'est très rapidement ouvert après 1990. Si, avant cette date, l'écart était à peine de 3 entre les salaires les plus élevés et les salaires les plus bas, en moins de cinq ans il était passé à 5 et, à la veille de l'élargissement, il se situait dans une fourchette de 1 à près de 7. Ce creusement des inégalités a eu des effets importants. D'abord territoriaux puisque la capitale s'est nettement détachée de la province, Varsovie affichant un niveau de développement de plus du triple de celui de certaines régions de l'est. L'effet n'en a été que plus grand entre les villes et les campagnes. Calculé en termes de production nationale par habitant, l'écart entre les milieux urbains et les milieux ruraux était en 2004 de l'ordre de 31 %, soit 6 116 \$ pour ces derniers et 8 892 \$ dans les milieux urbains. L'index de développement humain place les villes au-dessus de la moyenne des milieux développés et les espaces ruraux largement en dessous, proches, selon certains experts, de Trinidad et Tobago². Second effet, celui qui a concerné les secteurs : l'administration publique a été plus favorisée (les salaires se situent à 117 % de la moyenne nationale) que le secteur privé, situé à environ 88 %. Enfin, les effets ont été statutaires, car le diplôme est devenu, dans la première décennie du postcommunisme, le

2. Barbara Fredyszak Radziejowska, « Between the Compulsion to Change and the Compulsion to Persist. The Pulsatory Nature of the Transformation of the Polish Countryside », *Polish Sociological Review*, 2004, n° 3, p. 269-291.

facteur décisif de la promotion sociale. C'est une différence fondamentale pour une société qui était habituée à la primauté du loyalisme politique. Pour cette raison les professions de l'intelligentsia technique (les managers d'entreprise mais moins les ingénieurs) ou non technique (avec les emplois financiers ou assurantiels) l'ont largement emporté dans le classement des hauts salaires. De même ont crû les professions liées au conseil.

Pourtant, dans cet approfondissement des salaires des différentes catégories professionnelles, on ne note pas de changement particulier ni dans l'échelle relative des emplois ni dans celle du prestige. Comme l'indique le tableau ci-dessous, à dix ans d'intervalle, les directeurs d'entreprises et les cadres supérieurs de l'État sont toujours en haut de liste et à l'opposé les ouvriers qualifiés ou non, de l'industrie comme de l'agriculture, sont toujours au bas. De la même façon, on ne relève pas dans les enquêtes portant sur l'échelle des valeurs de modifications profondes, à l'exception des emplois publics politiques qui ont connu une nette détérioration, et qui se retrouvent en bas de classement. Sont toujours autant appréciées les professions intellectuelles, celles de la santé, mais aussi celles des secteurs miniers, preuve de la permanence d'un « ethos ouvrier » directement référent au maintien des valeurs propres à la période précédente.

23

Diplôme et emploi

L'un des phénomènes marquants après 1990 en matière salariale a donc concerné le renforcement de la corrélation entre le diplôme et l'emploi. À compter de cette date, le diplôme est devenu le facteur majeur de la position sociale, preuve que l'appartenance à l'ancienne nomenklatura n'est plus le moyen privilégié pour devenir manager comme elle l'a été au début de la décennie 1990. Une large circulation des élites a eu lieu, d'autant plus importante que trois « segments » de l'ancienne nomenklatura ont été éliminés des postes dirigeants : les élites du Parti, celles de la culture et celles de l'économie. En 1993, environ un quart de l'ancienne bureaucratie d'État a conservé le poste qu'elle occupait en 1988, mais des études conduites en 1998 une autre dynamique s'est dégagée : celle de l'autonomisation de l'économique par rapport au politique. L'élite économique ne s'est plus trouvée liée aux héritages de la période communiste comme elle l'était encore cinq ans plus tôt. À compter de cette date, ce n'est plus la loyauté politique qui l'emporte, mais bien la « méritocratie ». Plus généralement, la vaste mobilité des années 1990 a pu être expliquée

*Écarts de salaires
entre les différentes catégories professionnelles
entre 1987 et 1998*

<i>Catégories socio-professionnelles</i>		<i>1987</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Cadres supérieurs des administrations					
d'État et directeurs d'entreprise		145	130	224	223
Intelligentsia non technique		145	138	187	175
Intelligentsia technique		123	142	141	128
Techniciens		104	109	111	120
Salariés des administrations					
24 publiques de rang intermédiaire		112	108	117	118
Salariés de bureaux		103	102	119	109
Propriétaires de firmes		146	268	154	160
Salariés du commerce		98	89	97	87
Brigadiers		100	86	81	119
Ouvriers qualifiés		95	85	82	92
Ouvriers non qualifiés à la production		91	72	75	76
Ouvriers des services		80	76	78	75
Ouvriers agricoles		77	65	57	67
Exploitants agricoles		88	63	63	68

SOURCE. Henryk Domanski, *Struktura Społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2004, p. 237.

par la domination ultérieure combinée du diplôme, du sexe et de la position du père³.

Le second effet du renforcement de la corrélation entre le diplôme et l'emploi se mesure à l'inégalité de traitement entre étudiants. Durant la période des quinze ans écoulés, le nombre d'étudiants a plus que triplé à l'université, puisqu'il est passé de près de 13 % à 43,6 % d'une classe d'âge. Cet accroissement a été concomitant de celui des institutions universitaires privées. En 2002, on comptait 221 instituts privés sur un total de 344. Or, dans la mesure où les universités publiques sont

3. Jacek Wasilewski, « Polish Post-transitional Elites », in Janina Frentzel-Zagorska et Jacek Wasilewski (éd.), « The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe », Varsovie, *Struktura Społeczna*, 2000, p. 197-215.

demeurées les plus prestigieuses, elles ont été les plus difficiles d'accès. Elles ont ainsi favorisé davantage les enfants des individus diplômés que ceux des autres catégories, ouvrières ou paysannes. Près de 60 % des étudiants des instituts privés doivent s'acquitter de droits qui dépassent un salaire mensuel minimum brut, alors que les données du tableau cité font état de revenus triples pour un manager ou un universitaire par rapport à ceux d'un ouvrier. Ce processus de reproduction des élites (qui avait d'ailleurs été identifié dans la dernière décennie de la période communiste) s'est donc largement amplifié, rejoignant ici une tendance nettement affirmée dans les sociétés occidentales.

Les mutations du travail

Cette profonde mutation des catégories professionnelles s'est accompagnée d'une «flexibilisation» accrue des formes de l'emploi. L'emploi à durée déterminée (CDD) a connu une croissance sans égal à l'est de l'Europe, dans la période. Ce type de contrat de travail était le lot en 1987 de 4,5 % des salariés. Quinze ans plus tard, il affectait près de 13 % des salariés, et ce chiffre a pratiquement doublé en 2004 puisqu'il s'établissait au moment de l'intégration à 24 %, soit un quart des actifs salariés. La Pologne occupe à égalité avec l'Espagne la première place en nombre de CDD dans toute l'Union à 25⁴. Cette forme particulière d'emploi recouvre un très grand nombre d'activités (hors agriculture) puisqu'elle s'étend de celle réalisée pour son propre compte dans une firme qui ne compte qu'un seul salarié, à l'emploi dans les administrations publiques.

25

Ce type de contrat s'inscrit dans la tradition anglo-saxonne pour laquelle la relation de travail ne relève pas du droit du travail mais du droit privé. Il fait obligation au salarié d'assumer par lui-même ses charges sociales, délivrant d'autant l'employeur des cotisations patronales. C'est l'ensemble des relations professionnelles qui s'en trouve affecté. Or, le tableau ne serait pas complet si l'on ne s'empressait d'ajouter, dans la foulée des travaux de Portet, qu'il s'agit pour un grand nombre de salariés travaillant sous ce statut d'un choix librement consenti⁵. Bien que l'auto-emploi témoigne d'une profonde

4. Voir Stéphane Portet, «La société polonaise après 1989. Les incertitudes de la modernité, le poids des traditions», in François Bafoil (dir.), *La Pologne au 20^e siècle. Politique, économie et société*, chap. 14, à paraître en 2007 chez Fayard.

5. Stéphane Portet, «Poland: Circumventing the Law or Fully Deregulating?», in Daniel Vaughan Whitehead (dir.), *Working Employment Conditions in New Members States*, Genève, ILO, 2005, p. 273-337.

dérégulation des relations de travail, il semble correspondre aux désirs de certains individus qui se déclarent soucieux de conserver, par son intermédiaire, leur marge de liberté. Une telle flexibilité les laisserait maître de choisir leur emploi. Surtout, elle favoriserait les relations informelles dans une économie où domine massivement la petite entreprise et, donc, les relations de face à face. Le nombre moyen de salariés dans les PME polonaises s'élève, en effet, à 3 individus (là où dans l'Union à 15, il s'élevait en 2004 à 9). De ce point de vue, l'auto-emploi administrerait la preuve qu'il est possible de combiner ajustement à la modernité du travail et maintien de relations de proximité, dans une société pacifiée où le conflit ne se règle pas selon les procédures de négociation en usage à l'Ouest. Cette adaptation à la modernité libérale de type anglo-saxon serait en opposition radicale avec l'autre versant, qualifié souvent de néo-corporatiste. Cela enfin illustrerait l'évolution de certains secteurs, à l'encontre d'autres plus confinés dans la tradition.

LE DÉCLIN DES « PETITES GENS »

Déclin de la classe ouvrière

Parmi ces secteurs plus traditionnels, il faut d'abord ranger une grande partie de l'ancienne classe ouvrière. Peu éloignés de la moyenne salariale nationale en 1988, les ouvriers s'en sont, en dix ans, largement écartés, perdant pour certains d'entre eux près de 20 points de salaire. Parmi eux, comme l'a souligné le sociologue varsovien Adamski, les ouvriers non qualifiés sont les « grands perdants » : 20 % auraient perdu leur poste, d'autant plus victimes qu'ils ont été dans le passé largement bénéficiaires des largesses du pouvoir communiste⁶. Or, une fois l'élargissement opéré en 2004, la dynamique de restructuration n'est pas pour autant achevée. De grands chantiers de restructuration sectorielle doivent être encore entrepris avec des effets sociaux attendus considérables, car ils affectent des territoires très concentrés : sur un total de 140 000 salariés en poste dans le secteur minier en 2003, le plan de restructuration en concerne 27 000 sur la période 2004-2007. Sur les 31 000 sidérurgistes demeurés en poste en 2004, 7 000 à 8 000 auront disparu fin 2006. Dans le transport ferroviaire, 12 000 emplois doivent être supprimés sur les 142 000 existants, et dans le secteur des télécom-

6. Wladyslaw Adamski, Jan Buncak, Pavel Machonin, Dominique Martin, *System Change and Modernization*, Varsovie, IFIS Publishers, 1999.

munications qui compte 41 100 salariés, la réduction prévue est de 5 000 à 6 000 dans les trois ans à venir. Pourtant, en dépit de ces bouleversements très profonds, le poids des ouvriers qualifiés demeure très important en 2006. Ces derniers représentent toujours environ 20 % des actifs.

La mutation des campagnes

Autre catégorie qui a particulièrement subi le choc de la mutation systémique en 1990, celle des exploitants agricoles, mais pour des effets radicalement différents. La population agricole n'a finalement que très peu évolué. Elle représente encore 20 % de la structure sociale, là où à l'Ouest elle a été réduite à moins de 4 % (et en France à moins de 2 %). Comment l'expliquer ? Par les capacités qui ont été celles de nombreux paysans de se maintenir sur de petites, voire très petites surfaces. Ils ont pu « recombinaison » les ressources à leur disposition, grâce à l'apport d'une pension ou d'une retraite de la part d'un grand-parent vivant sous le même toit, ou encore des revenus d'une double activité pratiquée dans un commerce ou un emploi proche, ou même de ceux tirés d'un emploi exercé temporairement à l'étranger. C'est ce qui explique qu'un profond dualisme continue de partager les campagnes polonaises, traditionnellement clivées entre une majorité de micro-propriétés et un petit nombre de grandes propriétés. Ce schéma n'a pas été véritablement écorné durant la période communiste, avec le maintien d'un vaste secteur privé et un nombre peu important de grandes, voire très grandes coopératives et fermes d'État.

27

Nombre d'exploitations entre 1950 et 2002

<i>Taille ha</i>	<i>1950</i>	<i>1988</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Jusqu'à 2 ha	626,1	709	462,2	516,8
2 - 5 ha	991,8	689	667,6	629,5
5 - 10 ha	976,5	659	520,8	426,5
10 ha et plus	378,9	486	390,8	378,9
Total	2 968 800	2 534 000	2 041 600	1 951 700

Tableau tiré des statistiques du GUS.

En 2006, les micro-propriétés qui s'étendent sur des superficies inférieures à 2 hectares représentent encore le quart des actifs agricoles. Elles franchissent à peine le seuil de survie – en d'autres termes les revenus que leurs exploitants tirent de la terre sont à ce point faibles qu'ils ne parviennent pas à couvrir les besoins de base, et évidemment pas les investissements pourtant nécessaires. Ce type d'exploitation, dont on peut certes affirmer qu'il pérennise le « chômage caché », assure par ailleurs une large et indispensable fonction d'amortisseur social. Il se fonde sur la permanence du modèle familial, qui inclut plusieurs générations sous le même toit, des grands-parents aux petits-enfants. Accusant les mêmes retards en matière d'outillage et de spécialisation, les exploitations qui s'étendent sur 2 à 5 hectares représentent près du tiers des exploitations polonaises. La plupart d'entre elles couplent la polyculture avec un élevage peu développé, la plus grande partie des produits cultivés étant destinée aux animaux. Au total, les entreprises dont la taille est inférieure à 5 hectares représentent près de 60 % de l'ensemble.

Seule exception à ce tableau où dominent des exploitations peu viables à court terme, les petites exploitations qui sont déjà spécialisées dans des productions intensives en main-d'œuvre et qui réclament une spécialisation, à l'instar des cultures de fruits rouges, de la menthe, de produits ou d'animaux rares. On les trouve souvent dans les productions vivrières, sur des terres fertiles, le long des cours d'eau, en réalité un peu partout sur le territoire polonais, fût-ce en petit nombre⁷, de même les exploitations qui s'étendent sur des surfaces allant de 20 à 50 hectares. Elles représentent le cadre du développement agricole attendu par les politiques européennes, sous la forme d'exploitations spécialisées, employant peu de bras – limités souvent au seul couple d'exploitants, parfois assisté des grands-parents.

Les grandes, voire très grandes entreprises agricoles capitalistes privées sont situées surtout dans le nord du pays. Elles s'étendent sur plusieurs milliers d'hectares et représentent la forme la plus avancée de l'agriculture polonaise. Ici, la force de travail est hautement productive. Le propriétaire salarié des ouvriers agricoles. Disposant d'un équipement technique et technologique d'importance, il le fait d'autant fructifier qu'il le loue à des tarifs très élevés, voire prohibitifs pour les petits exploitants. Ces exploitations qui sont puissamment favorisées par les aides européennes à l'hectare ne sont en rien différentes de leurs homo-

7. François Bafail et al., « Pologne, profils d'agriculteurs », *Le Courrier des Pays de l'Est*, 2003, n° 1034, p. 28-45.

logues de l'Ouest. L'origine de semblables exploitations est à rechercher dans les trajectoires personnelles des chefs d'exploitation. Souvent mais pas exclusivement, ces derniers ont travaillé à l'Ouest. Ils en sont revenus nantis de moyens financiers et de savoir-faire suffisants pour acquérir les terres en grand nombre au début de la décennie, soit à l'occasion de la dispersion des biens et des machines de l'ancienne ferme d'État, soit qu'ils aient su habilement louer des terres dans leur entourage proche. Toutefois, ce type d'entreprise capitaliste est encore très rare.

CHÔMEURS, PAUVRES ET EXCLUS

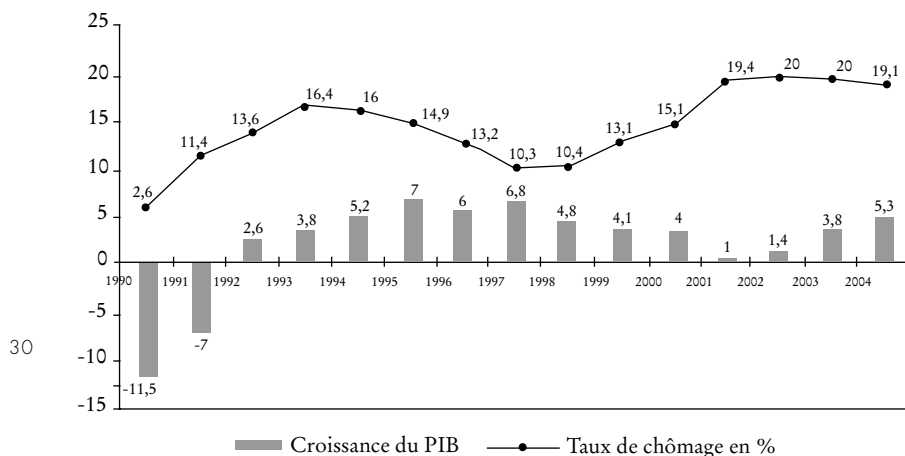
Le chômage a été d'une radicale nouveauté en Pologne après des décennies de plein emploi. Son niveau n'a jamais été inférieur à 10 % et, fréquemment, il a atteint des pics parmi les plus élevés de toute l'Union européenne, proches de 20 %. Depuis le début du cycle en 1990, tous les observateurs ont relevé les mêmes constances. Il affecte les jeunes et les femmes, s'étend sur une durée supérieure à un an et, enfin, clive profondément les territoires. Dans les régions du nord et de l'ouest, autrefois peuplées de fermes d'État, mais aussi de sites industriels vieillissés, a dominé ce qu'il est convenu d'appeler « le chômage structurel » pour lequel des mesures financières et de formation privilégiées ont été mises au point assez tôt. Elles n'ont cependant guère eu d'effet : plusieurs études ont montré que la création d'emploi ne passe pas par l'embauche des individus au chômage, mais directement du secteur public au secteur privé. Les jeunes ont pâti directement de cet état de fait, eux dont les cohortes d'individus non qualifiés sont très élevées. De même en ont subi les effets les chômeurs de longue durée et plus généralement tous ceux qui, tombés dans le « bassin du chômage », n'ont pu se requalifier. Ils ont illustré un phénomène identifié depuis longtemps à l'Ouest, celui de « l'employabilité », antichambre de la pauvreté et de l'exclusion.

29

La pauvreté urbaine n'a pas fondamentalement changé par rapport à ce qu'elle était avant 1989 mais elle s'est amplifiée considérablement. Peu connue, elle n'en existait pas moins dans certains quartiers de villes anciennes, à l'instar de Lodz⁸. Des études conduites dans les

8. Wladyslaw Warzywoda-Kruszynska, « The Poor of Large Cities: Is an Underclass Forming? The Example of Welfare Recipients in Lodz », in Michal Buchowski, Édouard Conte, Carole Nagengast (éd.), *Poland Beyond Communism, « Transition » in Critical Perspective*, Fribourg University Press, 2001, p. 225-238.

*Taux de chômage et taux de croissance du PIB
en Pologne 1990-2004 en %*



SOURCE. Stéphane Portet, « La société polonaise après 1989 », art. cité.

années 1970 et 1980 avaient déjà largement identifié ces « poches » urbaines de pauvreté cumulant les « pathologies sociales » classiques : alcoolisme, absence de qualification des parents, logements insalubres, éducation inachevée des enfants, violence dans les familles, etc. Quant au phénomène du chômage rural, là encore existant avant cette date mais largement tabou, il est désormais admis publiquement. Sous l'effet de la transformation économique, il a affecté d'abord (mais pas seulement) une population particulière, celle des ouvriers agricoles employés dans les fermes d'État. Les observateurs de ces « PGR » ont tous mis en valeur l'existence de « poches » de chômage et de pauvreté rurale qui se caractérisent, à la différence de la pauvreté urbaine, par une profonde « désaffiliation » symbolique et identitaire à la mesure des avantages perdus depuis 1990 par cette population d'origine prolétarienne, à laquelle le communisme avait fourni un toit, même modeste, un emploi, fût-il non qualifié, et une identité sociale, fût-elle peu prisée socialement. Avec le changement systémique, les individus concernés souffrent d'un sentiment de manque de contrôle de soi et font largement appel à l'assistance publique, très démunie.

Autre catégorie neuve en Pologne, qui témoigne d'un « ajustement »

notoire à la dynamique européenne, celle des « travailleurs pauvres ». Recensés dans tous les secteurs économiques ouvriers, ils représentent une large fraction des paysans. Sont pauvres les individus qui gagnent moins de 50 % du salaire moyen et ceux qui sont bénéficiaires de l'assistance publique dont le montant se situe à un tiers environ du salaire minimum⁹. Ils cumulent les traits négatifs en matière d'éducation et de logement, mais aussi, ce qui est caractéristique des sociétés occidentales, des trajectoires individuelles qui alternent l'emploi et l'inactivité. La plupart d'entre eux ont été ou sont chômeurs. Pour l'année 2000, Domanski a considéré que la pauvreté touchait les salariés des services et de la production (7,7 %), les ouvriers de l'industrie de rang inférieur (5,5 %), les propriétaires de fermes (2,8 %), les ouvriers qualifiés (6,9 %), les ouvriers non qualifiés (7,9 %). Il s'agit également de ceux que subsume l'expression « chômage caché », à savoir les individus travaillant exclusivement ou principalement sur l'exploitation agricole (ou le lopin) et qui, en raison des besoins de la production, pourraient travailler à plein temps ou à temps partiel hors de l'agriculture. Sur la base des données du recensement agricole, Irena Frenkel en évalue le nombre à 916 000¹⁰. La pauvreté concerne ainsi majoritairement les petites et très petites exploitations, celles qui produisent pour leurs propres besoins. Enfin, ces individus sont non mobiles. 20 % seraient prêts à bouger hors de l'agriculture.

31

FAIBLESSE DE L'ACTION COLLECTIVE

Fort de ces données, on aurait pu s'attendre à un vaste mouvement social porté par le syndicalisme, non seulement parce que Solidarnosc avait joué un rôle de premier plan parmi les ouvriers et les paysans dans la décennie 1980, mais aussi parce que la théorie enseigne que les moments de transition systémique favorisent l'action collective, en libérant les énergies longtemps contenues. Or, la conjugaison des facteurs de transformations sectorielles d'un côté, la décentralisation des décisions au niveau de l'entreprise de l'autre et enfin le rejet massif des institutions collectives de l'ancien régime ont eu tôt fait, en Pologne

9. Le salaire minimum en 2005 s'élevait à 218 € par mois. Pour un niveau 100 de l'UE, le salaire moyen polonais s'établit à 30,7 % en 2005 (il est de 9,3 % en Bulgarie, 11,5 % en Roumanie; et 18,1 % en Lettonie, 32,3 % en République tchèque, 33,2 en Hongrie, et 60,9 % en Slovénie).

10. Irena Frenkel, « Le chômage dans l'agriculture privée », in *La Campagne et l'Agriculture à travers les siècles*, Varsovie, 2001, p. 62-94.

comme d'ailleurs dans toute l'Europe centrale, de réduire considérablement l'activité syndicale et plus encore la négociation paritaire. En quinze ans, la structure économique s'est complètement inversée. Alors que le secteur public (hors agriculture) représentait environ 88 % de l'emploi en 1990 (mais 72 % avec l'agriculture), il ne représentait plus que 18 % en 2004, et la part privée environ 70 %. Dans ce bouleversement, les PME l'ont emporté largement, laissant la portion congrue aux grandes entreprises souvent peu restructurables. Ce n'est que dans ces dernières et parfois aussi dans les entreprises acquises par les investisseurs étrangers que fonctionnent les cellules syndicales. Dans les PME, elles sont l'exception. Pour ces raisons, on ne compte que 18 % d'adhésion aux syndicats de salariés, 19 % à ceux des employeurs. Les conventions de branche ne couvrent que 30 % des salariés¹¹ et les accords d'entreprise, quand ils existent, ne traitent pratiquement jamais des évolutions de carrières ou des salaires, de la formation ou de l'information, qui sont autant de droits non respectés. Un des acquis de la décennie a reposé sans doute sur la signature de « paquets sociaux », mais cela aura concerné exclusivement les anciens secteurs privilégiés, mines et sidérurgie en tête, et les entreprises reprises par de grandes firmes de l'Ouest. Selon la sociologue Maria Kruk, 25 % des entreprises les auraient mis en œuvre. Si la capacité de conflictualité a été grande au début de la décennie 1990, comme l'ont montré Ekiert et Kubik¹², elle a cependant été très faible après 1993 (à l'exception du secteur agricole, conduit par le syndicat parti *Samoobrona*)¹³.

Au-delà de la dynamique de décentralisation qui a caractérisé l'Europe entière depuis 1990 et qui a contribué à la fois à délégitimer le niveau de la branche au profit du seul niveau de l'entreprise, comment expliquer cette désaffection syndicale que certains observateurs ont traduite dans les termes de « tolérance passive » de la part des salariés¹⁴ ? Il semble que cette désaffection se soit enracinée directement dans la valorisation de la liberté qui avant 1989 était le combat même

11. Herbert Kohl, « Arbeitsbeziehungen in den neuen EU Mitgliedsländern und ihre Implikation für das europäische Sozialmodell », in *Perspektiven der europäischen Integration nach der EU-Osterweiterung* (Hrsg. von Timm Beichelt und Jan Wierlgoß), *Workshop Dokumentation*, FIUT Viadrina, 2005, p. 51-71.

12. Grzegorz Ekiert, Jan Kubik, « Contentious Politics in New Democracies. East Germany, Hungary, Poland and Slovakia, 1989-1993 », *World Politics*, 50, juillet 1998, p. 547-581.

13. François Bafail, « L'agriculture », in François Bafail (dir.), *La Pologne au 20^e siècle*, op. cit.

14. Juliusz Gardawski, Barbara Gaciarz, Andrzej Mokrzyzewski, Włodzimierz Pankow, *La Chute d'un bastion ? Les syndicats dans l'économie privatisée*, Institut des affaires publiques, Friedrich Ebert Stiftung, 1999.

de Solidarnosc. Après 1989, il s'est muté en un combat pour le marché parce que ce dernier a été perçu comme étant le seul cadre susceptible de garantir la liberté individuelle¹⁵. Or, dans cette vision où la liberté était saisie comme la victoire sur « l'obscurantisme communiste », le marché n'a pas eu besoin des syndicats : d'abord parce que la liberté a consisté d'abord à pouvoir refuser les organisations autrefois obligatoires, et ensuite parce que les employeurs n'ont pas voulu de partenaires avec lesquels il leur aurait fallu partager leurs prérogatives. Posé dans ces termes, le marché a fait l'objet d'un plébiscite de la part des élites de Solidarnosc autant que des intellectuels. Les uns et les autres ont abandonné le mouvement ouvrier en faisant tout autre chose : de la politique – mais contre les idéaux des années 1980 –, du consulting ou encore du business. Un courant de Solidarnosc s'est dès lors tourné vers l'extrémisme catholique en considérant que les obstacles qui entravaient le marché renvoyaient tout simplement aux étrangers. Ce nationalisme économique a pris pour cible les communistes, auteurs de la privatisation, associés parfois aux juifs « qui sont partout » et plus généralement aux étrangers, notamment ceux de Bruxelles ou acquérant des firmes nationales. C'est ce courant qui, allié à l'autre syndicat anciennement de type communiste OPZZ, a déclenché les grèves de 1992 et fait tomber le gouvernement de Solidarnosc en 1993. Le second courant a été animé par quelques chefs historiques, accrochés à une vision solidariste de l'action syndicale, pour laquelle prévalait la défense de la petite entreprise tenue par les ouvriers, garantie par un État paternaliste et corporatiste et sanctifiée par l'Église, porteuse des idéaux de la Nation. Enfin, un dernier courant a opté pour l'engagement politique au sommet. C'est le choix fait par le chef de Solidarnosc en 1997, Marek Krzaklewski. S'il a gagné à cette date les élections, il a néanmoins été très vite éliminé de la scène politique. Cet échec a marqué la fin de la tentation politique présente dès l'origine, cantonnant désormais Solidarnosc dans sa dimension syndicale, très réduite au niveau de l'entreprise ou de la branche. Finalement, dans cette évolution du syndicalisme, les « perdants » ont bien compté toutes ces « petites gens », ouvriers, paysans et exclus, dont personne ne s'est révélé capable ni de défendre les intérêts, ni d'assumer les héritages. Un

15. David Ost, « Imagining and Creating the Enemy: Trade Union in the New Polish Democracy », in Edmund Mokrzycki, Andrzej Rychard, Andrzej Zybertowicz (dir.), *Une dynamique perdue ? Sur l'immaturité de la démocratie polonaise*, Éditions IFIUS-Académie des sciences polonaise, 2002, p. 113-126.

courant de droite s'est alors levé à compter de 2000. S'inspirant du solidarisme ouvrier et profondément catholique, il a exigé de rehausser la responsabilité de l'État vis-à-vis de ses citoyens. Un axe étatiste redistributif, catholique national, s'est ainsi consolidé. C'est lui qui a triomphé en 2005 avec à sa tête le parti Droit et Justice, secondé par les nationalistes, volontiers antisémites, de la Ligue des familles catholiques et les souverainistes populistes du parti Autodéfense.

34

En raison du maintien du très fort emploi agricole, du grand nombre d'ouvriers de l'industrie et d'une religiosité massive, certains observateurs comme Domanski parlent de « traits anachroniques » de la structure sociale. D'autres, à l'instar de Portet, d'« anomie », en raison de l'absence d'organisations collectives, de la large diffusion de la flexibilité et d'un vaste chômage. D'autres encore, comme le sociologue Gorchach, parlent de la « fin des paysans », en insistant sur la marginalisation économique de la très grande majorité des exploitants agricoles, et même de la « fin de la classe ouvrière ». Ainsi Domanski souligne-t-il la disparition du vote de classe dans la décennie et la formation de clivages politiques qui n'ont que peu à voir avec les intérêts de certains groupes professionnels. Ce sont autant d'indications conceptuelles qui cherchent à préciser les profondes mutations qui traversent la société polonaise confrontée à un bouleversement sans précédent de ses valeurs, et dont l'ajustement partiel aux prérequis de la modernisation portée par l'Union européenne et plus largement par l'économie globalisée semble refléter la volonté du plus grand nombre de ses membres de s'adapter à la modernité sans sacrifier sa propre tradition. La permanence d'un puissant sentiment religieux ou le souci de faire vivre aussi longtemps que possible des micro-exploitations agricoles n'est pas l'indice d'une « démodernisation » ou d'un quelconque « retard ». Il est bien davantage le signe de la volonté collective de fournir à l'exigence de souveraineté nationale qui unifie le corps politique la base sociale qui lui convient. Il en va de l'enjeu de la définition de l'identité même de ce pays, toujours en transition.

R É S U M É

L'impact des transformations économiques a été largement différencié en Pologne selon les secteurs professionnels. Si les ouvriers ont largement subi le poids des restructurations industrielles, les exploitants agricoles ont davantage pu se maintenir en l'état. Des catégories sociales nouvelles sont apparues au sommet de la pyramide sociale suite à la domination progressive du diplôme comme facteur de mobilité ascendante, ou au bas avec les pauvres, les chômeurs, les exclus. Flexibilité de l'emploi et maintien de certaines traditions se sont combinées pour une dynamique d'adaptation considérable de la société polonaise.

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, WSiFiZ, 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 cléricalisme 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.

40

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 ; Radosław 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 recombinaisons 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 ?*

	<i>nov. 1993</i>	<i>oct. 1995</i>	<i>oct. 1997</i>	<i>mars 1999</i>	<i>oct. 2000</i>	<i>mars 2002</i>	<i>juil. 2003</i>	<i>mai 2004</i>
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. Radosław Markowski et Mikołaj 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 ?

46

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 anticomunistes 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 post-communistes 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.

53

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'eupéanisation 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.

Finalement, 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.

LA QUESTION DE LA DÉMOCRATIE EN POLOGNE

59

SELON CLAUD HOFFE « LES DÉMOCRATIES SONT non seulement incapables de créer les conditions de leur propre avènement, elles sont aussi capables de se défaire ». Autrement dit, « les démocraties sont, en dernière analyse, sans défense contre des mouvements et des élites antidémocratiques qui utilisent des procédures démocratiques pour restaurer un régime autoritaire »¹. C'est précisément ce type de danger que redoutent tous ceux qui se sont récemment penchés sur l'évolution de la situation politique en Pologne. S'il est vrai que nul ne soupçonne – du moins de manière directe – les élites au pouvoir de convictions antidémocratiques, il n'en demeure pas moins que les modalités institutionnelles qu'elles proposent semblent être de plus en plus perçues comme dangereusement proches d'un seuil où la jeune démocratie polonaise « commence à se défaire ».

Cela étant dit, nos démocraties seraient-elles réellement aussi fragiles que le suggère Hoffe ? Car, enfin, leur permanence ne dépend pas uniquement des éléments inhérents aux procédures – qui, en effet, permettent parfois l'instauration, et ce par voie démocratique, d'un système autoritaire. Elles dépendent également des valeurs, des aspirations et des orientations sociales, de ces « habitudes du cœur »² dont découle la stabilité de tout régime quel qu'il soit, et qui, par conséquent, devraient être prises en compte par les élites politiques.

Raison pour laquelle, avant même d'essayer d'évaluer l'étendue des

1. Claud Hoffe, voir bibliographie sommaire, p.71-72.

2. Alexis de Tocqueville ; R. N. Bellah *et al.* ; voir bibliographie sommaire.

menaces qui pèsent actuellement sur la démocratie polonaise, il convient d'examiner la relation que les Polonais entretiennent avec la notion de démocratie.

L'ATTITUDE DES POLONAIS FACE AU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE

Il nous a semblé intéressant d'adopter comme point de départ les résultats de European Values Systems (EVS), datant de 1999, qui présentent de façon comparative l'attitude des Polonais face aux questions de la démocratie (voir tableau 1).

Il en ressort que l'écrasante majorité des Polonais (« entièrement d'accord » + « plutôt d'accord » = 89,7 %) est favorable au régime démocratique, en dépit des problèmes qui pourraient l'affecter. Pour 83,8 % des sondés, le système démocratique est « très bon » ou « plutôt bon », chiffre concurrencé (87,8 %) par les sympathisants des experts extérieurs aux milieux gouvernementaux. Les deux autres options – pouvoir fort et régime militaire – ont recueilli un score nettement inférieur (respectivement 22,1 % et 17,1 %), pendant que – fait intéressant – jusqu'à 35,1 % des Français étaient favorables à un pouvoir fort.

Si l'on compare les griefs des Polonais contre le système démocratique par rapport aux autres sondés, on constate que même une démocratie aussi confirmée que la France n'échappe pas non plus aux critiques. Ainsi 12 % des Français contre 8,5 % des Polonais s'estiment convaincus que le système économique fonctionne mal sous un régime démocratique. Les Français sont de nouveau majoritaires (26,3 %) par rapport aux Polonais (22,9 %) pour se plaindre du problème de l'indécision, suivis de près par les Belges (21,7 %). Sur la question de l'incapacité à maintenir l'ordre inhérente au régime démocratique, le palmarès revient aux Polonais (21 %), suivis de près par les Français (18,5 %), les deux devançant – fait étonnant – les Russes (16,5 %) et les Roumains (16,1 %).

Les conditions d'évolution de la démocratie en Pologne ont sans doute contribué à rendre les Polonais aussi réservés par rapport à cette forme de régime. Seuls 2 % s'avaient pleinement satisfaits de son fonctionnement, contre 45,2 % de satisfaits (« entièrement » ou « plutôt satisfaits »), et 54,7 % de non-satisfaits. Nous constatons, une fois de plus, une répartition similaire dans les pays occidentaux. À titre de comparaison, à la même période en France, les pourcentages des satisfaits et des non-satisfaits du fonctionnement de la démocratie

1. Degré d'acceptation des différents systèmes politiques
et évaluation du régime démocratique en 1999

	Pologne			France			Europe de l'Est		
	Très bon	Plutôt bon	Très bon	Très bon	Plutôt bon	Très bon	Très bon	Plutôt bon	Plutôt bon
<i>Évaluation des différents systèmes politiques</i>									
Pouvoir fort	7,3	14,8	13,3	21,8	12,9	24,1			
Gouvernement d'experts issus des milieux non gouvernementaux	26,6	61,2	14,3	36,7	22,4	48,9			
Régime militaire	1,7	15,4	1,3	2,8	2,3	7,3			
Régime démocratique	23,3	60,5	53,2	36,3	31,5	54,3			
<i>Opinions sur la démocratie</i>									
Entièrement d'accord	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord			
La démocratie reste un régime meilleur que d'autres en dépit des difficultés rencontrées	24,0	65,7	61,7	31,8	28,0	55,9			
Le système économique fonctionne mal dans une démocratie	8,5	38,2	12,0	37,9	7,8	33,4			
La démocratie génère indécision et querelles	22,9	56,7	26,3	47,4	13,8	42,3			
Le régime démocratique est inapte à maintenir l'ordre	21,0	47,0	18,5	37,0	10,0	34,2			
<i>Degré de satisfaction quant au développement de la démocratie dans un pays donné</i>									
Très satisfait(e)	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)			
2,0	43,2	4,4	45,0	1,8	25,3				

SOURCE. Halman, 2001.

atteignaient une quasi-égalité (respectivement 49,4 % et 50,6 %). Quant aux autres pays est-européens, leurs évaluations semblaient bien plus critiques que celles des Polonais.

Ceci étant, ce qui semble nettement ressortir du tableau 1 ci-dessus, c'est qu'en dépit d'une acceptation généralement large du système démocratique, les Polonais de 1999 s'avèrent bien moins que les Occidentaux ou les autres pays postcommunistes enclins à se prononcer de manière forte pour ce type de régime.

Qui plus est, selon les sondages d'opinion menés en Pologne – même s'ils divergent sur quelques points avec les données d'EVS –, les critiques suscitées par le développement de la démocratie, au lieu de diminuer, se sont plutôt amplifiées après 1999. En effet, les résultats (voir tableau 2 ci-dessous) témoignent de la recrudescence des opinions négatives sur le système démocratique, et notamment – indicatif du danger pour la démocratie – la recrudescence d'opinions telles que « un pouvoir fort pourrait s'avérer préférable à un régime démocratique », ou encore « pour des gens comme moi, il n'y a au fond aucune différence entre un régime démocratique ou non démocratique ».

Constatés ces dernières années, le sentiment de découragement et l'acceptation de l'idée d'un pouvoir fort pourraient s'expliquer – dans une certaine mesure – par la déception à l'adresse du gouvernement de Leszek Miller. En effet, les estimations 2005 du tableau 2, établies immédiatement après les dernières élections législatives et présidentielle, semblent avoir été fortement influencées par les critiques à l'égard des quatre années du gouvernement postcommuniste. Critiques dont la rhétorique électorale a largement usé et abusé. Il était donc envisageable que la nouvelle équipe qui arrivait au pouvoir en 2005, prônant de radicales réformes (« révolution morale », etc.) ayant pour but de guérir la démocratie polonaise de toutes ses faiblesses, pourrait rencontrer un accueil des plus favorables.

Il n'en fut rien. Selon une étude menée par CBOS début mars 2006, seuls 28 % des Polonais s'accordent à dire que la politique du gouvernement actuel serait radicalement différente de celle du gouvernement précédent³. Quelque 24 % d'enquêtés la considèrent « en principe semblable à la précédente, à l'exception de quelques éléments nouveaux », pendant qu'un pourcentage quasi identique (23 %) la verrait

3. CBOS, 56/2006, voir bibliographie sommaire.

2. Évolution des évaluations et des opinions sur le régime démocratique

<i>Parmi les opinions énumérées ci-dessous, laquelle correspond davantage à la vôtre</i>	1999	2001	2005
Démocratie signifie avant tout liberté individuelle	68	67	60
<i>vs</i> Démocratie signifie avant tout désordre et chaos	24	20	31
Un pouvoir fort pourrait s'avérer préférable à un régime démocratique	32	34	40
<i>vs</i> La démocratie demeure le meilleur des régimes politiques	51	50	45
<i>Tout à fait d'accord + plutôt d'accord (en %)</i>			
Une démocratie génère trop d'indécisions et de bavardages	—	—	77
Une démocratie est peu capable à maintenir l'ordre	—	—	73
Dans certains cas, un régime non démocratique pourrait être plus souhaitable qu'un régime démocratique	41	43*	52
Pour des gens comme moi il n'y a au fond aucune différence entre un régime démocratique et un régime non démocratique	41	49*	50

SOURCE. CBOS, 194/2005.

* Chiffres 2002.

« en principe différente, à l'exception de quelques similitudes ». Seuls 27 % contre 56 % considèrent que le gouvernement réalise les promesses électorales faites par Droit et Justice. La majeure partie des enquêtés (43 %) remarquent que le gouvernement de Kazimierz Marcinkiewicz esquive les questions les plus urgentes à résoudre dans le pays. Concernant les éventuels succès du gouvernement actuel, un

petit 17 % en est convaincu, contre 66 % qui le soupçonnent de s'en vanter uniquement.

Il est à souligner que ce n'est pas le Premier ministre qui est perçu comme la personne pouvant décider des affaires importantes pour le pays. Seuls 24 % des enquêtés le créditent d'un tel pouvoir, pendant que 57 % attribuent ce rôle plutôt au président Lech Kaczynski, ou encore – en deuxième position (43 %) – à Jaroslaw Kaczynski, leader de Droit et Justice, parti vainqueur. Dans un même temps, près des trois quarts (72 %) constatent que ceux qui gouvernent aujourd'hui la Pologne ne sont intéressés que par le pouvoir, contre seulement 18 % convaincus qu'ils œuvrent dans l'intérêt du pays et de ses habitants.

64

À l'issue des études comparatives qui ont été menées sur la Pologne à l'automne 2004, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et l'Ukraine, il s'avère que les Polonais se distinguent par le niveau le plus bas de confiance qu'ils accordent à leurs partis politiques (10 %) ainsi qu'à leurs parlementaires (9 %). Dans les deux cas, plus de 80 % ont déclaré leur méfiance envers les représentants de ces institutions⁴. Ce même sentiment persiste également à l'égard du Parlement nouvellement élu : en février 2006, seuls 23 % des Polonais exprimaient une opinion positive, contre 65 % d'opinions négatives, chiffre augmenté de 14 % après les cinq premiers mois de l'existence de la nouvelle assemblée. À la même période, les opinions négatives étaient également à la hausse concernant le gouvernement de Lech Kaczynski (+ 13 %), sans épargner l'Église catholique (+ 5 %), les deux institutions recueillant par ailleurs un nombre important de satisfaits⁵.

La crise de confiance à l'égard de la démocratie, de la Diète, des partis politiques, la méfiance grandissante envers d'autres institutions politiques, et la montée de sympathies pour un pouvoir fort – l'ensemble de ces éléments semble étayer la thèse de la menace sur la démocratie en Pologne.

Dans ce contexte une majorité de réponses consistant à dire que « la politique actuelle génère autant de chances que de périls pour la démocratie » (33 %), conjuguées aux réponses positives (plus de chances que de dangers, 26 %) semblent témoigner d'une dangereuse insouciance, car seuls 27 % sont préoccupés.

4. CBOS, 165/2004, voir bibliographie sommaire.

5. CBOS, 32/2006, voir bibliographie sommaire.

3. Évaluation de l'évolution actuelle de la situation politique en Pologne

<i>Parmi les opinions énumérées ci-dessous, relatives aux dernières élections législatives et présidentielle, laquelle correspond le mieux à la vôtre</i>	<i>Réponses (%)</i>
La vie politique actuelle s'oriente clairement vers un développement harmonieux de la pleine démocratie	10
La vie politique présente davantage de chances que de menaces par un développement harmonieux de la démocratie	16
Les événements qui traversent actuellement la vie politique polonaise génèrent autant de chances que de menaces pour un développement harmonieux de la démocratie	33
La vie politique polonaise génère davantage de menaces que de chances pour le développement harmonieux de la démocratie	18
La vie politique polonaise tend clairement à restreindre la démocratie	9
Sans opinion	14

SOURCE. CBOS, 57/2006.

LES CHANCES ET LES MENACES POUR LA DÉMOCRATIE

Comme en témoignent les chiffres cités au début de notre article, il est plutôt rare que le système démocratique jugé sur ses résultats recueille des avis franchement positifs, y compris au sein des pays de longue tradition démocratique. C'est un fait compréhensible, puisque les réponses se trouvent affectées par le caractère *ad hoc* de la vie politique où la vision des choses passe par le prisme des intérêts particuliers.

L'évolution du pays sur le plan économique et sur le plan politique, entamée depuis le changement de régime en 1989, est un fait caractéristique que les Polonais perçoivent de manière différente. Pour autant qu'une majorité d'entre eux – et ce dès le milieu des années 1990 – voyaient l'économie polonaise plus proche de l'économie du marché

que du modèle socialiste, et ils perçoivent le système politique, encore actuellement, comme davantage non démocratique (33 %) que démocratique (25 %) ⁶.

Pour résumer, le mécontentement persistant quant au fonctionnement de la « démocratie » polonaise serait davantage à mettre sur le compte de l'éloignement de celle-ci d'un certain modèle qu'un jugement du système en tant que tel.

66 Cela transparaît notamment dans la conviction prépondérante que la démocratie reste supérieure à d'autres systèmes politiques. Des études menées sur le long terme par CBOS démontrent que depuis plus d'une dizaine d'années cette opinion se maintient à un niveau relativement élevé (plus de 60 %), preuve de la permanence des préférences démocratiques des Polonais. Il faut ajouter par ailleurs que celles-ci n'ont rien à voir avec un quelconque fondamentalisme démocratique. Pour preuve, si 57 % des Polonais trouvent souhaitable « le développement de la démocratie, à travers le monde, indépendamment des traditions politiques ou culturelles particulières », une partie importante (40 %) admet qu'« il existe des pays dont les traditions politiques et culturelles ne sont pas compatibles avec le système démocratique ». La Pologne échappe à cette catégorie : 72 % contre 12 % des interrogés considèrent que « la démocratie est en adéquation avec ses traditions politiques et culturelles ». Chiffres cependant soumis à une réserve : parmi les partisans ainsi clairement déclarés pour la démocratie, le petit échantillon d'inconditionnels (21 %) reste dominé par un nombre deux fois supérieur des « plutôt oui » (51 %).

Notre analyse des enquêtes publiées par EVS nous conduit à conclure ici à l'existence d'une tendance qui semble caractériser les Polonais comme restant réservés par rapport au système démocratique. Pour examiner les origines de cette réticence, et du même coup pouvoir évaluer « le potentiel démocratique » des Polonais, il conviendrait d'approfondir notre analyse en essayant de savoir quelles sont les convictions politiques de la société polonaise. Cependant, il s'agit précisément d'une question à laquelle les sociologues ont beaucoup de difficultés à répondre. Les scrutins successifs ont fourni aux divers observateurs l'occasion de souligner la fluctuation dans les préférences

6. CBOS, 57/2006, voir bibliographie sommaire. 27 % d'interrogés considèrent que le système politique actuel se situe « à mi-chemin », 15 % répondent « difficile à dire ».

électorales de la société polonaise ainsi que l'absence d'une réelle adéquation entre le statut social des électeurs et les programmes politiques qu'ils cautionnaient⁷. Les analyses sociologiques pointent l'absence d'ancrage d'options politiques, fussent-elles de gauche ou de droite, par rapport aux données socio-culturelles changeantes⁸. Il est à remarquer que durant une longue période, parmi les deux dimensions qui différenciaient les bords politiques opposés, la dimension culturelle (par exemple la question de la participation de l'Église à la vie publique) dominait la dimension politique *stricto sensu*⁹.

Des tendances similaires découlent des enquêtes réalisées en Pologne par EVS. Là non plus on n'a pas pu noter de corrélation entre les intentions de vote et les variantes socio-démographiques¹⁰. Les intentions de vote aussi bien à droite qu'à gauche ne recoupaient pas, contrairement aux pays occidentaux, le critère de statut social¹¹.

Cependant, l'ensemble de ces faits ne prouve pas forcément que les opinions ainsi exprimées seraient le fruit du hasard et inaptes à représenter une attitude cohérente. Nous dirons plutôt que – ne serait-ce qu'eu égard à l'expérience somme toute récente de la démocratie polonaise – ce type d'attitude a davantage tendance à se cristalliser autour des réalités politiques immédiates, que de se présenter comme choix idéologique abouti. Cette supposition se trouve confirmée par les analyses d'EVS qui permettent d'esquisser, via l'émergence des trois tendances cohérentes, une base à des futurs choix politiques¹².

La première d'entre elles, nous l'appellerons antidémocratique, car elle conjugue l'attitude critique face à la démocratie et l'attitude négative par rapport à l'économie de marché, accompagnée d'une déontologie professionnelle traditionaliste. Ce type d'attitude est notamment constaté chez les individus à bas niveau d'instruction, occupant des postes subalternes, plutôt âgés et habitant les villages et les petites villes.

7. Markowski, cité par P. Wronski, voir bibliographie sommaire.

8. T. Szczawiel, voir bibliographie sommaire.

9. T. Zukowski, voir bibliographie sommaire.

10. À une exception près, celle des intentions de vote pour le PSL (parti paysan), où sont apparues les corrélations avec la dimension de lieu d'habitation, niveau d'instruction, statut professionnel.

11. Pour l'ensemble des données, tous pays occidentaux confondus, les relations entre les déclarés droite-gauche et les indicateurs socio-économiques, date de naissance, lieu d'habitation, tout en restant faibles ($r < 100$) sont néanmoins importantes sur le plan statistique.

12. Mira Marody, voir bibliographie sommaire.

La deuxième tendance, que nous appellerons anticommuniste, consiste en une évaluation négative de l'époque communiste, un jugement positif des évolutions de l'après-1989, ainsi qu'un fort soutien à l'économie de marché. Un représentant type possède un statut socio-économique élevé, est plutôt jeune, d'un niveau d'instruction supérieur, occupant les postes de direction, sympathisant de la droite, et habite le milieu urbain.

Enfin, la troisième tendance, celle des adeptes de la démocratie locale, revendique de plus larges prérogatives pour les pouvoirs locaux, témoigne d'une attitude positive face à l'économie de marché, et accepte plus largement que les autres la démocratie comme le meilleur système en dépit des difficultés. Ce qui la différencie de la tendance anticommuniste, c'est son jugement bien plus sévère des gouvernements de l'après-1989. Elle accepte, enfin, l'idée qu'une société juste devrait avoir pour but l'élimination des inégalités. Aucune corrélation sensible par rapport aux données socio-démographiques n'a pu être constatée dans son cas.

Il en ressort clairement qu'aucune de ces trois tendances ne semble prendre en compte les dangers menaçant la démocratie sous le gouvernement actuel. Car, pour les antidémocrates, restreindre l'espace démocratique est une chose hautement souhaitable, tandis que, pour les anticommunistes, non seulement la démocratie n'est pas une valeur première, mais il leur semble bien plus important d'«anéantir les alliances postcommunistes» précisément par le biais de cette restriction. Les partisans de la démocratie locale eux non plus n'arrivent pas à faire le lien entre les restrictions démocratiques que subissent actuellement les institutions centrales, via les réformes lancées par le gouvernement en place, et les possibilités de développement de l'autogestion locale¹³. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les institutions locales soient soumises davantage aux pressions régionales que centrales.

Pour ce qui est de l'immense majorité des Polonais, leurs opinions ne reflètent pas non plus de convictions politiques très cohérentes. Leur très ancienne et persistante animosité envers tous les partis ou formations politiques sans exception ainsi que leur aversion envers tout engagement dans la vie publique¹⁴ ne favorisent pas une prise de conscience par rapport aux éventuels dangers menaçant le sommet du

13. Cela est d'autant plus plausible qu'il s'agit de la catégorie permettant de mieux évaluer le fonctionnement des institutions politiques.

14. Hausner, Marody; Marody; Trutkowski, voir bibliographie sommaire.

pouvoir et les instances centrales. On peut le constater ne serait-ce qu'à la lumière des réponses sur le « pacte de stabilité »¹⁵, dont la signature avait été jugée comme une bonne chose (« tout à fait » + « plutôt ») par 36 % des consultés, et comme mauvaise par 30 % (« tout à fait » + « plutôt »), avec 34 % d'indécis (« difficile à dire »). S'il est vrai que le pourcentage de réponses décidément négatives (12 %) était deux fois supérieur aux réponses décidément positives (6 %), les esprits étaient plutôt dominés par l'attente de la stabilisation de la scène politique, que d'éventuels changements radicaux¹⁶.

En effet, pour la majorité des Polonais, la question primordiale n'est pas celle du sort réservé à la démocratie dans leur pays, mais l'amélioration de la situation économique et de leurs conditions de vie. Ainsi, d'après les enquêtes menées en décembre 2005, immédiatement après la constitution du gouvernement Marcinkiewicz, les espoirs d'une accélération sur le plan économique s'accompagnaient de l'attente d'un plus grand bien-être, de la hausse des salaires, des pensions d'invalidité ou des retraites. Les personnes sondées souhaitaient également la réduction de la pauvreté et la garantie d'une aide sociale aux plus nécessiteux. Bien que la plupart des sondés restaient sceptiques quant à la réalisation des promesses électorales, jusqu'à 40 % d'entre eux espéraient que le gouvernement accélérerait les changements économiques, et presque autant (39 %) espéraient l'amélioration de leurs conditions de vie¹⁷.

La réalisation de tels espoirs serait, sans doute, suffisante pour que les Polonais continuent à soutenir le gouvernement en place. Et une menace potentielle pesant sur la démocratie aurait été traitée tout au plus comme un signal pour retourner à d'anciennes méthodes éprouvées, de « faire avec » un régime autoritaire : se retirer de la sphère publique, user de leurres, retomber dans une double vie. Pour les autres, inconditionnels du modèle démocratique, restait l'opportunité ouverte par l'élargissement, celle de partir vivre ailleurs.

Si la conclusion selon laquelle les Polonais ne sont pas prêts à défendre la cause démocratique semble conforme à la réalité, il est également vrai qu'ils n'abandonneraient pas la perspective d'améliorer leurs conditions de vie au nom d'une « révolution morale » autoritaire.

15. Nom de l'accord conclu début 2006 entre le parti vainqueur Droit et Justice et deux partis populistes – Autodéfense et Ligue des familles polonaises – qui, en mai 2006, ont formé une coalition.

16. CBOS, 48/2006, voir bibliographie sommaire.

17. CBOS, 1/2006, voir bibliographie sommaire.

Paradoxalement donc, le sort de la jeune démocratie polonaise ne dépend pas tant du « potentiel démocratique », resté somme toute pas très élevé, que de la situation économique qui, à son tour, reste aussi dépendante de la politique gouvernementale que d'autres facteurs tels que la conjoncture économique. Alors que ces derniers semblent être particulièrement favorables à la coalition au pouvoir, la politique économique du gouvernement est de plus en plus critiquée. Comme il ressort des estimations datant de mars 2006, c'est-à-dire six mois après la constitution du gouvernement, le pourcentage des voix positives sur les chances de l'amélioration sur le plan économique est passé de 50 % à 42 %, et les avis clairement négatifs par rapport à l'action gouvernementale en la matière sont montés de 29 % à 39 %¹⁸.

70

Selon toute probabilité, l'appréciation négative ira en s'accroissant, puisque la longue accumulation des difficultés structurelles de l'économie polonaise ne saurait être résolue par la seule conjoncture économique. Difficultés qui ne pourront qu'être aggravées par des décisions politiques dont l'insuffisance s'exacerbe avec la « politisation » de l'actuelle équipe dirigeante, ou encore avec son désintéressement à l'égard de la sphère économique, accaparée comme elle l'est par les aspects « moraux », ou plutôt idéologiques de la vie politique. Ce qui signifie que tôt ou tard, à l'instar de ses prédécesseurs, la coalition actuelle sera amenée à reconnaître « qu'elle a voulu bien faire, mais n'y est pas arrivée ».

En fait, le principal problème qui se pose à la démocratie polonaise n'est pas le déficit du « potentiel démocratique » au sein de la société, mais l'absence d'élites capables d'évaluer avec justesse les besoins de la population et de mettre à profit le potentiel modernisateur qui réside, d'une part, dans ses aspirations à améliorer son sort et, d'autre part, dans les opportunités qui existent dans le domaine économique.

Depuis de nombreuses années, la société polonaise tente d'identifier de telles élites par la voie des élections démocratiques et, à chaque tentative, se voit condamnée à vivre une profonde déception. Cela est bien visible dans les enquêtes électorales détaillées, où les abstentionnistes par conviction constituent moins de 20 % de l'électorat, pendant que « près de 60 % des autorisés à voter dans les deux tours de scrutin à la Diète ont voté pour différents partis, ou du moins ont participé à l'un des deux scrutins »¹⁹.

18. CBOS, 45/2006, voir bibliographie sommaire.

19. J. Wasilewski, M. Kopczynski, S. Szczur, voir bibliographie sommaire.

Ainsi, le modèle dominant du comportement électoral des Polonais met en évidence une flagrante inadéquation entre l'« offre » politique et la « demande » citoyenne. Et rien n'indique que les actions de la coalition au pouvoir sauraient apporter un quelconque changement dans ce domaine.

R É S U M É

La Pologne connaît-elle une crise prématurée de la démocratie ? C'est la question dérangeante que pose l'article en examinant les différentes facettes : crise de confiance à l'égard de la Diète et des partis politiques, méfiance grandissante envers les institutions politiques et montée de sympathies pour un pouvoir fort. L'ensemble de ces éléments semble étayer la thèse et dessine l'arrière-plan de la montée en puissance des forces populistes.

71

B I B L I O G R A P H I E S O M M A I R E

- R. N. Bellah, R. Madsen, W. M. Sullivan, A. Swidler, S. M. Tipton, *Habits of the Heart. Individualism and Commitment in American Life*, New York, Harper & Row, 1986.
- CBOS, *Centrum Badan Opinii Społecznej* (Institut de sondage d'opinions sociales), Varsovie :
- , *Degré de confiance par rapport aux institutions publiques en Europe centrale et orientale*, communiqué n° 165, 2004.
 - , *Attentes par rapport au gouvernement de Kazimierz Marcinkiewicz*, communiqué n° 1, 2006.
 - , *Opinions sur le fonctionnement des institutions publiques*, communiqué n° 32, 2006.
 - , *Opinions sur le pacte de stabilité*, communiqué n° 48, 2006.
 - , *Évaluation de différents aspects de l'action gouvernementale*, communiqué n° 56, 2006.
 - , *Côtés clairs, Côtés obscurs de la démocratie en Pologne*, communiqué n° 57, 2006.
 - , *L'Attitude des Polonais par rapport à la démocratie*, communiqué n° 194, 2006.
- L. Halman, *The European Values Study: A Third Way. Source Book of the 1999/2000 EVSS*, Tilburg, WORC, Tilburg University, 2001.

- J. Hausner, M. Marody (éd.), *Quality of Governance: Poland Closer to European Union ?*, EU-monitoring IV, Cracovie, École d'administration publique de la région de Malopolska, Varsovie, Fondation Friedrich Ebert, 2000.
- M. Marody, J. Wilkin (éd.), *On course ? Poland on the Eve of EU Accession*, EU-monitoring VII, Cracovie, École d'administration publique de la région de Malopolska, 2003.
- M. Marody, « Ideological Orientations in Poland », in A. Jasinska-Kania, M. Marody (éd.), *Poles among Europeans*, Varsovie, Éditions scientifiques Scholar, 2004, p. 89-108.
- C. Hoffe, « Homogeneity and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts Through Group Rights », *The Journal of Political Philosophy*, 6, n° 2, p. 113-141.
- T. Szawiel, « Le clivage gauche-droite en politique ainsi que dans un contexte culturel plus large », in M. Grabowska, T. Szawiel, *La Construction de la démocratie. Clivages sociaux, partis politiques et société civile dans la Pologne postcommuniste*, Varsovie, Éditions scientifiques polonaises, 2001.
- A. de Tocqueville, *Democracy in America*, trad. G. Lawrence, éd. J.-P. Mayer, New York, Doubleday, Anchor Books, 1969.
- C. Trutkowski, *Spoleczne reprezentacje polityki*, Varsovie, Éditions scientifiques Scholar, 2000.
- J. Wasilewski, M. Kopczynski, S. Szczur, « La stabilité des comportements électoraux », in R. Markowski (éd.), *Élections parlementaires, 1997. Système des partis. Attitudes politiques. Comportements électoraux*, Varsovie, ISP-Académie des sciences polonaise, Fondation Friedrich Ebert, 1999, p. 81-110.
- P. Wronski, « Changeant tel un électorat », *Gazeta Wyborcza*, 26 octobre, 2001.
- T. Zukowski, « Six années de spectacle de la démocratie. Évolution de la scène politique polonaise entre le printemps 1989 et le printemps 1995 », in M. Marody, E. Gucwa-Lesny (éd.), *Les Fondements de la vie politique polonaise*, Varsovie, ISS-Université de Varsovie, 1996.
- , « Aquaplaning » (entretien par W. Zaluska), *Gazeta Wyborcza*, 25 octobre 2001.

PROGRÈS ET LIMITES DE L'ÉTAT DE DROIT

UNE CRÉATION RÉCENTE

73

Pour comprendre les problèmes polonais concernant la réalisation du principe de l'État de droit, il faut établir, au préalable, que celui-ci est pratiqué en Pologne depuis quinze ans seulement. C'est en 1989 – année mémorable pour toute l'Europe –, dans les derniers jours du mois de décembre, que l'article 1^{er} de la Constitution revêt la forme suivante: « La République de Pologne est un État démocratique de droit qui réalise les principes de la justice sociale. » La désignation de l'État a été changée en même temps: la République populaire de Pologne est abandonnée au profit d'un nom dont la tradition est séculaire¹. Le fait que la notion d'État de droit vienne remplacer l'ancien principe de l'État socialiste, que le langage de l'idéologie officielle de l'époque considérait comme un modèle axiologique intangible de l'ordre juridique, est également significatif. L'esprit non officiel de la société polonaise, à cette époque, explique la facilité avec laquelle ce « principe intangible » a cédé.

La nature de ce symbolique « changement de place » n'était pas uniquement déclarative. Cependant, l'État de droit n'est pas devenu réalité en vertu d'une seule disposition constitutionnelle. Une construction difficile, dans plusieurs domaines à la fois, a donc commencé. Elle concernait la doctrine, le droit, les institutions et les droits de l'homme. La voie polonaise vers l'État de droit offre une particularité qui lui est propre: la construction de la notion et sa réalisation se sont faites en

1. Même sous la monarchie, la Pologne a été appelée « République » (*Res Publica*) afin de souligner la souveraineté de la nation.

opposition au système communiste. Cela a présenté un avantage en ce que l'objectif a été clairement exprimé: il a fallu supprimer tout ce qui entravait l'avènement de l'État et de la société démocratiques (donc presque tout) et le remplacer par ce qui constituait un modèle de l'État de droit. Mais il y a eu aussi des inconvénients: une forte résistance de la matière, des compromis nécessaires face à l'ancien système, l'absence de classes politiques mûres et renouvelées, des habitudes anciennes, la mise à profit par certains milieux de l'instabilité de la période de transformation, etc., et même le doute que l'«illusion» puisse devenir réalité.

Tels ont été, au début, les facteurs qui ont marqué certaines limites de l'État de droit. Et chaque bataille remportée, chaque nouvel élément de l'État de droit a constitué un progrès, qui a largement ouvert les portes de l'ordre constitutionnel. Par la suite, la situation a légèrement évolué, ce que nous verrons ci-après.

74

Définition et contenu

Tout d'abord, il a fallu définir la notion d'État de droit et préciser son contenu dans le contexte polonais. La détermination des principes majeurs, constituant les normes minima de sa définition, a représenté l'une des tâches principales de la doctrine constitutionnelle. Parfois, contrairement au sentiment des classes politiques, «jouer à l'État de droit²» est un attribut de l'État démocratique aussi important que l'efficacité et la performance décisionnelle, ou encore «le bien-fondé», c'est-à-dire les arguments politiques. D'autant plus que la programmation, dans la Constitution, du principe de l'État de droit nécessite son respect immédiat, ce qui a aussitôt pour effet de renvoyer aux lacunes juridiques et institutionnelles. Dans le cas polonais, le principe constitutionnel fonctionnait dans un environnement qui ne correspondait pas à ses exigences. La Constitution de 1952 – partiellement amendée mais stigmatisée comme stalinienne – était non seulement obsolète, inadaptée aux nouveaux besoins, vidée de sa substance juridique, fondée sur un concept général du régime qui contredisait l'État de droit, mais, de surcroît, au cours des modifications successives, elle avait connu des incohérences internes qui l'avaient rendue incapable de jouer le rôle de régulateur de la vie sociale et politique, des transformations juridiques et économiques.

2. L'expression est du Premier ministre Jan Olszewski, au début des années 1990, qui a montré ainsi le hiatus entre ce principe constitutionnel et l'ensemble des dispositifs juridiques hérités de la période précédente.

La construction de la notion d'État de droit signifiait donc, à la fois, la construction des bases de la future Constitution et celle du système politique. Le constitutionnalisme polonais s'est largement inspiré de la doctrine et de la pratique des autres États démocratiques, notamment de l'idée allemande de *Rechtstaat* (en effet, c'est de l'Allemagne bismarckienne que vient la notion de *Rechtstaat* – reprise en français sous le nom d'État de droit, ainsi qu'en anglais, *Rule of law*). Mais, rapidement, les besoins propres ont porté leurs fruits sous la forme d'une analyse proprement polonaise et de concepts théoriques³.

Les bouleversements de la mise en œuvre

La mise en circuit juridique de la clause de l'État de droit a modifié, de façon assez radicale, l'approche des questions de légalité. Il faut pour-
tant remarquer que cette notion, sous forme de « légalité socialiste », était présente dans la Constitution polonaise de 1952, dont elle était même l'un des principes majeurs. Cependant, la manière dont il a été réalisé dans les conditions du socialisme réel a provoqué le rejet de ce principe, considéré comme « entaché d'une mauvaise tradition »⁴. En revanche, il est devenu stimulant au profit de la recherche des contenus polonais de l'État de droit, précisément là où l'ancienne légalité était sans effet : la réelle subordination du pouvoir au droit, le changement de la position de l'individu face à l'État et de l'État face à l'individu, le respect des valeurs démocratiques, les garanties formelles, etc. Dans la doctrine, évidemment, sont apparus plusieurs concepts différents, portant sur les divers éléments (principes) de la notion d'État de droit. À titre d'exemple, Michal Pietrzak a reconnu comme piliers « porteurs » les principes suivants : le constitutionnalisme, la souveraineté de la Nation, la séparation des pouvoirs, la loi en tant que source essentielle du droit, l'indépendance des juges, l'autogestion des collectivités locales, le caractère constitutionnel des garanties des droits et des libertés des citoyens, la responsabilité des organes du pouvoir au titre de

75

3. Voir, dans la première période de transformation, entre autres : Jerzy Wroblewski, « Notion et idéologie de l'État démocratique de droit » (analyse théorique), *État et Droit*, 1990, n° 6 ; Kazimierz Działocha, « État de droit dans les conditions des évolutions majeures du système juridique de la République », *État et Droit*, n° 1, 1992 ; Slawomira Wronkowska (éd.), *Discussions polonaises sur l'État de droit*, Varsovie, 1995 ; Miroslaw Wyrzykowski, « Législation – État de droit – réformes politiques radicales », *État et Droit*, n° 5, 1995 ; Michal Pietrzak, « État démocratique de droit », *La Revue humaniste*, n° 6, 1989 ; et plusieurs autres (les titres ont été traduits du polonais pour plus de clarté).

4. Jacek Kurczewski, « Régime du droit », *Res Publica*, n° 3, 1989, p. 17.

toute action et, notamment, de l'atteinte à la loi⁵. Un autre auteur, Mirosław Wyrzykowski, souligne l'importance capitale de la signification de la dignité et de la liberté de l'homme, en tant que base de la relation entre l'État et l'individu, et complète les éléments « classiques » de l'État de droit en relevant l'importance de caractéristiques telles que l'ingérence modérée de l'État dans la sphère sociale, la justice, la sécurité juridique, la prévisibilité des solutions juridiques, la proportionnalité, le principe de confiance dans l'État⁶.

Le rôle de la Cour constitutionnelle

76

C'est pourtant la Cour constitutionnelle qui a apporté la plus forte contribution à la compréhension et à l'application de l'État de droit en Pologne. Cela est dû à une situation paradoxale (mentionnée plus haut) : le principe constitutionnel de l'État de droit n'a été ni appuyé ni précisé au moyen d'autres dispositions de la Constitution. Il demeure, dans la Constitution de 1952, comme une sorte d'île isolée au milieu de l'océan d'une réalité juridique toute différente⁷. Certains principes ont trouvé leurs racines dans les amendements de l'après-1989, et à la suite de l'entrée en vigueur, en 1992, de la Constitution provisoire⁸, une régulation plus complète, mais qui concernait essentiellement les rapports entre le législatif et l'exécutif. Le reste est demeuré inchangé ou légèrement modifié, y compris tout un ensemble de dispositions juridiques afférentes aux droits et obligations des citoyens, et au droit en tant que tel. Dans ce contexte, les plaintes portant sur l'inconstitutionnalité de la loi dont était saisie la Cour constitutionnelle ne pouvaient se référer à aucun « étalon » constitutionnel, mais seulement à la clause de l'État de droit. La Cour constitutionnelle s'est d'ailleurs appliquée, pour en profiter, à en décoder dans le contenu les différents éléments, les considérant comme les normes constitutionnelles en vigueur. La Cour s'est aussi servie de la caractéristique du principe constitutionnel de l'État de droit comme clause générale, sans contenus rigides y afférant – ce qui permettait la forma-

5. Michał Pietrzak, *op. cit.*, p. 6.

6. Mirosław Wyrzykowski, *op. cit.*, p. 17 s.

7. C'est seulement dans les années 1980 que sont apparues les premières institutions chargées de la protection des droits, comme le médiateur, la Cour constitutionnelle ou le contrôle juridictionnel de l'administration.

8. Loi constitutionnelle du 17 octobre sur les rapports mutuels entre le pouvoir législatif et exécutif et sur les collectivités territoriales. Elle a formellement abrogé la Constitution de 1952, mais a maintenu en vigueur ses autres dispositions (*Journal des lois* de 1999, n° 67, texte 336, avec amendements).

tion de ces normes en tenant compte de considérations non juridiques; elle a pu ainsi retrouver des éléments de la Constitution de l'époque antérieure⁹.

Si cette analyse n'est pas le lieu idéal pour dévoiler en détail les «ficelles du métier» de la Cour et de ses acquis – notamment jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1997, ces questions étant par ailleurs largement analysées dans la littérature polonaise –, il convient néanmoins d'indiquer ce que le catalogue des principes formels, qui caractérisent l'État de droit, a définitivement intégré: la confiance des citoyens dans l'État et le droit, la sécurité juridique, la loi en tant que base de la régulation et, spécialement, les restrictions à l'exercice des droits et libertés, ainsi que l'impossibilité de former les interdictions et les obligations (notamment en termes de droit pénal) par voie de clauses mal définies, générales, imprécises; le principe *lex retro non agit*, pour ce qui concerne le droit plus rigoureux, celui de *vacatio legis* suffisamment long pour que le citoyen ne soit pas pris au dépourvu, celui de *pacta sunt servanda* (droits acquis à juste titre), l'interdiction de modifier les impôts au cours de l'année fiscale et l'obligation d'annoncer les modifications à l'avance. En ce qui concerne les contenus matériels, la Cour a également identifié: le droit d'agir, le principe de proportionnalité, le droit à la protection de la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à la protection de la vie privée¹⁰.

77

Ainsi, grâce à l'activité de la Cour constitutionnelle, les citoyens ont acquis de nombreux droits absents des textes constitutionnels. Non seulement ils n'ont pas été formulés *expressis verbis*, mais ils sont restés étrangers à l'héritage constitutionnel laissé par l'ancien régime. C'était d'autant plus important que, pour de nombreuses raisons, la nouvelle Constitution, complète, n'a été adoptée qu'en 1997¹¹. Cela n'a pas gelé le développement de l'État de droit, au contraire, les avancées ont été visibles, ce qui a certainement impliqué, entre autres, que tous ces principes ont été explicitement exprimés dans la nouvelle Constitution et, dans la jurisprudence ultérieure, la Cour constitutionnelle n'a fait que confirmer, approfondir et préciser leur contenu et leur application – d'autant que la Constitution de 1997 a repris, dans son article 2, la

9. Voir Elzbieta Morawska, *Clause de l'État de droit dans la Constitution de la République polonaise à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle*, Torun, Dom Organizatora, 2003, p. 153 s.

10. *Ibid.*, p. 213-339.

11. Le 2 avril 1997, non amendée jusqu'à présent (*Journal des lois*, n° 78, texte 483).

même notion d'État de droit. Il est pourtant évident que la nouvelle Constitution a modifié de façon considérable plusieurs autres principes de l'ordre juridique, du système gouvernemental, du système institutionnel, des droits et libertés de l'Homme, du système juridique, de ses garanties et de sa sauvegarde. Tout cela a modifié l'image de l'État polonais en tant qu'État de droit.

78

Le système des actes normatifs que la Constitution polonaise désigne comme sources de droit a constitué une autre plate-forme de la construction de l'État de droit en Pologne. La transformation du droit a porté sur deux aspects : matériel et formel. L'aspect matériel signifiait la réévaluation du système normatif, adossé à des valeurs nouvelles, démocratiques, conformément aux objectifs de la transformation politique. Il est utile de rappeler que le Conseil législatif¹² a procédé à la revue presque complète du droit, d'après les critères de la nouvelle Constitution¹³. Dans la pratique ultérieure, la réalisation n'a été ni complète ni immédiate. Il avait pourtant été signalé que le droit devait avoir sa propre définition, ses valeurs et sa morale. Autrement dit : *lex* doit respecter *jus*. D'autre part, la Constitution a régi l'aspect formel de façon très précise. Elle a consacré au droit un chapitre entier, haut classé au sein de la Constitution. Elle a établi un répertoire exhaustif d'actes de droit de portée générale, pouvant seuls intervenir dans la sphère des droits, libertés et obligations des justiciables. Elle a défini le modèle du droit interne de l'administration et a interdit que les décisions concernant les citoyens ou autres sujets soient prises sur le fondement de ce droit. La primauté de la Constitution et de la loi a été reconnue, et les exigences concernant les décrets d'application limitées et renforcées. Quant aux principes requis de la publicité du droit, de la place du droit international et du droit communautaire, de la ratification, ils ont été formulés.

Les institutions et les procédures réformées

Par ailleurs, outre ce chapitre, la Constitution a défini les principes de la création démocratique du droit¹⁴ et, pour finir, consolidé et modifié les institutions et procédures de protection du droit – notamment la

12. Organe consultatif du Premier ministre, composé de représentants des sciences juridiques.

13. Rapport *Adaptation du système juridique polonais aux exigences de la Constitution de la République*, le 20 août 1997, non publié.

14. Voir Jerzy Jaskiernia, *Principes de l'État démocratique de droit dans la procédure législative devant la Diète*, Varsovie, Wyd. Sejmowe, 1999.

Cour constitutionnelle¹⁵. Les dispositions de la Constitution de la République en matière de droit – leur degré de précision et leur rigueur – s'expliquent par la période révolue, au cours de laquelle le droit ne répondait pas à plusieurs normes démocratiques majeures. Si l'on voulait le définir d'une formule, il faudrait dire qu'il était alors un outil docile au service des décisions du pouvoir (malgré quelques apparences de légalité). Il semble que ce « traitement » sévère subi par le droit (entaché, çà et là, de quelques vices) constitue un pas important vers la construction de l'État de droit dont, indiscutablement, il demeure le fondement.

Les droits de l'Homme sont une autre plate-forme où se réalise l'État de droit. Il y avait ici beaucoup à faire, car c'est bien sur le citoyen que se focalisent tous les autres dispositifs du régime (c'est lui qui ressent directement tous les avantages et toutes les défaillances de l'État de droit). En Pologne, cette évolution a été particulièrement importante car la conception des droits civiques, à l'époque communiste, était fondée sur la primauté de l'intérêt collectif et sur la subordination du citoyen à l'État. La pratique judiciaire n'appliquait pas les standards du droit international et réciproquement, ces standards n'avaient quasiment aucune incidence sur les droits et les obligations des citoyens. La conception des droits de l'Homme n'a pas été adaptée, la justice constitutionnelle ne fonctionnait pas (jusqu'en 1986, ni la plainte constitutionnelle universelle jusqu'en 1997), de même que la justice administrative (jusqu'en 1980) et le médiateur (jusqu'en 1987); les garanties formelles ainsi que les procédures de la protection des droits faisaient défaut. La Constitution était riche en droits et libertés non réels, tandis que la censure sévissait et qu'un citoyen pouvait être déchu de sa nationalité lorsqu'il refusait, par exemple, de rentrer de l'étranger sur l'ordre de l'administration (les passeports, délivrés en vertu d'une demande formalisée spécifique, étaient souvent refusés, le pluralisme et les élections libres n'existaient pas).

Cette énumération permet de rendre compte des changements de la situation du citoyen après l'intégration du principe de l'État de droit dans la Constitution. Faisant abstraction du catalogue des droits et

15. La Cour constitutionnelle a été intégrée au système constitutionnel polonais en 1982 (réellement opérationnel depuis 1986), mais plusieurs contraintes de cette époque demeurent jusqu'en 1997, notamment le caractère non définitif des jugements relatifs à l'inconstitutionnalité de la loi que la Diète pouvait rejeter à la majorité de 2/3.

libertés, fortement apparenté à la Convention européenne des droits de l'homme, l'approche des droits, libertés et obligations des citoyens a changé. Tout d'abord, la catégorie des droits de l'homme, fondée sur les droits naturels intangibles et sur la dignité de l'être humain, a été mise en place. De plus, tout un système de sauvegarde de ces droits a été défini : à commencer par le principe selon lequel ils pouvaient être limités seulement en vertu d'une loi et uniquement en cas de nécessité de l'État démocratique, jusqu'à la construction d'un système procédural destiné à les protéger et intégrant la plainte constitutionnelle. La prise en compte des actes internationaux des droits et libertés, de leur protection et de la transposition de leurs normes dans la législation nationale a été très importante pour l'élaboration de l'État de droit – tout comme la généralisation du principe de pluralisme et la création des conditions favorables au développement de la société citoyenne.

La mise en œuvre de l'État de droit au niveau des institutions signifiait la transformation du système politique. Ce processus avait déjà commencé avec les premiers amendements à la Constitution, après la « Table ronde »¹⁶, et fut couronné par l'adoption de la Constitution en 1997. Le nouveau système, en évolution, a été qualifié de III^e République¹⁷, ce qui traduisait la « nouvelle ouverture ». Le principe de la séparation des pouvoirs (rejeté de façon rigoureuse par l'ancien système et restauré, de façon aussi rigoureuse dans sa forme presque classique, celle de Montesquieu) a été mis en place, les élections libres et pluralistes ont été renforcées ; les garanties de l'indépendance de la magistrature et de l'indépendance des juges par rapport au politique ont été instaurées, ainsi que les garanties de l'indépendance et de la liberté des médias ; l'autonomie de la banque centrale a également été assurée. L'armée a été soumise au contrôle civil et démocratique, les procédures de contrôle et de mise en œuvre de la responsabilité des administrations et de leurs fonctionnaires ont été instaurées ou consolidées. Bref, l'État démocratique de droit remplaçait l'ancien État de la « démocratie populaire », ni réellement démocratique ni réellement populaire.

16. Négociations de 1989 entre le pouvoir communiste et l'opposition démocratique qui ont ouvert la période de transformation.

17. La I^{re} République est née entre la moitié du XV^e siècle et le III^e partage, en 1795 (perte de la souveraineté nationale), et la II^e République entre les deux guerres, après le recouvrement de l'indépendance en 1918.

DIFFICULTÉS ET LIMITES

La complexité de la mise en place

L'énumération des domaines concernés par la réforme n'épuise cependant pas la question, d'autant qu'ils peuvent être perçus, classés ou distingués de différentes façons. La présente étude ne vise d'ailleurs pas à les identifier en détail, mais plutôt à cerner deux circonstances majeures : la première démontre la complexité du phénomène de la construction de l'État de droit, la seconde permet de se rendre compte de la simultanéité des processus de son émergence dans tous les secteurs.

Cela ne signifie pas que la solution idéale ait été mise en place, ni dans le domaine juridique ni dans le domaine pratique. Le contrôle du pouvoir et des hommes politiques n'a pas réduit la corruption (elle s'est aggravée), les procédures démocratiques de création du droit n'ont pas éliminé sa mauvaise qualité (elle a empiré) et n'ont pas allégé le travail de la Cour constitutionnelle, la déclaration de la liberté des médias ne les a pas libérés de l'emprise de la politique, le droit à la justice n'a pas raccourci la durée des procédures (allant parfois jusqu'à rendre ce droit illusoire), la formation de la société citoyenne n'a pas renforcé la mobilisation électorale des citoyens, ne serait-ce que pour les élections locales, le partage des pouvoirs n'a pas empêché la « République des copains »... Cette liste n'est pas exhaustive.

81

Malgré le fonctionnement, dans la plupart des cas, des mécanismes correctifs qui sont des mécanismes importants de l'État de droit (la corruption est dévoilée et punie, la législation défaillante et inconstitutionnelle abrogée, les dirigeants portant atteinte à la loi sont contrôlés et poursuivis, les mauvais gestionnaires ne sont pas réélus, la politique qui ne tient pas compte des intérêts sociaux est librement mise en cause lors de grèves et de manifestations, la lenteur des procédures judiciaires est dénoncée à Strasbourg, etc.), il est légitime de s'interroger sur les barrières de l'État de droit.

Elles interviennent dans de nombreux domaines, pas exclusivement juridiques, mais sociaux, économiques, psychologiques. Elles résultent majoritairement de la période de transformation, c'est-à-dire d'un changement radical du système politique et économique intervenu sur une durée trop brève pour pouvoir parer à toutes les difficultés. En Pologne, l'ancienne tradition démocratique et parlementaire a constitué un facteur atténuant : le parlementarisme polonais est vieux de plu-

sieurs siècles, la Constitution polonaise a été la première Constitution, en Europe, au XVIII^e siècle (3 mai 1791) et la Constitution de la II^e République (1921) a été très démocratique pour son temps. Malgré les faiblesses de cette démocratie antérieure, son message et son héritage ont été suffisamment enracinés dans la conscience collective pour que les institutions démocratiques de la III^e République retrouvent rapidement « leur place ». Mais cela n'a pas totalement neutralisé les difficultés de la transformation.

82

C'est précisément le passé récent qui fait partie des facteurs susceptibles de contribuer à l'affaiblissement de l'État de droit. Le compromis caractéristique de la « Table ronde » – autour de laquelle un accord a été trouvé par l'opposition et l'équipe communiste – et, par conséquent, le déroulement de la transformation ayant permis aux anciennes classes politiques de rejoindre la vie publique provoquent des ressentiments et radicalisent la récapitulation critique du passé. Ces sentiments sont naturels, et même positifs, lorsqu'ils s'inscrivent dans le système pluraliste. Cependant, lorsque le pouvoir est aux mains d'un parti dont le programme est très radical, les modalités de sa réalisation peuvent susciter des réserves. Il est vrai qu'en Pologne la « révolution ne dévore [pas encore] ses propres enfants », mais une thèse démontrant les dangers de la III^e République a été déjà lancée. La lutte « exige » « le renouveau moral », l'anéantissement des « arrangements »¹⁸, l'octroi aux dirigeants des mesures, institutions et procédures extraordinaires. On les retrouve justement dans le programme du parti actuellement au pouvoir : la commission « Vérité et Justice » (encore à l'étape de proposition dans la mesure où l'on ne sait pas trop comment justifier sa légalité), de nombreuses commissions d'enquête au Parlement – dont l'une est déjà constituée pour contrôler les privatisations et les transformations de propriété du secteur bancaire sur les seize dernières années et, pour cette raison, déjà considérée comme inconstitutionnelle par les experts –, le bureau central anticorruption avec les prérogatives et instruments extraordinaires (à l'étape des travaux législatifs), la limitation de l'autonomie de la banque centrale (les propositions s'atténuent sous le feu de la critique générale), les tentatives visant à reprendre en main le contrôle bancaire, confié à un seul organe dépendant du gouvernement (vivement contesté par l'opposition), la prise de contrôle des médias par les amendements à la loi sur le Conseil national de l'audio-

18. Il s'agit de liens, réels ou hypothétiques, entre la politique, les affaires, les services secrets et la mafia (dits « Table de bridge »), qu'il faut renverser.

visuel (dont plusieurs points sont déjà reconnus comme inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle), la poursuite de l'affaiblissement de la fonction publique au lieu de son renforcement (l'amendement de la loi est en cours), sans parler des projets de modification de l'ensemble de l'ordre constitutionnel (IV^e République, mais cela dans un avenir encore incertain¹⁹).

Aux arguments qui s'élèvent en faveur de la nécessité de « faire le procès » de la III^e République s'ajoute le programme visant à l'« achèvement de la révolution » par le jugement définitif de l'état de siège²⁰, la décommunisation et notamment la vérification généralisée du comportement des particuliers vis-à-vis de la police politique de l'ancien régime (dont les procédures seraient trop simplifiées²¹). Cela pourrait mettre en cause certains droits de l'homme, mais rien de définitif n'est encore décidé.

83

Tout cela nous permet de comprendre que les menaces sont importantes même si l'État de droit ne désarme pas. La critique virulente de l'opposition et des intellectuels ainsi que d'une grande partie de l'opinion publique, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la nécessité de chercher des alliés au sein du Parlement²² et les barrages dressés par la loi en vigueur constituent un contrepoids face aux éventuelles tentatives extrémistes. Par le biais d'une polémique publique, les partisans des changements radicaux qualifient le droit actuel d'« impossibilisme » susceptible de défendre la moindre cause (et obtiennent en réponse que cet « impossibilisme » est garant de la liberté²³). On ne peut pourtant pas oublier que le parti qui préconise ces tentatives n'appartient pas aux extrémistes populistes, mais qu'il est d'origine progressiste, démocratique, doté d'un sentiment pro-étatique et – *last but*

19. Les modalités de modification de la Constitution sont si contraignantes qu'il faut disposer d'un grand consensus politique.

20. Dans les années 1981-1983, l'état de siège et la prise du pouvoir par le général Jaruzelski et le *Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego* (Conseil militaire du Salut national).

21. Ce qui signifie la divulgation des noms des agents secrets et collaborateurs des services secrets de la période communiste par un libre accès au dossier, alors qu'ont été annulées la fonction de Défenseur de l'intérêt public (accusateur officiel) et celle de la Cour de « vérification » (qui juge l'affaire et constate la collaboration effective).

22. Le parti au pouvoir n'a pas de majorité absolue mais la Diète intègre aussi les petits partis populistes, ce qui rend la situation imprévisible.

23. Marek Safjan, « Impossibilisme en tant que garant de la liberté », intervention au cours d'une assemblée générale annuelle des juges de la Cour constitutionnelle en 2006, in *Gazeta Wyborcza*, 6 avril 2006.

not least – qu'il respecte généralement la loi²⁴, même si cet avis n'est pas partagé par tout le monde. Peut-être alors, l'État de droit n'en pâtira-t-il pas et ses capacités de défense tout au plus en seront testées.

La faiblesse du système des partis

84

La faiblesse du système des partis politiques peut constituer une autre source de menace à l'égard de l'État de droit, ce qui, de la même façon, résulte du passé. Un demi-siècle de monolithe politique officiel et d'hégémonie du parti unique, une seule idéologie (« unité morale et politique » officielle de la Nation), imposée à la société durant toute la période du socialisme réel, ont empêché l'évolution vers un système de partis politiques moderne, polarisé, nettement défini. Immédiatement après 1989 et la libération du système politique, on compte en Pologne près de 300 partis, clubs ou unions croissant à toute vitesse sur le sol fertilisé par la liberté mais qui, faute d'idéologie, disparaissent aussitôt. Ce processus a donc vite été freiné, laissant le système de partis instable, sans ancrage social véritable car les citoyens changent facilement de bord et accordent leur sympathie (et leurs voix) à des partis aux options divergentes. L'origine du système a nui à son image – le programme des partis postcommunistes n'a, en effet, pas toujours été de gauche (social), même s'il était formellement considéré comme tel (par la force des choses, les partis issus de *Solidarnosc* situés à droite ou au centre, étaient libéraux, conservateurs, sociaux, chrétiens, etc). Rien d'étonnant à ce que les citoyens se laissent convaincre par les promesses des partis « qui n'ont pas encore été au pouvoir », et dont l'enseignement cache la démagogie, le populisme et les recettes faciles en faveur d'une voie « de progrès » simpliste. Forts d'un certain nombre de représentants au Parlement, ils lui apportent leur soutien en échange de concessions concernant certaines actions (législatives, administratives) qui ne répondent pas toujours aux normes de l'État de droit. Actuellement, des préparatifs visant à instaurer une coalition parlementaire avec de tels partis sont en cours. Leur présence au sein du gouvernement et de la majorité parlementaire peut – faut-il le souligner – présenter une certaine menace pour les mécanismes démocratiques du pouvoir. Dans ce cas, une meilleure stabilité sur le marché politique et la marginalisation des extrêmes constitueraient des facteurs favorables au maintien de l'État démocratique de droit.

24. Cela est rappelé au cours des débats publics, voir Piotr Zaremba, « Le pouvoir du PiS n'est pas une dictature », *Gazeta Wyborcza*, 3 mars 2006.

Le facteur économique

Enfin, il semble difficile de ne pas évoquer un important facteur économique, quand bien même il est délicat d'apprécier son incidence réelle par le biais d'une étude juridique. On ne peut cependant pas ignorer l'influence – positive et négative – de la transformation économique sur la vie publique et politique. Tous les processus de transformation relatifs à la propriété, et notamment la privatisation de la propriété publique (énorme, bien qu'en mauvais état), sont entachés, d'une part, d'un risque décisionnel et, d'autre part, de pathologies diverses: corruption, abus de biens publics, phénomène mafieux, etc. Il s'agit d'un terrain propice aux revendications populistes (ou idéalistes) qui requiert – d'après les auteurs de ces revendications – des moyens extraordinaires (extraordinaires, car la simple application des procédures ordinaires de protection du droit dont dispose l'État de droit ne serait pas aussi spectaculaire et, précisément, le spectacle se révèle nécessaire pour justifier le programme du «renouveau moral»). Ce n'est pas tant lui qui est si nuisible (bien qu'il déstabilise la vie publique et mette en cause l'autorité de tous ses participants) que les instruments engagés pour le réaliser.

85

La transformation économique entraîne également l'éclatement de la société, les phénomènes d'enrichissement et de paupérisation, l'inégalité matérielle et l'inégalité des chances, le chômage. L'impuissance du budget et des finances publiques (toujours insuffisantes) face à ces phénomènes est à l'origine de la grogne sociale, nourrissant par-là des revendications sociales et des actions irrationnelles. Désorientés, les citoyens, à la recherche de l'«homme providentiel»²⁵, reçoivent l'offre d'un «parti providentiel» qui «mettra de l'ordre» à l'aide d'instruments extraordinaires.

Une société en mutation

La faiblesse de la société citoyenne est une autre limite pour l'État de droit. S'il est vrai que, depuis le début de la transformation, la société se forme, notamment avec le développement des collectivités territoriales et des organisations intergouvernementales, elle n'est pourtant

25. Voir Lena Kolarska-Bobinska, «Les Polonais vont-ils aimer la démocratie?», *Gazeta Wyborcza*, 7 avril 2006. L'auteur constate que malgré la stabilisation et le recul du mécontentement social «près d'un Polonais sur deux considère toujours que le régime autoritaire serait préférable à la démocratie».

pas suffisamment forte pour parvenir à convaincre les citoyens de leur influence capitale sur le déroulement des affaires publiques. Et l'on observe toujours une prédisposition au populisme, un faible taux de participation aux référendums (y compris les référendums locaux), un scepticisme marqué face aux initiatives sociales, une faiblesse du sentiment d'appartenance et d'intérêt commun... Même si, pour autant, cette tendance ne constitue pas une règle: il arrive, en effet, que l'action sociale commune mobilise la société à très grande échelle et que cette mobilisation reste insensible aux arguments d'une propagande toute contraire. Il ne s'agit pourtant pas d'initiatives politiques.

86

Que pourrait-on encore ajouter à ce catalogue ? Plusieurs aspects, semble-t-il, dont deux notamment ne peuvent être négligés: en premier lieu, la détérioration qualitative de la législation polonaise. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, ni particulièrement lié à l'exercice du pouvoir par un courant politique donné. Il reste que la longévité de cet état est inquiétante, d'autant que des prises de conscience relatives à son amélioration ont déjà été observées et que la réelle qualité du droit représente l'une des conditions de l'État de droit. Ses normes exigent qu'il soit stable, adapté aux besoins, compréhensible, accessible, adopté sans violation des procédures, non rétroactif, publié à l'avance, sûr, cohérent avec l'ensemble du système juridique (y compris le droit européen), respectueux des droits de l'homme et des intérêts en cours. La violation de ces exigences rendrait difficile la situation du citoyen et des autres sujets de droit, menaçant leurs droits et libertés. Elle empêcherait un développement économique et social harmonieux, et menacerait les intérêts des sujets de droit et de l'État lui-même. Plusieurs institutions constitutionnelles, importantes et indépendantes, ont donc été mises en place dans le but de sauvegarder le droit – en ce sens, le mauvais droit sera, tôt ou tard, éliminé du système. Reste que, dans cette attente, sa nuisibilité est grande et affaiblit le sentiment qu'ont les citoyens de vivre dans un État de droit.

Le deuxième aspect concerne la garantie des droits civiques. Il peut apparaître convenu de constater que tout affaiblissement (ou toute atteinte aux principes de l'État de droit) nuit, soit directement, soit indirectement, aux droits et libertés des citoyens. L'opacité de la législation fiscale, l'interdiction de manifester imposée aux minorités, la lenteur excessive de la justice, la corruption des autorités locales, l'incompétence des fonctionnaires: toutes résultent du non-respect des principes de l'État démocratique de droit. De plus, outre les actions, on peut évoquer les opinions des dirigeants au pouvoir: le Parlement

ou le président de la République s'en prenant violemment aux institutions indépendantes (comme la Cour constitutionnelle), le ministre de la Justice s'attaquant au jugement concret d'une juridiction (à la Commission de la codification ou à des organisations professionnelles d'avocats), le vice-Premier ministre menaçant des médecins ou des fonctionnaires en grève, la centrale du parti au pouvoir désavouant l'indépendance des médias ou relativisant l'importance des droits de l'homme – il ne s'agit pas encore d'actions, et peut-être ces cas de figures ne se transformeront-ils jamais en actions, ils contribuent néanmoins à créer le climat dans lequel la notion d'État de droit commencerait à paraître illusoire.

Ce n'est pas un hasard si en Pologne, ces derniers temps – en hiver et au printemps 2006 –, s'est ouvert le débat sur les nouveaux défis de l'État de droit²⁶. Dans une intéressante intervention, le professeur Mirosław Wyrzykowski a opéré un croisement sous forme de dialogue entre les opinions de la politique (des hommes politiques) et du droit (des juristes), prenant comme point de départ les opinions politiques récemment présentées, qui remettent en cause les arguments en faveur de l'État de droit et les arguments qui s'y opposent – politiques, publics, nationaux, moraux, etc. –, qui nécessitent une interprétation souple du droit, axée sur la finalité, selon les critères définis par les hommes politiques. Selon Wyrzykowski, tous les sujets intervenant dans la création du droit «devraient rechercher les opinions des hommes politiques sur ce qui leur plaît ou déplaît et – sur la base des considérations éthiques, esthétiques, morales, idéologiques et autres – tenter de forger une norme générale... Et s'il s'avère que l'homme politique change d'opinion – pourrait-on appliquer le principe *opinio posteriori derogat opinio priori*?». L'auteur se demande «où donc chercher une alternative à l'État de droit, objet du rejet?»²⁷.

87

Cependant, le débat n'est pas la réalité. Tant qu'il y a débat et non pas monologue, l'État de droit continue de faire ses preuves.

Varsovie, le 20 avril 2006

26. Entre autres, «Le droit et la politique», Colloque de la faculté de droit de l'université de Varsovie (24 février 2006), qui a donné lieu à de nombreuses prises de position des intellectuels, juristes, journalistes, dont la presse s'est fait l'écho (*Rzeczpospolita*, *Polityka*, *Gazeta Wyborcza* et autres).

27. Mirosław Wyrzykowski, «Évolutions présentes de l'interprétation des normes de l'État de droit démocratique (sept péchés – sept vertus)», intervention au cours du colloque susdit.

R É S U M É

Cette étude présente le processus de construction de l'État de droit en Pologne, à travers les limites et les risques qui entravent sa réussite. En 1989, en Pologne comme dans d'autres États de l'Europe centrale et orientale, la chute du communisme a permis d'intégrer une clause de l'État de droit dans l'ordre constitutionnel. Dès sa constitutionnalisation, si le principe est d'emblée entré en vigueur, la formation de son arrière-base doctrinale et juridique n'en est qu'à ses balbutiements. L'État de droit est sans cesse menacé par les conditions spécifiques de la transformation : les règlements de comptes du passé, la faiblesse du système des partis politiques, les difficultés des transformations économiques, la fragilité de la société citoyenne, l'insuffisance législative ou le populisme. La dernière période où – d'après certains – le risque s'accroît vérifiera la solidité de l'État en Pologne.

L'ÉGLISE ET LE CATHOLICISME POLONAIS À L'ÉPREUVE DU PLURALISME

89

LA MORT DE JEAN-PAUL II AU PRINTEMPS 2005 marque la fin d'une période. La disparition du « plus grand des Polonais » laisse une nation orpheline – mais également confrontée, une nouvelle fois, à la nécessité de se penser comme « normale », de faire donc le deuil de cette supposée « exception » polonaise, que l'élection en 1978 d'un « pape polonais » et le rôle prêté à celui-ci dans l'effondrement du communisme tendaient à valider. L'arrivée au pouvoir de la droite traditionaliste la même année, sur fond de très faible participation électorale, traduit quant à elle le pouvoir d'influence d'acteurs comme *Radio Maryja* et, plus généralement, l'impact du discours populiste. Elle témoigne simultanément du désarroi de la société et de la difficulté persistante du catholicisme polonais à s'inscrire dans le politique moderne.

En fait, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la fonction dévolue à la religion en Pologne n'a pas été modifiée par le changement de régime survenu en 1989. En charge de fournir le répertoire permettant de témoigner du rapport noué par la société au pluralisme, le catholicisme a constitué une ressource de tout premier ordre pendant la période communiste, pour attester le pluralisme réel de cette société face au « socialisme réel » dont se prévalait le pouvoir. Après 1989, le même catholicisme est largement utilisé à des fins de questionnement, sinon de freinage ou de refus d'un pluralisme devenu la règle du jeu, mais perçu par beaucoup comme menaçant.

L'époque communiste avait permis à l'Église d'orchestrer l'oubli des formes sociales qui avaient été les siennes avant la Seconde Guerre

mondiale, la qualifiant dès lors comme opérateur socio-politique central de la scène polonaise. C'est ce statut qui fonde les prétentions de l'Église à perpétuer après 1989 sur une scène politique pluralisée la place qu'elle ne devait, en dernière instance, qu'à son rôle dans la mise en évidence du caractère fictif de l'unanimité sur lequel campait le système soviétique.

90 Indicateur majeur de la relation au pluriel, la religion constitue tout autant, dans les réemplois qui en sont opérés, l'espace privilégié d'affichage des ajustements requis par les transformations rapides auxquelles se trouve confrontée la société après 1989. Et cette utilisation du catholicisme, en termes de gestion d'un mouvement multiforme, conduit à poser les recompositions qu'il connaît en révélateur du désenchantement polonais. Un désenchantement qui se conjugue sur plusieurs modes : celui – wébérien – de l'effondrement des grands mythes organisateurs ; celui, plus prosaïque, de la désillusion, de la perte de confiance et du mal-être.

Après 1989, la situation à laquelle avait donné lieu la pratique de type soviétique, en constituant la religion en un espace opérationnalisable de mise en cause de la légitimité du régime, ne pouvait que disparaître. La pluralisation du paysage socio-politique induite par la référence à la démocratie entraînait naturellement pour l'Église une redéfinition de son rapport au politique et au social (cette démarche s'inscrivant pour elle dans un processus plus large de réévaluation de sa relation au pluriel). Cette évolution est triplement fonction de la perception, par la société, de ce qu'a été le rôle de l'Église pendant la période communiste, d'une épaisseur historique de référence dont le resurgissement est massif, d'instrumentalisations plurielles et parfois contradictoires, enfin.

L'Église a contribué à permettre à la société polonaise d'accoucher d'une démocratie. Où elle devait, dès lors, trouver sa place. Ce qui supposait d'abandonner toute prétention à occuper une centralité qui fut – presque par la force des choses – la sienne pendant les années de résistance au régime communiste. « Vivre dans le pluralisme – pour reprendre une formule d'Adam Michnik –, c'est savoir se limiter, c'est savoir qu'on habite avec d'autres et rendre cette cohabitation vivable¹. » Mais se limiter contraint à quitter le terrain de la totalité pour entrer dans celui du relatif. Or l'Église polonaise ne pouvait s'y résoudre sans

1. Adam Michnik, *La Deuxième Révolution*, La Découverte, 1990, p. 64.

peine. Ainsi, dès après 1989, lors du débat sur l'introduction du catéchisme à l'école, le primat Glemp s'élevait contre ceux qui, à la « nation », préféraient la « société ». La référence à cette totalité que constitue la nation visait à tenter de faire l'économie du pluriel, fût-ce en maniant l'exclusive nationaliste et la prétendue norme morale, au risque de toutes les dérives. Outre le fait qu'elle exprimait la nostalgie, très répandue dans la société, d'une époque où l'adversaire était clairement identifiable, cette référence témoignait de la difficulté de passer d'un système de discours clos à un système ouvert, de l'utopie mobilisatrice à la gestion d'un réel polymorphe et éclaté.

Le discours éthique, libérateur et formidablement opératoire sous le régime précédent, devient, avec la « pluralisation » de la société, un discours d'exclusion fondé sur des catégories perverses. En ne protestant pas contre l'utilisation faite du catholicisme comme critère constitutif d'une identité polonaise bricolée à des fins politiciennes, l'Église visait sans doute à réaffirmer le caractère central de sa position. Campant sur le prestige mérité que lui a valu son rôle face au pouvoir communiste, elle s'est appliquée à compenser par un accroissement de son poids institutionnel la diminution constatable de son influence sociale.

Concernant celle-ci, un sondage montrait en effet que, dès mai 1991, 58 % seulement des Polonais étaient satisfaits de leur Église, contre 83 % un an plus tôt – 60 % des personnes interrogées affirmant que l'influence de l'Église était « trop grande ». 77 % des Polonais se prononçaient en faveur de la séparation de l'Église et de l'État et 57 % pensaient que l'Église ne devait pas s'occuper de politique. En 2002, dans les grandes villes, moins de 30 % des jeunes ont une pratique religieuse et plus de la moitié se tient en dehors de toute influence ecclésiale. Et le chiffre de 60 % de jeunes qui se disent « croyants » est en baisse de 30 % par rapport à la fin des années 1980. Les jeunes affirment préférer écouter leur propre conscience qu'obéir aux normes catholiques. 70 % des filles et 66 % des garçons acceptent la contraception (contre respectivement 35 % et 46 % en 1988). Plus de 60 % considèrent comme normal d'avoir des rapports sexuels avant le mariage². Cette évolution s'inscrit cependant dans le cadre plus large d'une prise de distance marquée de la société polonaise à l'égard de la sphère publique dans son ensemble, attestée par le repliement sur la famille

2. Tomasz Potkaj, « L'Église n'est pas cool », *Tygodnik Powszechny*, 22-29 décembre 2002, n° 51-52, p. 13.

ou les relations amicales, et renforcée par une forte méfiance à l'égard de toute totalisation, ce qui se traduit par une distance à l'égard de toute autorité censée reposer sur un statut... d'autorité. Une distance dont l'Église est victime au même titre que toutes les autres autorités. Et qu'elle vit souvent sur le mode de l'amertume, stigmatisant l'ingratitude de la société à son égard.

92

En intervenant directement dans le champ politique, l'Église a pris le risque du désaveu : à partir de 1993 vont se succéder des résultats électoraux contraires à ses vœux (et à ses appels)³. Elle se place également en situation de devenir un instrument aux mains d'acteurs politiques ne s'identifiant ni nécessairement à elle, ni *a fortiori* à l'ensemble du paysage catholique polonais, et cherchant à se doter de critères « fermés » autorisant une définition « religieusement construite » de la nation. En 1993, le vice-Premier ministre de l'époque, Henryk Goryszewski, allait ainsi jusqu'à dire : « peu importe que la Pologne soit capitaliste, peu importe qu'y règne une liberté d'expression ou le bien-être, ce qui importe c'est que la Pologne soit catholique ». C'est cette veine qu'a exploitée le Père Tadeusz Rydzyk, fondateur en 1991 de *Radio Maryja* et, dans les années suivantes, du quotidien *Nasz Dziennik* et de la station de télévision *Trwam* [Je perdure]. Ces organes de presse, qui touchent chaque jour plusieurs millions de personnes, diffusent une vision manichéenne du monde, nationaliste et ultra-cléricale, dans laquelle le libéralisme apparaît comme une idéologie criminelle au même titre que le communisme et le fascisme. Selon *Gazeta Wyborcza*, la victoire des frères Kaczynski aux élections – présidentielle et législatives – de 2005 constituerait « une victoire de *Radio Maryja* ». Il est vrai que Rydzyk a été l'un des premiers à recevoir les remerciements des vainqueurs.

Radio Maryja se donne pour objectif la re-catholicisation des Polonais. Ce qui passe inévitablement par la disqualification des juifs, ex-communistes et autres francs-maçons (le Père Jankowski, de Gdansk, a ainsi pu affirmer que « les juifs n'ont pas le droit de représenter la nation » sans que cela entraîne une condamnation ferme ni des politiques ni de l'Église).

3. Les élections législatives de septembre 1993 sont les premières en Europe centrale à rendre la majorité aux partis issus de l'ancien bloc communiste. Elles sont suivies par la victoire du candidat SLD Kwasniewski lors des élections présidentielles de 1995, face à Lech Walesa, très fortement soutenu par l'Église. Kwasniewski sera réélu en 2000.

De tels discours, comme d'ailleurs la mise en garde du primat Glemp, peu après le 11 septembre, contre les dangers que ferait peser l'immigration musulmane sur l'identité polonaise⁴, sont autant d'indicateurs du malaise d'une société qui, sur fond de recomposition et de redistribution, est placée en situation d'avoir à redéfinir l'ensemble des repères sur lesquels elle fonctionnait. Il s'agit donc de réitérer la pertinence de critères présentés comme stables pour asseoir l'identité.

Toute la question est dès lors de la crédibilité du dispositif qui en résulte, pour les différentes composantes d'une société *évidemment* plurielle. Et donc aussi d'un catholicisme pluralisé. Alors que « durant des décennies, l'opinion du primat constituait un point de repère légitime et indiscutable pour les fidèles » [*Gazeta Wyborcza*], aujourd'hui, selon un sondage publié par *Wprost*, 36,7 % des personnes interrogées pensent que le Père Rydzyk est la voix la plus influente de l'Église et seulement 12,5 % le primat.

93

En matière de gestion du désenchantement politique, la question du religieux ne pouvait qu'être centrale. L'Église intervient – ou le religieux est invoqué – pour freiner la pluralisation, c'est-à-dire perpétuer une lecture du réel où l'espace public est pensé comme espace total, indifférencié, où l'autre n'a pas droit de cité, ne jouit pas des droits du citoyen dans la mesure même où il n'obéit pas aux critères fermés d'appartenance supposés déterminer l'accès même à cet espace public. Et ce freinage de la pluralisation politique est justifié, au plan symbolique, par la réactivation du paradigme romantique.

La période ouverte par la fin du communisme se caractérise, en ce qui concerne les redéploiements du religieux, fondamentalement par deux tendances : la levée des « équivoques nécessaires » sur lesquelles s'étaient édifiés les recours sociaux au religieux et la ré-instrumentalisation politique du religieux.

La première n'appelle pas de longs commentaires : lorsque sont réunies, dans la seconde moitié des années 1970, les conditions de la mise en place d'une plate-forme commune de résistance antitotalitaire unissant ouvriers, Église et intellectuels, la structuration de cette plate-forme autour du thème des droits de l'homme suppose que soit tenu pour acquis qu'il n'y a pas de divergence entre les composantes sur le contenu même de ces droits. Nulle surprise que l'après-1989 se construise sur le resurgissement de la question de ce contenu.

4. *Polityka*, 29 septembre 2001.

La seconde signe un double désarroi : l'État, dépassé par l'ampleur des tâches auxquelles il est confronté, instrumentalise le religieux, pour l'essentiel à des fins de légitimation ; l'Église, quant à elle, frappée de plein fouet par la perte d'une centralité acquise sous le régime précédent, et dont elle n'avait que faiblement réalisé le caractère profondément conjoncturel, instrumentalise l'État, soit directement, soit, moins explicitement, en se prêtant aux instrumentalisations dont elle fait l'objet, à des fins de perpétuation de cette centralité en instance de disparition.

Se déploient en arrière-plan des conceptions très différentes de l'incontournable « démocratie » qui sert de modèle : outre la démocratie « à l'occidentale » à laquelle se sont d'emblée identifiés un Geremek, un Mazowiecki ou, d'ailleurs, un Kwasniewski, deux autres conceptions ont pu être développées.

94

Le primat Glemp s'est ainsi réclamé d'une « démocratie unanimiste » où l'identité polonaise se définirait fondamentalement par le catholicisme. En fait, cette référence traduit de la part de l'Église une incapacité d'admettre l'autonomie du politique, d'où la persistance d'une attitude tendant à le contrôler. Elle révèle également une absence de réflexion sur la nature même de la démocratie, et sur les changements que celle-ci induit. La réintroduction du catéchisme dans les écoles n'a ainsi fait l'objet d'aucune consultation préalable et nombre de clercs ont manifesté de l'agacement face aux réactions négatives que cette mesure a pu susciter. Mgr Gocłowski, évêque de Gdansk, n'hésitait ainsi pas à corriger la question qui lui était posée par un journaliste occidental : « L'école publique ? Disons plutôt l'école polonaise. C'est l'école d'une nation où 100 % des enfants suivent l'enseignement religieux. La nation doit conserver son identité catholique, comme nous l'enseigne l'histoire polonaise⁵. » Or un sondage, publié par *Gazeta Wyborcza* en juillet 1992, montrait que, parmi les jeunes, 57 % se prononçaient pour l'enseignement de la religion dans les paroisses, pour 21 % seulement dans les écoles, alors que 10 % se déclaraient hostiles à cet enseignement où qu'il soit effectué, 12 % étant sans opinion.

La conception « populiste » de la démocratie, que le président Walesa incarnait assez bien, et que l'on retrouvera dans le discours de formations telles Autodéfense (*Samoobrona*) ou la Ligue des familles polonaises, emprunte nombre de ses thèmes à l'unanimité, largement utilisé pour disqualifier ses adversaires politiques, c'est-à-dire la partie de la société qui ne pense pas comme est censée penser la « nation ». Lech

5. Philippe Demenet, « Le match des deux Pologne », *La Vie*, 22 novembre 1990.

Walesa s'en prenait ainsi, le 23 juin 1991, en sortant de l'église Sainte-Brigitte de Gdansk, à Adam Michnik et Bronislaw Geremek, ses anciens conseillers devenus ses adversaires : « La démocratie et le pluralisme ne sont peut-être pas la bonne solution en Pologne⁶ »... À l'issue du débat sur l'avortement, le sénateur Kaczynski, futur successeur de Walesa et de Kwasniewski à la présidence de la République, n'hésitera pas quant à lui à affirmer : « Tous les bons Polonais sont contre l'avortement. Ceux qui sont pour constituent la mauvaise part de la nation... »

L'Église polonaise avait obtenu du pouvoir communiste finissant le statut juridique qu'elle n'avait cessé d'exiger depuis l'instauration du régime⁷. Elle bénéficie surtout, avec l'abandon par les communistes du monopole du pouvoir, d'un poids institutionnel qui la constitue en acteur incontournable de la scène politique. Le ministre des Cultes de l'époque nous confiait ainsi à l'automne 1992 qu'une part importante de son énergie était employée à persuader les représentants de l'épiscopat qu'il ne pouvait pas accorder dans les textes officiels émis par ses services une place particulière (c'est-à-dire prééminente) à l'Église catholique, au détriment des autres confessions présentes en Pologne.

95

Les évêques ne cachèrent pas par ailleurs leur déception devant les résultats des élections de 1993. D'autant que la coalition des partis politiques, *Ojczyzna* (la Patrie), créée à quelques mois des élections à l'initiative de l'évêque de Gdansk, Mgr Gocłowski, n'avait pas réussi à faire entrer un seul député au Parlement. Situation difficilement imaginable dans un pays comme la Pologne comptant plus de 90 % de catholiques⁸.

À l'automne 1993, après la formation de la nouvelle coalition, un autre évêque, Mgr Zycinski, n'hésitait pas à demander comment aurait évolué l'Allemagne si, après la guerre, les anciens militants du NSDAP étaient revenus au pouvoir⁹... Allusion à peine voilée aux militants du PZPR (Parti ouvrier unifié polonais). À la mi-juin 1994, les évêques déclaraient assister « au retour de la Pologne populaire : il est difficile de ne pas voir dans les agissements des hommes au pouvoir le triste reflet des méthodes communistes et de l'esprit totalitaire¹⁰ ». Plus tard,

6. AFP, 24 juin 1991.

7. Par la loi du 17 mai 1989.

8. Institut de statistique de l'Église catholique SAC, *Église et Religiosité 1945-1999*, Varsovie, Pallotinum, 2000. De 47 à 50 % des catholiques (soit environ 92 % de la population globale) assistent régulièrement à la messe dominicale (*Tygodnik Powszechny*, 21 janvier 2001).

9. *Tygodnik Powszechny*, n° 37, 1993.

10. *Libération*, 22 juin 1994.

le primat Glemp déclarait qu'il « n'avait pas peur de la guerre », à la suite du vote d'un texte visant à assouplir la loi sur l'avortement, à l'initiative d'un groupe de femmes parlementaires. Le gouvernement avait alors préféré jouer l'apaisement, le projet de loi étant finalement rejeté par le Sénat. Ce ne sera plus le cas en 1995, lorsque le débat se déplacera sur la question de la ratification par le Parlement du Concordat avec le Vatican. Après la décision, en septembre 1995, du Parlement de rejeter l'avis d'une commission spéciale censée déterminer dans quelle mesure le Concordat est en accord avec les lois existantes, l'Église entame une véritable croisade contre le gouvernement de gauche. La victoire de Kwasniewski à la présidentielle sera mise au compte de « la passivité d'une grande partie de la société qui fait que les intérêts partisans et non pas l'intérêt de la nation soient aujourd'hui prédominants¹¹ ». *Gazeta Wyborcza* sortira en première page un article intitulé « L'Église et la gauche – la confrontation »¹²...

L'analyse des évolutions politiques est inséparable d'une interrogation sur le rapport même au politique de la société polonaise, d'une part, et sur la poursuite d'un processus d'européanisation des mentalités, où continuerait à se dissoudre progressivement la croyance en une Pologne « élue », chargé d'une « mission », d'autre part. De ce point de vue, la quasi-coïncidence dans le temps entre les législatives de 2001 et l'affaire de Jedwabne¹³ n'est en rien anodine. « Durant quarante ans – notait Ireneusz Krzeminski – les Polonais se sont repliés sur eux-mêmes. Ils ont ruminé leurs aigreurs et fait taire leur xénophobie. Maintenant que le couvercle du communisme est levé, cette société construite sur l'antagonisme du bien et du mal ne sait plus à qui reprocher son mal-être. Alors elle s'en prend aux plus faibles [...]: les homosexuels, les prostituées, les Tsiganes, les alcooliques, les séropositifs et, loin derrière, les juifs¹⁴. » Les Polonais, qui se considéraient comme ayant été, durant la Seconde Guerre mondiale, de pures victimes du totalitarisme nazi, ont dû se confronter à l'idée que la ligne de

11. *Gazeta Wyborcza*, 18 septembre 1995.

12. Ce titre renvoie à deux textes d'Adam Michnik : « L'Église et la gauche – le dialogue » et « L'Église et la droite – le monologue ». Le premier avait marqué la rencontre des intellectuels de la « gauche laïque » et de certains milieux catholiques autour du thème de la défense des droits de l'homme ; le second dénonçait certaines réinstrumentalisations politiques du religieux survenues après 1989.

13. En 1941, 1 600 juifs de Jedwabne avaient été massacrés par leurs concitoyens chrétiens. Le massacre, révélé par un livre de l'historien Tomasz Gross paru en 2000, a suscité en Pologne une véritable onde de choc et d'intenses polémiques.

14. In « À l'Est le sida », *Le Nouvel Observateur*, 5 mai 1993.

partage entre le bien et le mal n'était pas aussi aisément identifiable. Cette confrontation, traumatisante, n'est pas sans avoir suscité de vives réactions, allant jusqu'au refus de l'évidence. Que la Pologne soit une nation comme les autres ne va pas nécessairement de soi...

Lors de la campagne de 2001, dont les résultats ont conduit à tourner simultanément la page du communisme et de Solidarité, de post-Solidarité et du postcommunisme, l'Église, résolument aux côtés de la droite issue de Solidarité dans le passé, a stigmatisé dans une lettre aux fidèles, sans citer nommément le SLD, « un parti qui renoue avec la tradition idéologique propre à un parti communiste » et qui annonce la levée de l'interdiction de l'avortement. « Une société catholique ne peut soutenir un parti déclarant ouvertement son intention d'instaurer une législation qui viole le droit fondamental à la vie », a proclamé la Conférence épiscopale dans sa lettre, lue dans toutes les églises. Les évêques ont souligné que « dans les pays démocratiques, les catholiques passent un examen éthique au moment où il leur faut clairement distinguer entre le bien et le mal, sans se borner à une vision purement politique ou économique de l'État ». Mais, malgré ces appels à la mobilisation, et pour la première fois, les catholiques pratiquants ne se sont pas déplacés plus que le reste de la société.

97

Cela participe de la mise en évidence de la fin d'une période, qui sera symboliquement close de façon définitive avec la disparition de Jean-Paul II. Les possibilités d'utilisation de certaines ressources symboliques n'existent plus. Le primat Glemp a eu beau souligner à maintes reprises que « Solidarité constitu[ait] aujourd'hui comme une vertu qui doit se diffuser dans toutes les sociétés, particulièrement dans le contexte d'une Europe commune¹⁵ », un tel discours apparaît profondément déphasé.

Les grands conflits des premières années de l'après-communisme, sur l'avortement, l'*invocatio dei* (la référence à Dieu dans la Constitution) ou encore l'euthanasie, semblaient apaisés, lorsque le débat européen les a réveillés. Le projet d'intégration a suscité une vive émotion au sein de l'institution catholique. L'adhésion de la Pologne à l'Union européenne et les conséquences concrètes prévisibles de celle-ci étaient-elles porteuses du risque de dilution dans l'Europe d'une spécificité nationale polonaise, où le catholicisme jouerait un rôle central, et qu'il conviendrait de défendre ? Le primat de Pologne ne fait guère confiance à l'Occident. Il ne s'est jamais opposé à l'intégration mais ne

15. KAI, 28 juin 1996.

cesse d'évoquer les conditions que les pays occidentaux, accusés de mépriser la Pologne et les Polonais, doivent garantir : « Il existe en Occident une certaine stratégie, visant non seulement la Pologne mais toute l'Europe centrale, une volonté d'appauvrir ces pays sur le plan économique et spirituel afin de favoriser une sorte de néo-colonialisme économique et de les subordonner idéologiquement¹⁶. » C'est là une formule dans laquelle pourraient se reconnaître nombre de partisans et d'électeurs de formations populistes, de *Samoobrona* au LPR. Aujourd'hui, maints Polonais se disent menacés par les « autres civilisations ».

98

Au premier chef, bien évidemment, par un modèle occidental accusé de remettre en cause les valeurs fondamentales d'une supposée tradition polonaise. Il n'est de ce point de vue pas neutre que de vifs débats se soient engagés autour d'un des objets les plus symboliques de l'Occident, à savoir les hypermarchés. L'Église a ainsi soutenu avec détermination un amendement au Code du travail interdisant tout commerce le dimanche, à l'exception de l'alimentation. Il s'agissait, sous couvert de défendre le droit des personnels au repos dominical, de tenter de mettre un terme à la mode, répandue ces dernières années en Pologne, de passer le dimanche en famille dans de grands centres commerciaux. Le président Kwasniewski y avait opposé son veto.

D'un autre côté, la conviction que l'islam ferait peser une menace sur la civilisation de l'Europe chrétienne se répand. J.M. Nowakowski, ex-conseiller de l'ancien Premier ministre J. Buzek, a ainsi déclaré dans *Zycie* qu'« il [fallait] revenir aux sources de la civilisation occidentale – la chrétienté, le droit romain, le personnalisme » – et qu'on ne pouvait « rester dans du relativisme... »¹⁷.

Concernant l'entrée dans l'Union européenne, les évêques polonais n'ont eu de cesse de souligner le principe de respect des différences et le rôle particulier qu'aurait à jouer la Pologne dans une Europe unie. Ils se sont appliqués à parler d'une seule voix, en se référant au pape, partisan décidé de l'adhésion polonaise, sans parvenir pour autant à dissimuler les divergences entre pro et anti-européens au sein de la Conférence épiscopale. Et les clivages croissants au sein d'un paysage catholique pluralisé, allant de la dénonciation par la mouvance de *Radio Maryja* de « l'Europe de Sodome et Gomorrhe » à l'appel de Jean-Paul II (« La Pologne a besoin de l'Union européenne et l'Union européenne de la Pologne »¹⁸).

16. Jozef Glemp, « Une paix difficile », *SPP*, 15 septembre 1995.

17. *La Vie*, 18 septembre 2001.

18. *Le Monde*, 10 juin 2003.

La défense polonaise de la mention du rôle de l'héritage chrétien en Europe dans le préambule de la Constitution européenne, en redonnant une actualité forte à l'affichage d'une identité polonaise catholique pourrait bien toutefois avoir eu d'abord pour fonction de permettre de feindre, à destination du monde extérieur, une cohésion nationale en réalité battue en brèche par l'évolution même de la société polonaise. Cette dernière s'est fortement et rapidement diversifiée dès avant que s'effondre le régime communiste. Et cette évolution est allée de pair, on l'a dit, avec une pluralisation du paysage catholique lui-même. Ce qui revient à dire que les grandes tendances à l'œuvre dans les pays occidentaux, en termes d'individualisation de la croyance, de prise de distance vis-à-vis de l'institution et d'adoption d'un rapport de consommateur exigeant à l'égard de l'offre religieuse, sont aujourd'hui parfaitement repérables en Pologne. Et le catholicisme s'étant pluralisé, chacun des Polonais peut y mettre ce qu'il veut. La thématique des valeurs ou de l'héritage chrétiens devient dès lors une sorte d'auberge espagnole, organisée comme un espace neutre et dès lors consensuel (à condition bien sûr de ne pas s'interroger trop avant sur ce que les uns et les autres investissent dans ladite thématique).

99

« En Occident, l'influence de l'Église et de la religion est en chute libre, sur le plan aussi bien individuel que familial et public. Ce n'est pas ce que je souhaite pour la Pologne¹⁹. » En constituant la « promotion des valeurs chrétiennes » en pivot de son programme, le leader du PiS [*Prawo i Sprawiedliwość*, Droit et Justice], Jaroslaw Kaczynski, entendait s'élever contre le « libéralisme à l'usage des riches ». Nombre d'observateurs vont quant à eux jusqu'à considérer que cette référence à la religion, couplée à la nation (« le patriotisme devrait être comme l'air qu'on respire »), ressortirait à la tentative de faire de la Pologne un « laboratoire de l'ordre moral ». Elle pourrait bien n'être jamais, pour une société polonaise qui s'est constituée, après 1989, sur l'épuisement de tous ses mythes organisateurs²⁰, que la nouvelle et simple expression d'un rapport au politique organisé par la disqualification et le désenchantement.

19. *Polityka*, février 2006, repris in *Courrier international*, 9 février 2006.

20. Marcin Frybes et Patrick Michel, *Après le communisme. Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, Bayard, 1996. Voir également Patrick Michel (dir.), *Europe centrale, la mélancolie du réel*, Autrement, 2004.

R É S U M É

La fonction dévolue à la religion en Pologne, d'indicateur privilégié de l'établissement d'un rapport au pluralisme, n'a pas été modifiée par le changement de régime survenu en 1989. Indicateur majeur de la relation au pluriel, la religion constitue tout autant, dans les réemplois qui en sont opérés, l'espace privilégié d'affichage des ajustements requis par les transformations rapides auxquelles se trouve confrontée la société. Et cette utilisation du catholicisme à des fins de gestion d'un mouvement multiforme conduit à poser les recompositions qu'il connaît en révélateur du désenchantement polonais.

LES RADICAUX AU POUVOIR ET LA TRANSFORMATION DE LA POLOGNE

101

LA VIE POLITIQUE POLONAISE DE CES DERNIÈRES ANNÉES suscite à la fois de la fascination et de l'inquiétude. Voilà en effet un État qui peut s'enorgueillir de nombreux succès, qui a traversé une période de transformation particulièrement éprouvante, qui est parvenu à stabiliser son système démocratique où les droits de l'homme sont respectés, qui a introduit une économie de marché et trouvé une place plus que respectable dans la communauté internationale. Or la Pologne semble aujourd'hui remettre ces acquis en cause, et être disposée à se lancer dans une aventure inconnue et dangereuse.

Les forces de droite, parvenues au pouvoir à la suite du double succès électoral lors des législatives et de la présidentielle de l'automne 2005, sont issues directement de ces courants de l'opposition démocratique qui ont fortement critiqué le modèle de transformation adopté par la Pologne depuis 1989. Leur identité s'est formée au travers du refus de ce modèle, d'un point de vue politique, économique et social. C'est pourquoi il est important de revenir à cette époque charnière pour comprendre la situation politique actuelle de la Pologne.

Un certain optimisme et un sentiment d'unité nationale dominaient dans la société et dans la classe politique, après les changements de 1989; on envisageait l'avenir en se disant que la chute du communisme était définitive et qu'un « retour rapide au sein de l'Europe » aurait lieu. Ce phénomène était dû en grande partie à l'accession au pouvoir des milieux libéraux et modérés de l'ex-opposition démocratique, suite aux négociations dites de la « Table ronde » entre le régime communiste et

les dirigeants de Solidarité, considérés comme les représentants du peuple. Après l'expérience communiste, ces milieux craignaient le déclenchement de mécanismes de confrontation et de violence. Ils se sont donc prononcés contre les épurations et toutes formes de discrimination pouvant opposer les démocrates aux partisans de l'ancien régime. Les milieux libéraux et modérés se sentaient aussi engagés, moralement, par la prise pacifique du pouvoir. Pour eux, l'héritage du passé ne pouvait être surmonté qu'au cours d'un processus de réformes structurelles : la création d'un système démocratique avec un État limité, décentralisé, pris dans l'étau du droit, le rétablissement d'une économie de marché, d'une ouverture sur le monde, etc. Sous le poids d'un manque de légitimité, des inefficacités et des compromissions morales, le pouvoir omnipotent du parti unique, de la police politique, de la censure et du système de la nomenclature se brisa sans tarder. Les structures et l'idéologie communistes furent abandonnées. En conséquence, la Pologne se rapproche aujourd'hui progressivement d'une démocratie libérale moderne.

LES RADICAUX

Pour les radicaux, conduits par les frères Kaczynski (Lech est le président de la République et Jaroslaw le leader du parti Droit et Justice (PiS), qui dominent la scène politique du pays depuis les élections de l'automne 2005, l'effacement rapide des traces du passé communiste a toujours constitué le préalable à la création d'un État démocratique et d'une économie de marché. La justice, la nécessité de restaurer la conscience morale et historique des Polonais, la sécurité de l'État et la sauvegarde des réformes entamées en 1989 l'exigeaient.

À leurs yeux, entre 1944 et 1989, la Pologne a été un pays occupé, dirigé par les agents d'une puissance étrangère. Ces derniers ont asservi la société en faisant régner la terreur physique et psychique ainsi que la corruption. La force d'occupation étrangère se servait de collaborateurs polonais. Dans ses tréfonds, cependant, la nation n'a pas été contaminée, elle a résisté aux menaces et à la tentation du communisme. Dans cette optique, la nation n'est pas une entité complexe, changeante et empirique, mais une sorte d'idéal, imperméable au mal sous toutes ses formes.

Selon eux, les arguments en faveur de la décommunisation radicale n'ont pas manqué. La création de fondements sains pour la démocratie nécessitait le démantèlement des réseaux mafieux, ainsi que la mise à

l'écart des élites formées pendant des dizaines d'années et disposant d'un avantage naturel sur l'opposition démocratique, grâce à leur savoir-faire et leur capacité à agir collectivement. Au nom du principe de justice, il fallait mettre fin aux privilèges politiques et économiques dont disposaient au départ les anciennes élites. Il fallait réhabiliter les notions élémentaires de vérité et de bien, après un système fondé sur le mensonge, sur la manipulation orwellienne de la langue et sur la propagande. Le communisme a détruit la mémoire de la nation. Il était donc nécessaire de la reconstruire, de rétablir les connaissances relatives aux dernières années livrées au désert de l'oubli, ou disposées à la façon d'un village Potemkine, plein de pseudo-faits et de pseudo-événements. La création de l'État de droit, de la démocratie et de l'économie de marché exigeait le rétablissement du respect des lois, donc forcément le jugement des actes criminels. Peut-on établir un consensus – indispensable pour surmonter les divisions historiques – sur une autre base que la vérité ? 103

Les vestiges du communisme constituent, pour les radicaux, une source interne et externe de danger. D'après eux, malgré l'éclatement de l'Union soviétique et les mutations en cours de la Russie, les liens noués au fil des décennies avec les structures impériales n'ont pas été rompus. Ils se sont transformés en liens partiellement occultes, susceptibles, à tout moment, de mettre en péril le changement démocratique et l'indépendance de l'État.

D'après Jan Olszewski, ancien Premier ministre et l'un des dirigeants du courant radical dans les années 1990, la situation créée à l'issue de la « Table ronde » était telle « qu'il se pourrait que nous assistions non pas à la disparition définitive mais à une simple crise du communisme », que « nous en abordions en réalité une nouvelle phase, exactement comme en 1956 ». Pour Olszewski, l'État polonais de l'époque était davantage un clone de la Pologne populaire qu'un pays indépendant, démocratique et orienté vers une économie de marché¹. Après la chute du gouvernement Olszewski, qui a duré quelques mois en 1992, Antoni Macierewicz, ministre de l'Intérieur, prenant congé de ses collègues du ministère, se serait écrié : « N'oubliez pas, Messieurs, c'est ici qu'a existé pendant quatre mois la Pologne libre². » Aujourd-

1. Cité d'après *Gazeta Wyborcza*, 8 avril 1991.

2. Ewa Milewicz, *Gazeta Wyborcza*, 17 juin 1992.

d'hui encore ce gouvernement est considéré par le personnage clé de la scène politique, Jaroslaw Kaczynski, comme le seul moment où les forces de l'ombre – les apparatchiks du parti communiste, les agents soviétiques, les milieux des services secrets – ont été confrontés à un gouvernement représentant véritablement la Pologne³.

104 À l'époque, les frères Kaczynski étaient convaincus que les mutations en cours n'auraient de légitimité sociale que si le sentiment de justice en constituait le ciment. Dans le cas contraire, le risque existe que la démocratie et l'économie de marché suscitent le rejet et que la nostalgie du communisme l'emporte. Cette analyse s'accompagne de la conviction selon laquelle les sociétés amorçant une transition vers la démocratie et l'économie de marché auront à supporter des coûts extrêmement élevés. Ces coûts sont évalués en termes de taux de chômage, de déclin du niveau de vie, d'accroissement radical des inégalités sociales, de sentiment général d'insécurité. Pour assurer le caractère durable des changements, il est nécessaire de donner aux gens un sentiment de justice, et d'imprimer un sens moral aux transformations en cours; il faut réinstaurer l'ordre moral et rétablir clairement la distinction entre la vérité et le mensonge, entre le bien et le mal.

Les radicaux rejetaient violemment l'idée qu'un État de droit puisse exister dans les conditions d'une société postcommuniste, sans une rupture vigoureuse avec le passé. Ils estimaient que les partisans du respect des lois en vigueur défendaient le droit corrompu transmis par l'ancien régime. Ils ne s'opposaient pas à des dispositions particulières de la loi mais à la philosophie même de l'ensemble du système juridique. L'ancien système n'avait pas pour fonction de défendre les droits de l'individu, des groupes ou des minorités contre l'État mais, au contraire, d'institutionnaliser la violence, de protéger l'État contre l'homme et la société.

À droite, se répand le mythe selon lequel les modérés opposés à la politique de décommunisation ne font, en fait, que « pactiser » avec les communistes. En Pologne, une importante littérature soutient que les gens de Solidarnosc ont conclu un pacte favorable aux anciennes élites avec les représentants du régime de Jaruzelski, lors des négociations de la « Table ronde » du printemps 1989. Des mythes semblables sont apparus dans d'autres pays postcommunistes marqués par une transition pacifique.

3. Voir, par exemple, le discours à la Diète, *Rzeczpospolita*, 18 février 2006.

LA TRAVERSÉE DU DÉSERT

Il y a quelques années, il semblait que les modérés, de droite comme de gauche, avaient réussi à imposer leur vision de l'histoire et à capter l'imaginaire du peuple polonais. Ils sont parvenus à assurer la transition démocratique sans recourir à la coercition et à la discrimination, sans user de boucs émissaires ni pratiquer de purges. Ils ont également réussi à imposer leurs priorités : transformer l'économie, assurer l'unité nationale, cicatiser les blessures du passé plutôt que de les rouvrir, créer une démocratie et un État de droit et, enfin, assurer l'intégration avec l'Union européenne.

Chaque observateur objectif doit reconnaître que les transformations opérées depuis 1989 sont spectaculaires. La Pologne est un État de droit démocratique reposant sur une économie de marché. Ses résultats comptent parmi les plus remarquables en Europe. La Pologne est à la fois membre de l'OTAN et de l'UE, elle entretient de bons rapports avec l'ensemble de ses voisins (hormis la dictature de Loukachenko en Biélorussie). Quant à la peur dérisoire du plombier polonais, elle constitue elle aussi un indice indirect du succès de la Pologne. Le choix en faveur des États-Unis dans la guerre en Irak – quoi qu'on en pense – a donné à la Pologne une importance politique et militaire sans précédent. Et le rôle positif joué par Varsovie dans le dénouement du conflit lors de la Révolution orange en Ukraine a renforcé la position régionale du pays.

Mis à part une participation de six mois au sein du gouvernement de Jan Olszewski, la droite radicale est demeurée isolée, laissée à la porte du pouvoir. La société aspirait à la paix et rejetait l'idée de toute confrontation avec les forces d'ancien régime. Cela d'autant plus qu'une grande partie de la société avait été justement liée de façon étroite avec ce régime. Dans ce contexte, le projet de changements radicaux, quasi révolutionnaires, ne pouvait obtenir un soutien massif.

Cependant, malgré tous ces succès, les sondages en témoignent : sans rêver d'un retour au socialisme, une majorité des populations songe avec nostalgie à la sécurité, à la paix et à l'égalité relative qui régnaient au temps de l'ancien régime. Cet état d'esprit explique que, par deux fois après 1989, les sociaux-démocrates, ex-communistes, reviennent au pouvoir en Pologne, en 1993-1997 et en 2001-2005. Ils poursuivent le processus de transformation. Le problème de la décommunisation

et de la « lustration », tout en étant présent dans le débat public, y occupe une place de plus en plus marginale.

Les radicaux ont perdu les années 1990 parce que leur perception de l'Histoire, y compris de l'Histoire de la Pologne gouvernée par les communistes, divergeait profondément de celle de leurs concitoyens. Leurs priorités étaient étrangères à la population. Ils effrayaient les gens par leur radicalisme, se focalisant sur des questions telles que la mémoire du passé, la moralité (souvent liée au fondamentalisme catholique), tandis que les Polonais s'intéressaient aux problèmes pratiques économiques et sociaux. Les radicaux ont voulu inaugurer leur règne par une confrontation, en divisant une société qui semblait plutôt aspirer à l'unité, en l'attachant au passé lorsque les gens étaient décidément tournés vers l'avenir et préoccupés par les difficultés de la vie quotidienne.

106

Et pourtant, au moment même où la Pologne, entrée dans l'Union européenne en 2004, a toutes les raisons de fêter le succès de quinze années de transition démocratique et son grand retour au sein du giron européen, elle s'engage dans une crise politique profonde, dont les conséquences sociales, économiques et internationales restent imprévisibles et potentiellement graves.

LE RETOUR DES RADICAUX

De nombreux facteurs ont contribué, ces dernières années, au changement d'attitude de la société polonaise – y compris de ses élites – envers les transformations d'après 1989.

Tous les grands succès qui ont été obtenus dans le passé sont désormais considérés comme évidents, ne pouvant être remis en cause. Cela se traduit, entre autres, par une appréciation optimiste du devenir individuel et de l'avenir collectif. Le soutien massif à l'entrée au sein de l'UE témoigne également de l'approbation de cette politique. Mais cela s'accompagne d'une perception extrêmement pessimiste et négative de l'État, de l'administration, de la classe politique et de l'appareil judiciaire. Le système politique est perçu comme lointain et profondément étranger à la population. Le taux de chômage élevé, les inégalités accrues et la corruption généralisée sont ressentis de façon très douloureuse.

La révélation de nombreuses affaires d'État au cours des trois dernières années a contribué à l'effondrement de la gauche (issue du parti communiste) et a marqué le début de l'essor spectaculaire des forces

radicales, au programme pararévolutionnaire. Il s'agit surtout du parti des frères Kaczynski, le PiS, mais aussi de deux formations plus petites mais encore plus radicales, ouvertement hostiles aux transformations post-1989 et à l'intégration européenne : les populistes d'Autodéfense (*Samoobrona*) et la Ligue des familles polonaises (LPR), nationaliste et traditionaliste catholique. Tous les trois forment aujourd'hui – après six mois d'un gouvernement minoritaire du PiS – un gouvernement solidement fondé sur une majorité dont disposent ces trois partis.

Les partis qui ont été porteurs du projet de modernisation du pays à compter de la « Table ronde » ont été balayés de la scène politique ou réduits à la marginalité par les électeurs. Sont surtout concernés l'Action électorale « Solidarité » (AWS), le Parti démocratique (ancienne Union de liberté), ou encore la formation postcommuniste de l'Union de la gauche démocratique (SLD). Le nouvel échiquier politique est dominé par Droit et Justice (PiS) des frères Kaczynski, et la Plate-Forme des citoyens, libérale et conservatrice située dans l'opposition. Le SLD marginalisée à gauche, la LPR, *Samoobrona* à droite et un petit parti paysan, le PSL, viennent compléter le tableau. Parmi ces partis, seul le SLD (moralement discrédité) revendique les changements de ces dernières années ; le PiS, la LPR et *Samoobrona* les rejettent radicalement. Le deuxième parti le plus important à l'Assemblée, la PO, s'est présenté aux élections avec des slogans de critique radicale des années post-1989 – alors que bon nombre de ses dirigeants y ont activement participé – avant de nuancer ses positions une fois les élections passées. Au final, la politique polonaise est aujourd'hui dominée par des partis qui rejettent les transformations des années 1989-2005, même si les frères Kaczynski sont contraints de reconnaître, du bout des lèvres, quelques-uns des succès de cette époque.

Leur critique des années 1989-2005 a d'ailleurs subi une évolution considérable. Au début des années 1990, l'accent était mis sur la façon de gérer l'héritage communiste. L'argument principal consistait à dire que, faute d'une rupture nette avec le passé, les communistes avaient pu « échanger leur monopole collectif du pouvoir contre des titres individuels de propriété privée » : autrement dit, profiter des mécanismes de la démocratie et de l'économie de marché, dominer l'administration publique, occuper des postes clés dans l'armée, la police, les médias et l'économie. Les gens qui n'avaient aucun lien avec la nomenklatura n'ont pas bénéficié des mêmes opportunités. Aujourd'hui, la façon de gérer les restes du communisme demeure une priorité importante. Mais les attaques se concentrent surtout sur les patho-

logies des transformations, en particulier dans le domaine économique, juridique et institutionnel. On s'en prend non seulement aux élites postcommunistes et aux milieux d'affaires qui leur sont liés, mais aussi aux élites issues de l'opposition démocratique qui ont dominé les transformations des années 1990.

108 Bien que la critique touche avant tout les dérives de ces transformations, les accents antimodernistes vont en se renforçant. Cette tendance reste visible dans le traditionalisme culturel, dans la mise en scène des liens avec la partie la plus conservatrice et nationaliste de l'Église catholique, dans la guerre déclarée à la liberté des mœurs, dans les tentatives d'entrave à la liberté d'expression et de création au nom du respect des convictions de la majorité... Mais cette orientation anti-libérale est également patente dans les choix économiques : à travers le peu de goût pour les privatisations ou la baisse des impôts. La méfiance envers l'Union européenne fait partie de cette attitude.

Les critiques formulées par les nouvelles forces politiques contre la Pologne des années 1989-2005 portent atteinte aux fondements de la démocratie libérale. Selon le PiS et ses alliés, la démocratie a été bâtie sur l'injustice économique et sociale. Ce modèle de développement d'un capitalisme égoïste a conduit à l'éclatement de la communauté nationale, à la perte du sens social et à la diffusion d'attitudes antisociales. Il est indispensable de défendre, non pas les individus et les minorités, mais avant tout la nation face à la criminalité et aux différentes pathologies, grâce au renforcement de l'État qui porte sur ses épaules la responsabilité du nettoyage des écuries d'Augias, de l'héritage de l'époque communiste et des années de péché post-1989. La priorité est donnée au renforcement des valeurs traditionnelles (le privilège choquant accordé à *Radio Maryja*, média catholique fondamentaliste et nationaliste) et au renforcement du système répressif, destiné à combattre les délinquances criminelle et financière. Plusieurs mesures sont envisagées : la création de polices spéciales anticorruption ne se soumettant à aucun contrôle parlementaire, la formation d'une commission spéciale aux pouvoirs presque sans limites, chargée d'enquêter sur les différents abus de ces seize dernières années (y compris dans le domaine des privatisations), la création d'une commission dédiée au fonctionnement du système bancaire depuis 1989, qui pourrait rapidement se transformer en instance accusatoire contre les transformations, la constitution annoncée d'une commission spéciale chargée de la question

des médias publics et privés, dans le but d'étudier leur objectivité, leurs rapports avec le monde des affaires, celui du renseignement, etc.

La philosophie du nouveau pouvoir repose sur une conviction anti-libérale: l'hypertrophie des droits de l'homme et du citoyen, la création d'institutions indépendantes du processus politique, le système juridique limitant le volontarisme du pouvoir – tout cela conduit à la paralysie de l'État et à son incapacité à lutter contre les symptômes pathologiques. D'où un effort systématique pour démonter de nombreuses institutions acquises au cours des seize dernières années.

La défense des droits de l'homme ne mobilise plus autant d'énergies qu'avant. Une nomination en témoigne de façon symbolique: celle d'un juriste comme porte-parole des droits du citoyen – un juriste qui se dit ouvertement en faveur du rétablissement de la peine de mort, qui qualifie les droits de l'homme d'«opium du peuple», qui soutient publiquement le pouvoir, alors même que celui-ci interdit les manifestations des homosexuels en faveur de l'égalité de traitement, sous le prétexte fallacieux de la préservation de l'ordre public.

Le projet de Constitution du PiS envisage la liquidation du Conseil de la politique monétaire – organisme indépendant préservant ce domaine sensible des humeurs et des fluctuations du pouvoir exécutif. Il souhaite également supprimer le poste de porte-parole des droits du citoyen, ainsi que le conseil d'administration de la radio et de la télévision, censé garantir l'indépendance des médias. Les autorités ont également préparé un projet de loi supprimant l'autonomie du corps des fonctionnaires d'État, qui les protégeait de la politisation de l'administration.

Des campagnes de dénigrement sont menées contre les élites jouissant de la confiance populaire, essayant d'affaiblir leur autorité et leur influence, qu'il s'agisse des juristes, des journalistes, et même d'une partie des évêques, qui ont osé critiquer *Radio Maryja*. Le pouvoir attaque tous ceux qui se dressent en faveur du droit restreignant la portée de ce pouvoir. Dans de nombreux domaines, on perçoit déjà une tendance à l'instrumentalisation du droit, traité comme un outil du pouvoir et permettant de réaliser les aspirations des gouvernants vis-à-vis des gouvernés. Jaroslaw Kaczynski annonce sans fard que des nominations politiques seront décidées afin de pourvoir les postes au sein du Tribunal constitutionnel, ce qui pourrait conduire, en l'espace d'un ou deux ans, à la prise de contrôle totale sur cette institution clé garante de l'État de droit à ce jour.

En privilégiant ses liens avec la partie la plus conservatrice et nationaliste de l'Église, représentée par *Radio Maryja*, le nouveau pouvoir conduit à la remise en cause de la séparation entre l'Église et l'État, accomplie de façon pacifique et majoritairement bien acceptée au début des années 1990. Cette politique suscite une inquiétude au sein même de l'épiscopat, qui perçoit les dangers d'une politisation de l'Église et sa scission potentielle. Cela explique notamment les prises de position fermes de l'épiscopat polonais contre l'engagement politique de *Radio Maryja*, mais aussi, de cette façon, contre le gouvernement qui utilise cette radio comme un instrument de pouvoir (accen-tuant les tensions au sein de l'Église et menaçant son unité). La lettre du Vatican poursuivait sans doute le même but, en exigeant la résolution du problème de l'engagement politique de médias catholiques – une démarche perçue par tous comme une critique de *Radio Maryja* et de la frange de l'Église liée à elle.

Bien qu'aux responsabilités, le camp des radicaux a conservé de nombreux traits d'un parti d'opposition, profitant de l'insatisfaction populaire et approfondissant délibérément une vision souvent apocalyptique de l'État polonais. En opposant au libéralisme sa vision d'une « Pologne solidaire », le PiS en appelle aux ressorts profonds de la tradition, aux besoins de communauté et de sécurité. Avec le nouveau pouvoir réémergent d'anciennes angoisses, liées à l'histoire difficile et souvent tragique du voisinage avec l'Allemagne et la Russie. Le vocabulaire employé vis-à-vis de ces pays est empreint de soupçon et de confrontation. Le PiS et ses alliés misent sur le développement du sentiment de fierté nationale et l'identification des Polonais avec leur État. Reposant sur une acception très traditionnelle de la souveraineté d'un État-nation, la pédagogie patriotique joue un rôle clé dans les agissements de ce parti et des institutions qu'il contrôle, notamment par le truchement des médias publics. Au point de muter parfois en rhétorique franchement nationaliste.

Le PiS, parti au pouvoir, est franchement eurosceptique. Bien que conscient du profit que retire la Pologne en tant que premier bénéficiaire de l'aide européenne, il compte pour allié privilégié, en matière européenne, le président tchèque Vaclav Klaus, lui-même grand eurosceptique. Les rapports entre la Pologne et Bruxelles ont bien changé après l'entrée de la Pologne au sein de l'UE. Paradoxalement, l'Union

disposait d'instruments de contrôle bien plus puissants sur ce qui se passait dans les pays candidats à l'admission – parmi lesquels la Pologne – au fil d'une longue procédure de négociations et surveillait avec attention les changements économiques, juridiques et politiques. Cela s'est fait au prix de l'humiliation ressentie par une partie de la classe politique, pour laquelle l'année 1989 devait signifier la réappropriation de la souveraineté. Mais l'UE avait mis en garde avec efficacité contre toute manifestation de pathologie dans la politique des candidats à l'Union, en imposant une camisole à la folie économique et politique. L'entrée au sein de l'Union a affaibli la possibilité d'exercer des pressions sur des membres de plein droit. Les franges radicales de la classe politique s'en sont senties libérées. Cela s'est manifesté, par exemple, dans le rejet du traité constitutionnel sans même l'enclenchement du processus formel de ratification. Mais cela a été surtout flagrant sur les questions intérieures. En concluant une alliance et en formant un gouvernement avec les populistes de *Samoobrona* et les extrémistes de la LPR, le PiS et ses dirigeants savaient qu'un risque de boycott de la part des membres de l'UE était exclu. Le précédent malheureux des sanctions contre l'Autriche, au moment où le chancelier Schussel avait passé un accord avec le parti populiste de Heider, reste trop présent dans la mémoire.

111

Le tableau dressé ici doit inciter à l'inquiétude. Il est bien difficile de prédire quel sera le sort de la Pologne au cours des prochaines années. Comment parler d'avenir, alors que les six premiers mois à peine d'exercice du pouvoir par les radicaux posent tant de problèmes. Ils ont été marqués, en effet, par la radicalité régulière des propos, la confrontation verbale avec différents groupes au sein de la société, l'annonce de changements cruciaux mais aussi, en pratique, par une véritable inaction. Celle-ci s'expliquait jusqu'à présent par l'incapacité du PiS à s'assurer une majorité parlementaire. Depuis le 5 mai 2006, il existe un gouvernement disposant enfin d'une majorité. Il est aussi malaisé de prévoir, actuellement, de quelle façon sera résolu le problème de tension entre la satisfaction croissante des Polonais quant à leur sort individuel, la situation de la Pologne, son intégration au sein de l'Union européenne, que de prédire le gouvernement des partis, dont la légitimité et le programme prennent racine dans le rejet des changements, qui ont abouti à ces résultats. Les partis au pouvoir peuvent se réconcilier avec la réalité, ou bien ils peuvent poursuivre un rêve de la Pologne pure, éternelle rebelle, conta-

minée ni par la présence des « communistes », ni par la domination de l'Occident envahissant le pays de ses valeurs postmodernes, relativistes, postchrétiennes... jusqu'à ce que les Polonais refusent de les suivre et reprennent le difficile mais nécessaire chemin vers la modération et la modernisation.

R É S U M É

Au moment où elle a toutes les raisons de fêter les grands succès d'une transformation postcommuniste, la Pologne traverse une crise politique dont les conséquences sociales, économiques et internationales sont difficiles à prévoir. La droite, parvenue au pouvoir à l'automne 2005, remet en question le modèle de transformation adopté. Selon elle, après les négociations de la « Table ronde » de 1989, les hommes de l'ancien régime avec l'aide de leurs alliés, les modérés de Solidarnosc, ont pu conserver une large part de leur pouvoir. Ensemble, ils dominent l'administration publique, occupent des postes clés dans l'armée, la police, les médias et l'économie, corrompant et affaiblissant l'État. La confrontation avec les ex-communistes et leurs alliés constitue ainsi pour les radicaux un enjeu politique majeur. Il s'agit non seulement de combattre les pathologies des transformations, mais aussi de mettre en œuvre une véritable révolution institutionnelle et juridique, ainsi qu'un ordre moral fondé sur une distinction claire entre la vérité et le mensonge, le bien et le mal.

LA POLITIQUE ORIENTALE POLONAISE

L EST SANS DOUTE INDISPENSABLE, POUR EXPLIQUER la politique orientale de la Pologne et son intérêt pour une action spécifique de l'Union européenne à l'Est, d'invoquer son positionnement géographique, ses expériences historiques et sa culture politique. Après tout, la politique euro-méditerranéenne est également inspirée par d'autres États membres et par leurs traditions. 113

Coincée entre trois grands empires, après avoir échoué dans ses tentatives de conserver une prédominance nationale et régionale, la Pologne subit, depuis la fin du XVIII^e siècle, une triple pression qui a abouti aux partages de son territoire (1772-1795). Le traité de Vienne (1815) l'a même quasiment rayée de la carte en remettant sous tutelle du tsar le petit royaume qu'avait libéré, en 1807, Napoléon. Puis, l'indépendance, conquise en 1918 après la défaite des puissances centrales et l'effondrement du tsarisme sous les coups de la révolution bolchevique, a été à nouveau bafouée par une alliance germano-soviétique. On oublie trop souvent en France que la Seconde Guerre mondiale a commencé en 1939 par la double agression de la Pologne par les troupes de Hitler (1^{er} septembre) et de Staline (17 septembre), ce dernier occupant plus de la moitié du territoire polonais.

De la même manière, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le sort de la Pologne a été suspendu au rapport de force politique et militaire entre l'URSS de Staline et les Alliés occidentaux. Aujourd'hui, on enseigne dans les écoles polonaises la faiblesse de Roosevelt à Yalta et le lâchage d'Eden au moment de l'insurrection de Varsovie en 1944 face à la passivité de Staline. L'armée Rouge et le NKWD ont mis la main sur la Pologne, emprisonné ou banni les opposants, tandis qu'après plusieurs tentatives de réformes ou contestations, les Polonais

ont dû se contenter, jusqu'à l'effondrement du bloc soviétique, de la doctrine brejnévienne dite de « la souveraineté limitée ».

LA TRADITION DE *KULTURA*

114

De cette expérience historique souvent douloureuse et partiellement partagée avec ses voisins d'Europe centrale, la Pologne a conservé une méfiance vis-à-vis des ambitions des États allemand et russe qui se retournent « toujours » contre elle. Elle a aussi réfléchi sur une « politique orientale » pour garantir son indépendance. C'est cette politique qu'elle voudrait faire partager aujourd'hui à ses partenaires européens. Une politique et une vision stratégique que l'on aurait tort de réduire à une hostilité vis-à-vis de la Russie. Elle se veut équilibrée, réaliste et pragmatique et s'oppose nettement aux différentes variantes de la politique des gouvernements communistes, fondées, elles, sur l'antigermanisme et la recherche de la protection du « Grand Frère » face à « l'impérialisme américain ».

Cette nouvelle vision est née dans l'un des laboratoires de l'opposition démocratique polonaise, la revue *Kultura* de Jerzy Giedroyc, sise à Maisons-Laffitte depuis 1947. Sa pensée s'est développée en rupture avec la nostalgie de la grande Pologne cultivée par une partie de l'émigration. Dans ses fameuses chroniques écrites de Londres dès 1950, Juliusz Mieroszewski (1908-1976), le penseur de cette politique, défend sa conviction profonde que l'indépendance de la Pologne ne sera pas garantie si ne s'instaure pas un nouvel équilibre dans la région. Nous sommes en pleine Guerre froide. La politique des blocs scellée à Yalta sera bientôt matérialisée par le mur de Berlin, et il pense déjà l'après. Il engage les Polonais à rompre avec les deux stéréotypes traditionnels de la Russie, forgés avec les partages et diffusés par les historiens¹ et les romanciers : la Russie obscure ennemie de la Pologne et du progrès ou bien la Russie libératrice des peuples. Il envisage une autre configuration : la coexistence d'une Russie renonçant à son empire, éventuellement transformée en une sorte de confédération, et d'une Pologne réconciliée avec ses voisins ukrainien, lituanien et biélorusse. Donc une « troisième Russie » occidentalisée et démocratique. Dès cette époque, il cherche une issue dans l'association entre voisins et en dépassant les contentieux historiques.

1. Voir Jerzy W. Borejsza, « La Russie moderne et l'Union soviétique dans l'historiographie polonaise après 1989 », *Cahiers du Monde russe*, 40/3, juillet-septembre 1999, p. 529 s.

Sur cette base, la revue *Kultura* sut convaincre les générations d'après-guerre de renoncer aux revendications territoriales à l'Est, en particulier sur Vilnius et Lviv annexées par Staline, et de s'en tenir à la fameuse ligne tracée par Lord Curzon en 1919. Elle se situait d'ailleurs dans une longue tradition – comme un historien polonais l'a montré récemment. Selon Andrzej Nowak ces idées remontent aux vues du poète romantique Zygmunt Krasinski², qui visait «à créer en Europe orientale, grâce aux nations privées jusqu'ici de leur souveraineté, un réseau d'États stables, et surtout de séparer l'Ukraine de la Russie, diminuant ainsi la puissance impériale de cette dernière». Une tradition que l'on retrouve dans les idées fédéralistes de Pilsudski qui craignait, selon Nowak, «l'union entre le traditionnel impérialisme de l'État russe, fondé sur son règne en Ukraine, et l'agressive idéologie communiste, qui ne pourrait satisfaire son appétit envahisseur qu'après avoir avalé et transformé selon ses propres modèles les États qui, comme la Pologne, se trouveraient sur le chemin de son expansion³».

115

Pour atteindre de tels objectifs, Mieroszewski comptait sur les évolutions internes au bloc soviétique. Il ne croyait pas en sa pérennité et, avant beaucoup d'autres, voyait de bons augures dans chaque soubresaut des régimes sous le contrôle de Moscou. Outre un regard lucide et réaliste sur la politique internationale et les grands équilibres de la Guerre froide, il posait ainsi, avec Jerzy Giedroyc, les bases d'une vision de l'Europe et de la Pologne en Europe, devenue aujourd'hui réalité. Se refusant aux nationalismes et à la xénophobie, ils aidaient les nouvelles élites polonaises à dépasser les rancœurs nationales et à penser un avenir en dehors de la domination soviétique. Aujourd'hui, dix-sept ans après la chute du mur de Berlin, la plupart des grands acteurs politiques de la Pologne démocratique, d'Adam Michnik au président Lech Kaczynski, en passant par son prédécesseur Aleksander Kwasniewski, Bronislaw Geremek ou Stefan Meller, tous se disent redevables de la pensée de *Kultura*. Au point que Zbigniew Brzezinski, l'ancien conseiller du président Jimmy Carter, se posa un jour la question : «Pourquoi *Kultura* est-elle si importante du point de vue historique, et pourquoi a-t-elle si bien réussi du point de vue politique ? » Et il répondit : «La raison est simple : les fondateurs de *Kultura*, sur-

2. Zygmunt Krasinski (1812-1859) est l'auteur à 21 ans de *La Comédie non divine* (1833) considérée comme le chef-d'œuvre du romantisme slave.

3. Andrzej Nowak, *Jak rozbić rosyjskie imperium ? Idee polskiej polityki wschodniej, 1733-1921* (Comment faire éclater l'empire russe ? Les idées de la politique orientale polonaise, 1733-1921), Varsovie, 1995, p. 337, cité par Jerzy W. Borejsza, *op. cit.*, p. 534.

tout Giedroyc et Mieroszewski, ont su combiner une application de principes fondamentaux avec une stratégie historique bien située dans le temps. » Il pensait bien sûr à l'après-Guerre froide et à la construction d'une Europe démocratique. « Leur engagement patient et obstiné dans cette entreprise, poursuivait Brzezinski, a rencontré de plus en plus de soutien. Il a fait de *Kultura* le centre intellectuel non seulement de la Pologne, mais aussi de l'Europe centrale et orientale. Pour les États-Unis, aussi bien que pour l'Europe, *Kultura* fut un centre de pensée stratégique et de politique de principe⁴. » Telle est l'inspiration de la politique orientale de la Pologne.

LA RUSSIE SANS EMPIRE ?

- 116 Dès septembre 1989, les initiatives diplomatiques des gouvernements polonais évoquent la politique d'équilibre prônée par Mieroszewski. La première équipe non communiste de Tadeusz Mazowiecki commence par dégager la Pologne de ses obligations vis-à-vis de Moscou et obtient, grâce en particulier à l'intransigeance de François Mitterrand, la fixation définitive de ses frontières à l'Est et à l'Ouest (traité de Moscou, juillet 1990). Le CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle) et le Pacte de Varsovie sont rapidement dissous, avant l'Union soviétique elle-même. Dorénavant, l'adhésion de la Pologne à la Communauté européenne et à l'OTAN est définie comme l'objectif stratégique. Il s'agit d'amarrer sa sécurité et son développement à l'Ouest pour assurer ses missions à l'Est. Car, contrairement à plusieurs de ses homologues, la Pologne n'a pas tourné le dos à ses voisins orientaux lorsque le mur s'est effondré. Elle s'est au contraire considérée comme investie d'une mission d'intermédiaire ou de tête de pont, dans la vieille tradition « missionnaire » des romantiques. De même, tout en voulant établir de bonnes relations avec la Russie de Boris Eltsine, elle a reconnu et cherché à aider les forces démocratiques dans les Républiques souveraines issues de l'URSS: le Belarus et l'Ukraine, les trois États baltes. Elle a soutenu immédiatement la Lituanie autoproclamée indépendante (plusieurs figures de la dissidence polonaise se rendirent sur les barricades de Vilnius en 1991). Enfin, elle a été attentive à tout ce qui pouvait ressembler à une entente entre la Russie et l'Allemagne dans la crainte sempiternelle d'un nouveau Rapallo⁵.

4. Intervention au colloque d'hommage à *Kultura*, Paris, décembre 2000.

5. Traité de 1922 entre l'Allemagne et la Russie bolchevique.

La recherche d'une entente avec une Russie qui renoncerait à son empire est la pièce maîtresse et la plus difficile de cette politique. Après la dislocation de l'URSS, quand la puissance internationale russe était au plus bas et la politique étrangère de Boris Eltsine aussi hasardeuse que confuse, quelques succès ont pu accréditer l'idée d'une Pologne stimulant et fédérant les aspirations démocratiques et pro-européennes de ses voisins. Elle prend alors l'initiative du « groupe de Visegrad » avec les Hongrois, les Tchèques et les Slovaques, elle scelle des rapports privilégiés avec la France et l'Allemagne dans le cadre du « Triangle de Weimar », elle réussit à faire passer le partenariat russe avec l'OTAN après l'adhésion des nouvelles démocraties d'Europe centrale. Usant de ses amitiés à Washington, au point que certains la comparent à un « cheval de Troie », elle donne l'impression d'exister comme une source d'initiative, sinon comme une « puissance régionale ». Pourtant, l'arrivée de Vladimir Poutine à la tête de la Russie et plus encore les conséquences du 11 septembre 2001 modifient la donne alors même que la diplomatie polonaise connaît un réel affaiblissement⁶.

117

Le président Poutine comprend immédiatement le parti qu'il peut tirer de l'offensive d'Al-Qaïda contre les États-Unis en exprimant d'emblée sa solidarité au président George W. Bush. « Cette décision personnelle, note un observateur en 2003, présentait des risques vis-à-vis des militaires et rompait avec la confusion de la période Eltsine. Elle a changé l'image d'une Russie qui mise désormais ouvertement sur la solidarité occidentale⁷. » Faisant de la lutte contre le « terrorisme international » l'axe central de sa réapparition sur la scène internationale, il réintègre la Russie dans les grands enjeux sécuritaires, il lui donne une nouvelle image, et réussit depuis six ans une politique de grande puissance malgré des moyens limités. Un des premiers succès diplomatiques de Vladimir Poutine sera justement la signature en 2002 d'un partenariat stratégique avec l'OTAN.

LES LIMITES D'UNE AMBITION

La portée des discours polonais se trouve réduite car la Russie voit toujours avec suspicion l'ingérence polonaise dans son « étranger

6. Voir Aleksander Smolar, « La politique orientale de la Pologne », in *Les Nouveaux Voisins orientaux de l'Europe élargie*, La Documentation française, CPE n° 1042, mars 2004.

7. Thomas Gomard, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, n° 3/4, 2003.

proche» et déploie une diplomatie de contournement, cherchant des ententes directes avec l'Europe et les États-Unis. Quant à l'Union européenne et aux États membres telles la France ou l'Allemagne, ils se méfient de cet activisme polonais à l'Est, préférant, pour diverses raisons, ménager la susceptibilité russe. Aussi, un an avant l'adhésion de la Pologne à l'UE, un des principaux commentateurs polonais notait-il une certaine faiblesse de son pays : « Trouver des alliés pour notre politique orientale devrait être une tâche fondamentale de la diplomatie polonaise. L'isolement total de Włodzimierz Cimoszewicz, le ministre des Affaires étrangères polonais, pendant le sommet d'Athènes (avril 2003), quand il a demandé qu'on laisse entrevoir aux Ukrainiens la possibilité d'une entrée, même éloignée, dans l'Union européenne, montre qu'il s'agit là d'une tâche totalement inaccomplie⁸. » Nous sommes tout juste à un an de la « révolution orange » de l'automne 2004.

La crise ukrainienne fournit d'ailleurs un bon exemple des limites de l'ambition polonaise. La victoire électorale de l'opposition dite pro-européenne et la mobilisation populaire pour défendre ce résultat donnent une occasion rêvée à sa stratégie. La sympathie de la population pour les Ukrainiens est spontanée et inattendue⁹. Lech Walesa se rend sur place. Le président Aleksander Kwasniewski saisit immédiatement l'opportunité et apporte un soutien actif. Il prend l'initiative de contacter le monde entier pour défendre la cause de l'opposition ukrainienne. Très vite, il se présente comme un médiateur lorsque les autorités pro-russes refusent de reconnaître leur défaite. Avec son homologue lituanien et Javier Solana, haut représentant pour la politique étrangère de l'Union, il joue un rôle central dans le dénouement de la crise, et son acceptation par Moscou. Le climat change au sein de l'Union européenne même si certains voient encore la main de Washington dans cette action exemplaire¹⁰. « Encore récemment, note alors un des inspirateurs de cette politique¹¹, il était difficile de parler de l'importance de l'Ukraine aux élites et aux sociétés occiden-

8. Zdzisław Najder, in *Rzeczpospolita*, 10-11 mai 2003.

9. Pour la première fois le taux de sympathie est devenu majoritaire dans les sondages.

10. En janvier 2005, le président du Parlement européen, l'Espagnol Joseph Borrell, a voulu discréditer le rôle de la Pologne dans la « Table ronde » en Ukraine, en disant : « L'apaisement de la crise [en Ukraine] est un grand succès de l'UE, malgré le fait que les Polonais et les Litoniens n'avaient pas le même avis que les autres pays de l'UE, car ils ont agi sous l'influence des États-Unis. » Ce qui produisit un incident diplomatique.

11. Jacek Cichocki, *Tygodnik Powszechny*, 12 décembre 2004.

tales [...]. En outre, les autorités ukrainiennes [...] ne faisaient pas partie des hôtes spécialement désirés dans les salons européens. En fait dans la perspective européenne occidentale, le voisin oriental de l'Union est avant tout la Russie. Tant qu'elle demeure stable [pas forcément démocratique] et qu'elle exporte ses ressources d'énergie, il n'y a pas de problème. Dans une telle situation, le discours polonais sur l'importance de l'Ukraine sonnait de manière exotique et parfois irritante. [...] Depuis deux semaines, les médias occidentaux ont prononcé le mot Ukraine plus souvent qu'au cours des dernières années [...]. Les problèmes fondamentaux de la politique orientale de la Pologne ont changé. Il ne s'agit plus de la manière de parler de l'Ukraine mais de celle dont on peut aider à construire un État démocratique et moderne.»

Pourtant l'Union ne suivra pas les propositions polonaises et se limitera à une déclaration offrant à l'Ukraine les mêmes formes de coopération qu'à la Moldavie, au Maroc ou à l'Autorité palestinienne. Certains observateurs polonais l'acceptent et estiment que «notre rôle dans l'affaire ukrainienne ne devrait pas être interprété comme l'expression de nos obsessions» et que «le raid solitaire de la Pologne en faveur de l'Ukraine» ne sert pas les intérêts de Kiev¹². En fait, seuls quelques pays accepteraient l'ouverture d'une négociation d'adhésion avec l'Ukraine. L'Allemagne et la Grande-Bretagne refusent de promettre quoi que ce soit, la France et l'Espagne se déclarent non concernées. Les plus grands pays européens disent que l'on ne peut pas remettre en question l'avenir de l'Union à cause d'une ex-République soviétique, et repoussent cette question après l'adoption de la Constitution. Et finalement, la Pologne s'aligne sur la déclaration européenne. Elle estime toutefois qu'un pas essentiel dans le rapprochement vers l'Ukraine a été réalisé et qu'il ne faut pas le considérer comme hostile à la Russie. Le président Kwasniewski l'a nettement exprimé dès janvier 2005 : «Plus il y aura de relations entre la Russie et l'Union, mieux cela sera. Pourvu seulement que ces relations ne portent pas atteinte aux décisions souveraines de l'Ukraine [...]. De la même manière que, dans les discussions entre l'Union et la Russie, on ne doit pas parler des questions polonaises, l'Ukraine doit avoir une chance ouverte de s'intégrer à l'Union. Et ce sont les Ukrainiens qui doivent dire s'ils le veulent ou non. [...] En revanche, il y a une chose qui ne souffre pas la discussion, et ce sont les raisons de mes échanges avec nos partenaires en Europe. On ne pourra pas joindre l'Ukraine à

12. Janusz Reiter, cité in *Gazeta Wyborcza*, 10 décembre 2004.

la coopération européenne s'ils ne s'intéressent pas à ce pays, si on n'y investit pas, si on ne discute pas avec les hommes politiques ukrainiens. La plus grande faiblesse de la politique européenne à l'égard de l'Ukraine est qu'elle manque d'idées pratiques¹³. »

120 Du côté de Moscou, l'enthousiasme polonais n'a guère enchanté. La rhétorique impériale n'a pas disparu et l'on cherche toujours à reconstituer une zone d'influence. Pour cela l'Ukraine demeure l'enjeu principal. L'action de la Pologne est considérée comme hostile. La Russie cherche donc, selon un ancien ministre polonais des Affaires étrangères, à « isoler la Pologne, à réduire son impact sur les décisions de Paris, de Bruxelles et de Washington. Elle veut que la Pologne soit perçue comme un pays imprévisible, russophobe, susceptible d'aggraver les problèmes de l'Union. Cette stratégie est mise en œuvre depuis la crise en Ukraine. [...] Moscou a durci sa politique envers la Pologne. L'enquête sur Katyn a été suspendue, le ministère russe des Affaires étrangères multiplie des déclarations curieuses, le président Poutine a fait des déclarations outrageantes au sujet du président Kwasniewski qui "cherchait un job en Occident". La Russie fait tout ce qu'elle peut pour éloigner le danger d'une autre révolution orange ». Cette hostilité fut très nette au moment du soixantième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale. « J'estime que Poutine tenait à ce que Kwasniewski ne vienne pas. Il aurait pu dire aux autres chefs d'État : "Voyez comment sont ces Polonais." Kwasniewski a tenu le coup et a obligé Poutine à se découvrir. [...] Je pense notamment à la déclaration du ministère russe selon laquelle les pays baltes avaient été occupés conformément au droit international. Ou encore, le fait de ne pas citer la Pologne comme membre de la coalition victorieuse, et d'inviter le général Jaruzelski. Cette dernière erreur a ouvert les yeux à l'Occident qui a immédiatement compris qu'il s'agissait d'une provocation. Sans nier ses mérites pendant la guerre, on ne pouvait pas inviter en même temps Kwasniewski et un général considéré comme responsable de la loi martiale en Pologne. Il s'agissait de faire en sorte que Kwasniewski n'aille pas à Moscou¹⁴. »

Cette étroite marge de manœuvre polonaise a été encore plus sensible sur la question de la politique énergétique. Choquée par la décision des Allemands de construire un pipeline pour acheminer le gaz russe à travers la mer Baltique, la Pologne s'engage, non sans mal-

13. Entretien in *Tygodnik Powszechny*, 16 janvier 2005.

14. Dariusz Rosati, in *La Revue*, 22 mai 2005.

adresse, dans une intense activité diplomatique. Elle tire argument du chantage au gaz exercé au même moment par Vladimir Poutine contre l'Ukraine. Elle s'investit subitement dans les débats en cours pour une nouvelle politique européenne en matière d'énergie de l'UE. Elle propose un « pacte de solidarité » entre États garantissant l'entraide en cas de crise, en y incluant les États-Unis mais évidemment pas la Russie, une sorte « d'OTAN de l'énergie ». Cette proposition se heurte aussitôt aux visées stratégiques françaises et aux intérêts économiques allemands, elle rencontre peu d'échos.

Or, quelques mois plus tard, tandis que l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder prend la présidence du consortium chargé du futur gazoduc russo-allemand (que pourrait bientôt rejoindre Gaz de France), le Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 adopte, avec les voix polonaises, les orientations du Livre vert préparé par la Commission et qui ne reprend pas le souhait polonais. Le Premier ministre, Kazimierz Marcinkiewicz se dit pourtant satisfait : « Nous aurions voulu aller plus loin sur l'énergie mais nous sommes heureux d'avoir pu reculer pour réussir un compromis. C'est le propre de l'UE », commente-t-il. Et le fait que la Pologne soit rentrée dans le rang lui vaut les félicitations de M. Barroso : « On dit parfois que la Pologne n'est pas attachée aux idées européennes. Or, écouter le discours pro-européen du Premier ministre polonais a été un vrai plaisir. » Il a également ajouté que ce à quoi la Pologne tenait particulièrement, c'est-à-dire l'idée de « solidarité énergétique », a été accepté, bien que la forme n'ait pas été exactement celle que la Pologne souhaitait. Au lieu d'une solidarité obligatoire face à la crise (comme dans l'OTAN), l'UE a choisi une solidarité non obligatoire. « Satisfaire les besoins nationaux en gaz c'est la tâche propre de chaque État membre », affirme une des conclusions du sommet¹⁵. Et le nouveau président polonais de relativiser cela dans une de ses premières interviews : « La Pologne doit à présent chercher des solutions alternatives venant de différentes directions. La Norvège serait très intéressée, mais la Pologne devrait posséder un port gazier même non utilisé en permanence. Il faut faire des investissements, même coûteux au départ, dont les frais d'entretien ne seront pas élevés et qui créent pour nous une alternative. La recherche des solutions est liée étroitement à la politique orientale de la Pologne, aux liens plus serrés avec nos voisins, avant tout avec l'Ukraine. Il suffit que le gaz passe par la Pologne.

121

15. *Gazeta Wyborcza*, 25-26 mars 2006.

Nous ne voulons pas interrompre l'arrivée de gaz russe. Nous avons seulement besoin d'une source alternative. Cela ne sera pas facile et ne pourra pas être réalisé rapidement¹⁶. »

Que devient dans ces conditions la politique orientale polonaise ? On peut en retenir un intérêt tout particulier pour les développements démocratiques chez ses voisins proches, une volonté d'y prévenir les tensions ou conflits qui pourraient déstabiliser la région et, sans aucun doute, la volonté d'un dialogue non conflictuel avec la Russie. En cela, ceux qui voient dans les options polonaises une orientation russo-phobe ou la recherche d'un « cordon sanitaire » visant à isoler la Russie ont tort. Même si certaines déclarations de campagnes électorales peuvent suggérer le contraire, l'équipe actuellement au pouvoir restera dans le cadre pragmatique fondé par ses prédécesseurs.

122 Une formule récente du nouveau président polonais, Lech Kaczyński, situe le point où ces relations sont arrivées en 2006, alors même qu'une rencontre avec son homologue russe connaît des difficultés diplomatiques : « Nous continuons nos démarches pour rencontrer le président Poutine et normaliser nos relations. Nous n'attendons de la Russie que des relations de partenariat. La Russie peut nous être utile et la Pologne peut être utile à la Russie¹⁷. » On peut y ajouter ces conseils un peu ironiques de Bronisław Geremek, député européen et ancien ministre des Affaires étrangères : « Nous devrions avoir une vision réaliste des frontières de l'Union. L'Europe s'est élargie à dix États, elle en accueillera trois autres avant la fin de cette décennie. Elle a fait un énorme effort, elle est fatiguée. On ne peut pas imposer sans cesse aux sociétés européennes de nouveaux choix qui augmentent leur sentiment d'incertitude. Il faut savoir patienter. C'est dans cette perspective qu'il faut voir le problème de l'Ukraine. [...] La Pologne devrait chercher à définir la politique orientale de l'Union avec sagesse et sans agressivité. Elle peut le faire, parce qu'elle sait de quoi elle parle. Malencontreusement, nous n'avons pas réussi jusqu'ici à amener l'Union à considérer notre voix comme celle de la sagesse, plutôt que la voix hystérique d'une vieille tante éprouvée par de nombreux malheurs¹⁸. »

16. *Le Quotidien*, 6 mai 2006.

17. Entretien in *Dziennik*, 6 mai 2006

18. In *Gazeta Wyborcza*, 11 et 12 mars 2006.

R É S U M É

Du fait de sa situation géopolitique, la Pologne a élaborée de longue date « une politique orientale ». Conçue dans l'opposition à la « souveraineté limitée » du bloc soviétique, elle rompt également avec les deux stéréotypes polonais traditionnels de la Russie : soit obscure ennemie de la Pologne et du progrès, soit libératrice des peuples. Elle envisage une autre configuration : la coexistence d'une Russie renonçant à son empire, et d'une Pologne réconciliée avec ses voisins ukrainien, lituanien et biélorusse. Tous les gouvernements depuis 1989 ont agi dans ce cadre cherchant notamment à favoriser le rapprochement entre l'Union européenne et l'Ukraine. Cette action est toutefois limitée par la nouvelle diplomatie de Vladimir Poutine, surtout après le 11 septembre 2001, avec son rapprochement des États-Unis, et par les visées stratégiques des principaux États membres de l'UE. Ces limites furent évidentes, à l'automne 2004, lors de la « révolution orange » en Ukraine, et plus récemment dans la définition de la politique énergétique européenne.

LES RELATIONS
GERMANO-POLONAISES
LES RELECTURES DU PASSÉ
DANS LE CONTEXTE
DE L'ADHÉSION À L'UE

125

TOUTS CEUX QUI SUIVENT DE PRÈS L'ÉVOLUTION des relations germano-polonaises depuis la fin de la Guerre froide sont amenés à relever un certain nombre de paradoxes. Après une première période au début des années 1990, placée sous le signe de la réconciliation – incarnée par la signature de traités de bon voisinage et de coopération en 1990-1991 –, des accents contradictoires ont semblé inverser cette tendance depuis 1998. Alors que la première période était dominée par des déclarations politiques faisant de la République fédérale le premier partenaire de la Pologne dans l'Union européenne, ces dernières années ont été marquées par des crispations politiques multiples. Ces tensions, faisant suite le plus souvent à l'instrumentalisation du passé par des groupes de pression et des formations politiques, ont obligé les responsables polonais et allemands eux-mêmes à se saisir des problématiques mémorielles pour répondre à la demande sociale, rassurer et proposer des solutions. La teneur très émotionnelle de certaines déclarations, et notamment la querelle déclenchée autour du projet d'un « Centre contre les expulsions » à Berlin, projet initié par l'Union des expulsés allemands (*Bund der Vertriebenen*, BdV) issue des déplacements de populations consécutifs à la Seconde Guerre mondiale, a conduit de nombreux analystes à faire le constat d'une « crise » dans les relations bilatérales, voire à regretter la dilapidation d'un « capital de confiance » accumulé dans les années 1990.

Cependant, pour comprendre ces fluctuations des discours politiques et de l'opinion publique, il semble important de replacer les événements analysés dans le cadre plus large de l'avancement du processus de l'élargissement et de sa perception dans les deux pays. En effet, l'Allemagne est perçue en Pologne non seulement comme un pays voisin – avec toutes les attentes et les appréhensions que cette position peut entraîner –, mais aussi comme l'un des membres les plus influents de l'Union européenne. En Allemagne, les hommes politiques ont largement mis en avant la responsabilité de leur pays pour contribuer à la stabilité de ses voisins orientaux et sa vocation à réunir les deux parties de l'Europe, alors que, dans le même temps, la population pouvait exprimer des craintes face à l'ouverture des frontières. Par conséquent, il est possible d'avancer, qu'il s'agisse des aspects consensuels ou bien conflictuels des relations germano-polonaises des quinze dernières années, que celles-ci peuvent être lues en premier lieu à la lumière du processus de rapprochement de la Pologne avec les structures européennes.

Il apparaît en effet que la construction de l'enjeu de l'adhésion est loin d'avoir été consensuelle dans les deux espaces nationaux. La politique de l'élargissement ainsi que les relations bilatérales sont alors relues à la lumière du passé par des groupes et des individus qui espèrent renforcer leur position à travers les interprétations historiques et mémorielles avancées. Ainsi, replacer les relations germano-polonaises dans leur contexte européen ne doit pas se traduire par une évacuation de l'historicité de l'analyse. Cependant, si le passé tend à se matérialiser dans ces relations, c'est surtout à travers les relectures contradictoires de l'histoire commune. Ainsi, le passé pèse sans doute moins « directement » sur l'agenda politique que les instrumentalisations qui en sont faites. S'il apparaît comme une contrainte – avec les violences, asymétries, oppressions et déplacements de populations dont abondent les « pages noires » de la région –, ce passé est tout autant une ressource mobilisée par différents groupes politiques. Dans cette perspective, on peut opposer à la notion du « poids du passé » celle du « choix du passé »¹, dans la mesure où l'instrumentalisation de l'histoire participe à des logiques de légitimation ou de délégitimation.

1. Valérie Rosoux, *Les Usages de la mémoire dans les relations internationales : le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie, de 1962 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

LES RELATIONS GERMANO-POLONAISES ET L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

Si le rappel des faits peut sonner comme une évidence, sa portée analytique va plus loin. La chute des régimes communistes en Europe centrale et l'unification allemande étaient concomitantes de la réorientation des relations politiques et économiques de nouvelles démocraties centre-européennes, tournées désormais vers l'Europe occidentale. La démocratie libérale et l'économie de marché ont pris la forme, aux yeux des responsables polonais, de modèles institutionnels à suivre; l'adhésion à la Communauté européenne – et à l'OTAN – devint très rapidement le premier objectif de politique étrangère.

127

De la politique de bon voisinage...

Le rapprochement politique avec l'Allemagne en train de s'unifier s'inscrit dans ce cadre. Les gestes symboliques et les déclarations du chancelier Helmut Kohl et du Premier ministre démocratique polonais, Tadeusz Mazowiecki, lors de la mémorable visite du chancelier allemand en Pologne en novembre 1989, interrompue par l'annonce de la chute du mur de Berlin, marquent la volonté de donner une impulsion à la réconciliation entre les deux sociétés. Les textes des traités bilatéraux signés rapidement posaient les bases d'un « bon voisinage et d'une coopération amicale » et traduisaient la détermination à mettre symboliquement fin aux violences et aux tensions qui avaient marqué l'histoire commune pendant des décennies. Cela impliquait tout d'abord la reconnaissance définitive de la frontière Oder-Neisse, tracée par les Alliés à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, dans le traité de Potsdam, et demeurée longtemps une pierre d'achoppement entre les gouvernements ouest-allemand et polonais. Alors que, du côté allemand, le caractère transitoire de cette frontière avait été invoqué du temps de la Guerre froide, notamment par les milieux conservateurs – dans l'attente d'un traité de paix réglant la question de l'unification allemande –, les gouvernements communistes polonais invoquaient le prétendu « revanchisme » du gouvernement fédéral, en espérant s'assurer de cette manière l'adhésion de la population à leurs politiques. Bien que l'Ostpolitik de Willy Brandt, avec la signature du traité de 1970 et le geste mémorable du chancelier social-démocrate à Varsovie s'agenouillant devant le monument commémorant le soulèvement du

ghetto², ait marqué un tournant des relations bilatérales, il a fallu attendre la fin de la confrontation des deux blocs antagonistes pour poser les bases de relations partenariales.

128 Les traités bilatéraux ont aussi donné une impulsion forte au renforcement de la coopération au niveau sociétal. Un Fonds de coopération germano-polonaise a été mis en place, alimenté par les remboursements de la dette contractée par la Pologne auprès de la République fédérale dans les années 1970 et destiné à financer des projets culturels et des infrastructures pour favoriser une meilleure entente entre les deux sociétés. Un Office germano-polonais pour la jeunesse, créé sur le modèle de son antécédent français, a permis des échanges de dizaines de milliers de jeunes, s'ajoutant à une coopération académique intensive soutenue par des programmes de bourses allemands. L'Allemagne est devenue le premier partenaire commercial de la Pologne et le premier investisseur en nombre d'entreprises présentes. Les échanges touristiques entre les deux pays ont connu une croissance considérable. Politiquement, une tendance semblable a pu être observée avec la multiplication de contacts interpartisans, tendance encouragée notamment par l'installation en Pologne des fondations politiques allemandes, affiliées aux partis représentés au Bundestag, dès 1989³. Les discours officiels des deux côtés, largement repris dans les publications, saluaient la « réconciliation », la « communauté d'intérêts » et la « coopération amicale » entre les deux pays.

La dimension européenne de ce rapprochement doit être soulignée. La République fédérale, le membre le plus important de l'Union européenne, s'était prononcée clairement en faveur d'une adhésion si possible rapide des pays de l'ancien bloc communiste. Ses responsables ont œuvré, lors des Conseils européens successifs et au sein des institutions communautaires, à convaincre les autres membres de l'UE de soutenir l'ouverture des structures européennes aux pays postcommunistes les plus avancés dans les réformes. Conscients de ce soutien, alors que le processus d'adhésion était marqué par une grande incertitude, les responsables polonais de l'époque, toutes tendances confondues, répétaient alors que l'Allemagne était le premier

2. Sur la dimension mémorielle de ce geste, voir Adam Krzeminski, « Der Kniefall », in Étienne François, Hagen Schulze (dir.), *Deutsche Erinnerungsorte*, Munich, C. H. Beck, 2002, 2^e éd., t. 1, p. 638-653.

3. Voir Dorota Dakowska, *Les Fondations politiques allemandes dans la politique étrangère : de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2005.

partenaire de la Pologne au sein de l'UE et que « le chemin vers l'UE passait par l'Allemagne ».

... aux tensions apparues dans le contexte de la pré-adhésion

Cependant, après cette première phase de consensus formel, l'année 1998 marque une inflexion de discours, avec l'émergence de tensions autour des revendications du BdV, l'Union des expulsés allemands, réclamant le règlement des questions demeurrées « ouvertes » avant l'adhésion de la Pologne à l'UE et une meilleure implication de ces milieux dans la gestion des affaires bilatérales. Une résolution du Bundestag en juin 1998, allant dans le sens voulu par le BdV, mais à la tonalité plus modérée, a ainsi provoqué une levée de boucliers en Pologne. La réaction en retour des députés polonais ne s'est pas fait attendre : ils ont voté une résolution à la tonalité très patriotique sur l'inviolabilité des frontières et l'intégrité des territoires polonais. Les interventions de la présidente du Bundestag de l'époque, Rita Süßmuth, qui s'était déplacée à Varsovie pour dissiper les malentendus, n'ont pu apporter qu'une accalmie passagère ; les tensions reviennent désormais de manière cyclique.

129

On pourrait préciser que le lobby des expulsés allemands, très influent dans les années de l'après-guerre, avait progressivement perdu de son poids électoral, même s'il reste un groupe de pression important. Allié traditionnel de la droite conservatrice (CDU et CSU notamment, avec une forte concentration des anciens expulsés des Sudètes en Bavière), ce groupe avait servi de repoussoir à la propagande communiste en Pologne avant 1989, qui présentait volontiers les expulsés comme des « revanchistes » cherchant à récupérer les territoires à l'est d'Oder et Neisse. Or, la fédération des expulsés est un groupe hétérogène qui regroupe des associations allant de l'extrême droite à des modérés, voire des sociaux-démocrates marginaux. Surtout, les descendants des expulsés allemands – car le statut de l'expulsé peut se transmettre de génération en génération – se sont pour partie engagés en faveur de la réconciliation germano-polonaise, en se rendant en Pologne, en lançant des jumelages et en soutenant des projets de rénovation de patrimoine. Il est frappant que des personnalités comme Erika Steinbach, la présidente de l'Union des expulsés et députée de la CDU, peu connue en Allemagne, fasse partie des femmes politiques allemandes les plus médiatisées en Pologne. Ses déclarations, il est vrai souvent explosives et provocatrices, sont reprises quasi automatiquement à la une des quotidiens polonais.

130 Pour comprendre les engrenages liés à la « guerre des déclarations », deux facteurs méritent d'être évoqués : tout d'abord, la victoire des sociaux-démocrates en Allemagne en automne 1998 et la nomination de Gerhard Schröder au poste de chancelier fédéral ont provoqué des incertitudes au sein de la classe politique polonaise. En effet, le chancelier Helmut Kohl avait été associé dans les représentations polonaises à la figure d'un homme quasi providentiel, inconditionnel de la cause de l'élargissement. Les premières déclarations de Schröder appelant au « réalisme » et refusant d'avancer des promesses trop précipitées ont fait en revanche l'effet de douche froide en Pologne. La teneur de ses propos, moins enthousiastes que ceux de son prédécesseur, doit être expliquée à l'aune d'un second facteur qui a infléchi le ton des relations bilatérales : la progression du processus de l'adhésion à l'Union européenne, entré, en 1998, dans la phase des négociations. En effet, les appels au « pragmatisme » et à la « défense des intérêts nationaux » de la part des responsables politiques allemands étaient concomitants à l'ouverture de marchandages pied à pied sur les coûts de l'élargissement, les périodes transitoires et les modalités de l'adaptation à l'acquis communautaire par les pays candidats. Du côté polonais, des voix de plus en plus nombreuses se sont élevées pour réclamer la défense des « intérêts polonais », y compris un soutien aux agriculteurs équivalent à celui dont bénéficiaient leurs homologues occidentaux et des périodes transitoires longues pour protéger le patrimoine immobilier et foncier contre la spéculation et les capitaux « étrangers ». Du fait du voisinage direct, ce dernier sujet était particulièrement propice à la mobilisation des représentations germanophobes par des hommes politiques appartenant à la droite nationaliste. La rupture du relatif consensus en matière de soutien à l'intégration, qui avait prédominé jusqu'alors en Pologne⁴, et l'apparition de forces politiques ouvertement hostiles à l'intégration européenne constituent donc le cadre général dans lequel il convient de replacer les relations avec l'Allemagne. En Allemagne, en revanche, les craintes les plus prononcées dans la population, notamment frontalière, des nouveaux Länder se sont focalisées sur la peur d'une arrivée massive de la main-d'œuvre bon marché avec l'adhésion des nouveaux pays membres à l'UE. Pour répondre à ces appréhensions, les gouvernements allemands ont donc demandé des périodes transitoires longues à la libre circulation des travailleurs, afin

4. Voir Laure Neumayer, *L'Enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République tchèque 1989-2004*, Belin, 2006.

de protéger le marché de l'emploi de la République fédérale. Mais c'est autour des questions relatives au passé que les débats les plus émotionnels ont éclaté et sont venus assombrir le constat d'un apaisement des relations bilatérales.

LES RENTABILITÉS DES USAGES POLITIQUES DU PASSÉ

Au-delà du constat de ce recours différencié au passé dans les relations bilatérales, il convient de poser la question de sa rentabilité conjoncturelle. Dans la première moitié des années 1990, le passé douloureux était rappelé davantage comme un avertissement dont chacune des parties voulait se distancier en mettant l'accent sur ses propres responsabilités. La minorité allemande en Pologne, forte de quelques centaines de milliers de membres, dont l'existence avait été niée par les régimes communistes au nom de l'homogénéité ethnique des « territoires recouverts » (passés sous l'administration polonaise suite au traité de Postdam), avait été reconnue et disposait d'une représentation au niveau local, mais aussi au Parlement, grâce à la suppression du seuil de 5 % pour ses candidats. Le président Roman Herzog avait publiquement présenté des excuses, au nom du peuple allemand, à l'occasion du 50^e anniversaire de l'insurrection de Varsovie, pour les crimes commis par l'Allemagne nazie pendant la guerre sur les territoires occupés. L'année suivante, le ministre des Affaires étrangères polonais, l'ancien résistant Władysław Bartoszewski, avait exprimé, au Bundestag, les regrets pour les souffrances subies par les expulsés allemands. D'innombrables déclarations officielles des deux côtés se référaient à la lettre ouverte des évêques polonais à leurs homologues allemands en 1965, dans laquelle ils avaient inclu la célèbre formule « nous pardonnons et nous demandons pardon ». Les travaux historiques s'inscrivaient dans ce même mouvement. C'est à ce moment que de nombreuses recherches ont été lancées, en Pologne, sur des sujets difficiles à traiter sous la période communiste, comme l'histoire des minorités ethniques et notamment allemande sur des territoires polonais ou l'expulsion des populations allemandes après la guerre. Une approche critique de sa propre histoire nationale semblait donc valorisée au nom de l'objectif de la réconciliation.

131

En lien avec l'inflexion des discours esquissée ci-dessus, on doit alors se demander dans quelle mesure la hiérarchie du recours au passé

valorisé s'est renversée depuis 1998. Paradoxalement, c'est une initiative visant à reconnaître symboliquement les victimes slaves du nazisme qui a provoqué de nombreuses tensions. L'initiative lancée par Gerhard Schröder de créer un fonds « Mémoire et Avenir », qui avait pour objectif de dédommager matériellement, mais surtout symboliquement, les anciennes victimes des camps nazis et les travailleurs forcés, notamment d'Europe du Centre-Est, a suscité des controverses. En Pologne, les questions liées au montant des dédommagements et au taux de change adopté, considéré comme défavorable aux victimes, ont pris une place dans l'espace public qui a failli oblitérer la portée symbolique de l'initiative, destinée à reconnaître ces victimes de la guerre jusqu'alors jamais dédommagées. Cette querelle, limitée dans le temps, a montré la fragilité de la confiance accordée en Pologne aux responsables allemands. L'ampleur des débats qui ont suivi, multipliant les malentendus, a contribué au diagnostic inquiétant d'une détérioration de l'état des relations bilatérales.

Il convient ici d'évoquer les stratégies de la reconnaissance mises en œuvre par l'Union allemande des expulsés et notamment le très large écho rencontré par l'initiative du BdV revendiquant la création d'un « Centre contre les expulsions » à Berlin. La demande de financement public pour ce projet a certes été rejetée par le chancelier Schröder en 1999 mais, trois ans plus tard, une nouvelle campagne médiatique a relancé la querelle avec une ampleur inédite. Le contexte a sans doute contribué au large écho que ce débat a suscité dans l'espace public. En effet, c'est à la même période que le marché éditorial a été inondé par bon nombre d'ouvrages thématiques les souffrances des civils allemands pendant – ou suivant – la guerre, à commencer par le livre controversé de Jörg Friedrich consacré à la « guerre des bombes », en passant par le roman de Günter Grass *En crabe*. La tendance à s'intéresser aux souffrances des victimes, fussent-elles allemandes, a amené un certain nombre d'hommes politiques et d'intellectuels allemands, et pas seulement dans le camp conservateur – le ministre social-démocrate Otto Schily, par exemple –, à prendre position en faveur de la construction du Centre. Mais l'opposition à l'initiative était importante aussi. En 2002, le député social-démocrate Markus Meckel a proposé qu'un centre de recherche et d'information sur les expulsions et les déplacements de populations soit situé non à Berlin mais à Wrocław. L'emplacement proposé ne devait rien au hasard : c'est à Wrocław, ancienne Breslau, qu'a été regroupée la population polonaise expulsée des territoires de l'actuelle Ukraine, passés aux mains des Soviétiques suite aux accords

de Yalta et de Potsdam. C'est de là que des milliers d'Allemands ont été expulsés ou ont fui avant l'arrivée de l'armée Rouge.

Formellement, l'objectif proclamé par les initiateurs du projet était de commémorer les souffrances des millions d'Allemands expulsés après la guerre de l'Est, principalement des territoires de l'actuelle Pologne, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Hongrie, Russie, ainsi que des États baltes et ce dans un contexte européen. Mais cette campagne, menée avec de grands moyens⁵, a également suscité de nombreux doutes en Allemagne et à l'étranger. Elle a notamment abouti à une contre-mobilisation sans précédent du côté polonais. De la droite conservatrice aux ex-communistes, en passant par les intellectuels libéraux centristes, une grande majorité des déclarations se sont opposées au projet dans la forme proposée. C'est en fait moins l'idée même de commémorer les expulsés allemands qui dérangeait, que ses porteurs, ainsi que sa localisation. La principale critique se manifestait à travers la crainte de présenter les Allemands comme des victimes oubliées de la guerre et que cela conduise à un brouillage mémoriel sur les responsabilités dans la guerre. Le lieu réclamé par la BdV pour la construction du mémorial, Berlin, rajoutait à cette crainte du renversement de la hiérarchie des victimes. La volonté d'ériger le Centre contre les expulsions au cœur politique de l'Allemagne, à proximité du récent mémorial monumental destiné à perpétuer la mémoire des victimes de la Shoah, a amené de nombreux analystes polonais à lire cette initiative comme l'ambition des expulsés à se faire reconnaître comme la deuxième victime de la guerre – après les Juifs. Cela induisait la crainte d'une minimisation, voire d'un oubli, des autres victimes de la terreur nazie, notamment dans les populations slaves, qui se comptent pourtant en millions.

Si les inquiétudes exprimées en Pologne, selon lesquelles le projet, axé sur les victimes allemandes des suites de la guerre, risquait d'aboutir à une confusion des catégories « victime/bourreau », pouvaient paraître infondées aux yeux des historiens allemands et de ceux qui cultivaient la mémoire des crimes commis par les nazis, on peut se demander ce que traduit leur manifestation aussi large. Ce sont en effet des autorités intellectuelles et morales, comme Wladyslaw Bartoszewski ou encore Marek Edelman, un des derniers survivants du soulèvement du ghetto de Varsovie en 1943, qui se sont prononcées résolument contre le projet proposé par le BdV. Pour eux, comme pour de

5. Voir le site Internet du projet : <<http://www.z-g-v.de>>.

nombreux historiens polonais spécialistes de l'Allemagne, satisfaire les demandes du lobby des expulsés équivalait à jouer avec le feu en entrant dans une « concurrence des victimes » déplacée⁶. Les critiques se voulaient parfois constructives. Ainsi, le rédacteur en chef du quotidien *Gazeta Wyborcza*, Adam Michnik, ainsi que le journaliste germanophile Adam Krzemiński ont publié un appel à la création à Wrocław d'un centre européen de recherches sur les déplacements de populations, appel qui n'a pas eu beaucoup de retentissement en Allemagne. La presse polonaise a réagi de manière épidermique, et d'une manière parfois très provocante, comme l'illustre la publication, en 2003, par l'hebdomadaire libéral *Wprost*, d'une couverture représentant Erika Steinbach en uniforme SS, à cheval sur le chancelier Gerhard Schröder.

134

Le gouffre entre les deux pays a de nouveau semblé se creuser, après une décennie de rapprochement. C'est pourtant le long de cette frontière aujourd'hui redécouverte que de nombreux projets bilatéraux continuent à se développer, que ce soit à Wrocław – avec l'ouverture d'un centre Willy Brandt de recherches sur l'Allemagne, cofinancé par le DAAD –, dans des villes divisées par l'Oder et qui aujourd'hui renouent les liens de voisinage avec des projets culturels ou éducatifs, comme Görlitz/Zgorzelec, ou encore Francfort-sur-l'Oder/Slubice accueillant des universités, où les deux populations se côtoient et se mélangent.

On peut se demander cependant dans quelle mesure les violentes querelles au sujet du passé ont laissé des traces en modifiant les règles du jeu politique et les rentabilités du recours discursif au passé. On peut analyser dans ce contexte la mobilisation de la rhétorique nationaliste à des fins de disqualification politique des adversaires. Les partis coopérant étroitement avec les fondations politiques allemandes se sont alors vu qualifier publiquement de « partis de l'étranger » par des leaders conservateurs, alors que les chercheurs et journalistes polonais qui avaient bénéficié de bourses allemandes ont été accusés de représenter les intérêts d'un autre pays. Lors de la campagne électorale présidentielle en 2005, le candidat conservateur Lech Kaczyński du parti Droit et Justice (PiS) accusait le candidat libéral Donald Tusk de servilité à l'égard de l'Allemagne, soulignant que, si lui-même avait été élu, sa première visite d'État le mènerait à Washington et non à Berlin.

6. À propos de cette notion, voir Jean-Michel Chaumont, *La Concurrence des victimes – génocide, identité, reconnaissance*, La Découverte, 1997.

Ce même camp conservateur n'a pas hésité à franchir les limites de l'acceptable, lorsque l'un des conseillers de la campagne électorale de Kaczynski a publiquement accusé le grand-père de Donald Tusk d'avoir servi dans la Wehrmacht en tant qu'engagé volontaire. La violence de l'accusation a immédiatement été dénoncée et les responsables du PiS eux-mêmes ont dû s'en distancier. Le leader de la Plate-forme civique (PO), Tusk, n'avait pas fait mystère de la participation de son grand-père à la Wehrmacht; cependant, celui-ci, comme de nombreux autres membres de la minorité kachoube à laquelle il appartenait, y avait été enrôlé de force. Il avait d'ailleurs été prisonnier du camp de concentration allemand de Stutthof. Malgré les démentis, le scandale a produit ses effets au point qu'il convient de se demander ce dont témoigne ce franchissement d'un seuil de violence dans l'affrontement politique.

Une telle mobilisation de la rhétorique germanophobe à des fins de disqualification de l'adversaire n'est certes pas une nouveauté en soi, 135 cependant, c'est son glissement des marges du champ politique vers le centre qui est frappant. Cette stratégie traduit sans doute la position du candidat à la présidentielle, Lech Kaczynski, mal à l'aise sur les questions internationales, ne maîtrisant pas de langues étrangères et accroché à des réflexes souverainistes mal adaptés aux réalités de l'intégration européenne. Cependant, c'est aussi sur la réception de tels discours qu'il convient de s'interroger. La stratégie de Lech Kaczynski a beau avoir été condamnée, celui-ci – ainsi que le PiS dirigé par son frère jumeau, Jaroslaw – avait fini par remporter les élections présidentielle et législatives. En même temps, si la rhétorique patriotique et anticommuniste des deux candidats a eu un retentissement positif, il ne faut pas oublier que c'est surtout leur argumentation sociale qui a contribué à leur succès dans un pays dont le taux de chômage avoisinait les 20 %. C'est en construisant la division « Pologne solidaire *versus* Pologne libérale » que les conservateurs ont réussi à rallier les voix qui ont fait la différence, au prix d'une détérioration des relations avec l'Allemagne – elle-même en quête d'un gouvernement stable – et d'un affaiblissement de la crédibilité du gouvernement polonais dans l'arène européenne.

Les relations intergouvernementales avec le voisin allemand restent cependant une donnée trop importante pour qu'un gouvernement polonais, quelle que soit son orientation, puisse les marginaliser. Quant aux échanges au niveau de la société et la multiplication d'initiatives locales, notamment transfrontalières, ceux-ci continuent à se développer avec l'avènement de nouvelles générations moins marquées par le poids du passé.

R É S U M É

Alors que le début des années 1990 a placé les relations germano-polonaises sous le signe de la réconciliation et de la mise en place des bases d'un bon voisinage, cette tendance a semblé s'inverser à partir de la fin des années 1990. Axée sur l'évolution des relations polonaises depuis 1989, cette contribution s'intéresse en particulier aux usages du passé à des fins politiques. Elle propose en outre de replacer les événements analysés dans le contexte des négociations d'adhésion à l'Union européenne.

LA POLOGNE À L'HEURE AMÉRICAINE ENTRE L'EUROPE ET LES ÉTATS-UNIS

137

AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE, LA POLOGNE s'est forgée des deux côtés de l'Atlantique une réputation de « meilleur ami de l'Amérique ». Cette image s'est cristallisée pendant la crise irakienne avec une contribution non négligeable de l'administration américaine – qui fit de la Pologne l'incarnation par excellence de la « nouvelle Europe » atlantiste saluée par Donald Rumsfeld – et de certains médias européens – qui présentèrent la Pologne comme un « cheval de Troie » américain (« un âne de Troie », ironisait un journal allemand) dans une Union européenne élargie. La Pologne dans son américanophilie serait-elle à l'Europe centrale postcommuniste, ce que la France a la réputation d'être dans son anti-américanisme en Europe occidentale : un révélateur, sans doute excessif, d'une tendance lourde de l'après-Guerre froide ?

Comme tout stéréotype, celui-ci contient une part de vérité. C'est envers les Américains que va en premier la sympathie des Polonais (56 %), alors que l'aversion la plus forte est envers les Gitans (61 %) et les Arabes (60 %)¹. Les Polonais sont divisés dans leur attitude envers les Allemands (36 % de sympathie et 38 % d'aversion) et connaissent un certain désamour avec les Français (48 % de sympathies fin 2004 contre 55 % deux ans auparavant) sans doute attribuable aux propos peu aimables du président Chirac à destination des nouveaux membres de l'UE.

1. Sondage CBOS présenté dans *Gazeta Wyborcza*, 3 décembre 2004.

Qu'il s'agisse hier de gouvernements de la gauche ex-communiste ou, aujourd'hui, de la droite conservatrice et cléricale, la politique étrangère de la Pologne affirme sans ambiguïté le primat de l'alliance avec les États-Unis. De même, l'opinion publique polonaise se démarque de la plupart des autres pays européens en gardant une image positive des États-Unis et un soutien plus prononcé aux États-Unis. Cette généralisation doit cependant être relativisée non seulement à cause de décalages importants entre l'attitude des élites et celle de la société, mais aussi parce que, jusqu'à maintenant, la posture pro-américaine n'était pas vécue en Pologne comme contradictoire avec un soutien à la construction européenne. Il semble cependant que cette complémentarité soit remise en cause par le nouveau gouvernement conservateur arrivé au pouvoir depuis l'automne 2005.

- 138 Nous essaierons, dans un premier temps, d'apporter quelques données et hypothèses explicatives concernant l'orientation américaine de la politique étrangère et de l'opinion polonaises. Il s'agira, dans un deuxième temps, de la relativiser en insistant sur la diversité parfois contradictoire de l'image des États-Unis, la différenciation entre les élites et l'opinion publique ainsi que des évolutions liées à la situation internationale ou à des stratégies de politique intérieure. Cela permettra de donner de la perception et des politiques polonaises envers les États-Unis une image plus nuancée (un soutien à la politique étrangère américaine n'implique pas un refus envers la perspective d'une politique étrangère européenne; une convergence avec les États-Unis sur la place de la religion et la « politique des valeurs » n'implique pas une identification avec un modèle économique et social « anglo-saxon ») et de nous interroger sur leur évolution au-delà de la phase de transition que l'Europe centrale a connue entre la chute du système soviétique et son intégration dans l'Union européenne.

LA POLOGNE PRO-AMÉRICAIN ?

La division de l'Europe sur la guerre en Irak ne concernait pas tant la menace présumée du régime de Saddam Hussein que la relation transatlantique. Si la guerre en Irak représentait pour l'administration américaine un test de loyauté, les Européens de l'Est ont fait le choix américain face à l'alternative proposée par le couple franco-allemand. Sans hésitation dans le cas de la Pologne, avec prudence côté hongrois, tchèque ou slovène. La Pologne fut qualifiée par le président Bush de « meilleur ami » de l'Amérique et le président Kwasniewski rendit

la pareille en affirmant « si c'est la vision de George Bush, c'est la mienne »². Le Premier ministre polonais, Leszek Miller, figurait parmi les signataires de la « Lettre des huit » affirmant la primauté du « lien transatlantique garantie de notre liberté »³. La Pologne a participé à l'invasion même si le gouvernement a tardé à admettre que ses troupes d'élite avaient participé à l'opération « liberté irakienne »⁴. Le contingent polonais fort de 2 400 hommes fut de loin le plus important des pays d'Europe de l'Est (Ukraine 900, Roumanie 700, Bulgarie 334, Hongrie 300, Azerbaïdjan 151, Lettonie 122, Lituanie 105, Slovaquie 105, République tchèque 96, Albanie 70, Estonie 55, Kazakhstan 29) et la Pologne se vit confier l'une des « zones d'occupation » en Irak. Alors qu'à la fin de décembre 2005 le président ukrainien Viktor Iouchtchenko annonçait le retrait des derniers soldats ukrainiens et que la Bulgarie venait d'achever le retrait des siens, le gouvernement polonais de Kazimierz Marcinkiewicz annonçait qu'il prolongeait le mandat de ses troupes en Irak d'un an⁵.

139

Le leadership américain incontesté

Au-delà des vicissitudes de la situation irakienne et des conflits de politique intérieure, la Pologne a toujours su trouver un consensus des élites pour demeurer un allié exemplaire des États-Unis. L'opinion publique qui fut majoritairement hostile à la guerre reste néanmoins favorable au leadership américain et même à la politique de George Bush. Alors que dans tous les pays européens l'opinion désapprouve le président Bush plus que le leadership américain dans le monde, la Pologne est le seul pays où c'est l'inverse : 33 % désapprouvent Bush et 44 % le leadership américain (pour la France le chiffre est de 85 % et 69 % respectivement)⁶. De tous les Européens, ce sont les Polonais

2. David E. Sanger, « Alliances with Europe: Bush Redraws the Map », *New York Times*, 24 janvier 2003.

3. La lettre intitulée « United we stand » fut publiée dans le *Wall Street Journal* le 30 janvier 2003 (parmi les signataires figuraient les chefs de gouvernements de la Grande-Bretagne, de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie, du Danemark, de la Pologne, de la Hongrie et du président tchèque).

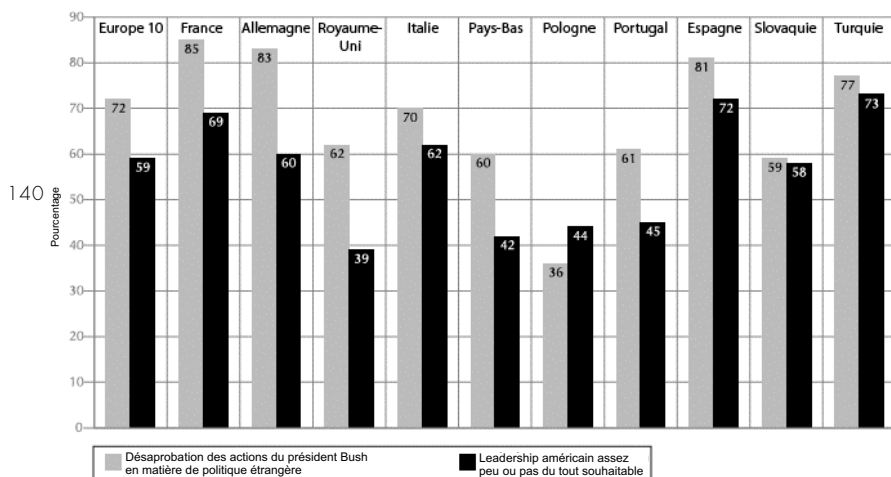
4. Ce n'est qu'après la publication d'une photo de soldat polonais posant avec un drapeau américain à Oum Qasr que le ministère polonais de la Défense a confirmé la présence d'un commando polonais.

5. *Le Monde*, 29 décembre 2005. Le contingent polonais fut ramené à 900 hommes. La Slovénie a décidé en février 2006 l'envoi en Irak d'un contingent de 4 soldats (David Beausoleil, « Des soldats slovènes en Irak », *Regards sur l'Est*, 20 février 2006).

6. German Marshall Fund of the US (GMFUS), *Transatlantic Trends* 2005, p. 6.

(48 %) qui souhaitent le plus une coopération plus étroite avec l'UE et avec les États-Unis, alors que la plupart des autres nations préfèrent une politique de l'UE plus indépendante (62 % des Néerlandais, 66 % des Italiens et 69 % des Français)⁷.

DÉSAPPROBATION DES ACTIONS DU PRÉSIDENT BUSH EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE
CONTRE LE LEADERSHIP MONDIAL AMÉRICAIN CONSIDÉRÉ COMME ASSEZ PEU OU PAS DU TOUT SOUHAITABLE



SOURCE. Transatlantic Trends 2005.

Le primat de la sécurité

Quels sont les principaux éléments d'explication de l'orientation « pro-américaine » de la politique étrangère polonaise soutenue, dans l'ensemble, par l'opinion publique ? Le plus important est sans conteste le primat de la sécurité, ancré dans une certaine lecture de l'histoire du XX^e siècle. Il y a ensuite l'appartenance à l'Occident, l'attachement aux valeurs partagées de part et d'autre de l'Atlantique, et le « rêve américain ». Il y a enfin la volonté polonaise, par son statut d'allié privilégié de Washington, de peser sur la scène européenne.

7. *Ibid.* La tendance s'est apparemment renforcée depuis l'entrée dans l'UE puisque en 2004 les proportions étaient de 44 % en Pologne et 31 % pour le reste de l'Europe alors que 38 % des Polonais souhaitaient une UE moins dépendante des États-Unis contre 52 % dans les autres pays de l'Union (GMFUS, Transatlantic Trends 2004).

Si consensus il y a dans les élites polonaises sur l'orientation principale de la politique étrangère, c'est d'abord parce que les États-Unis sont perçus comme les garants incontournables de la sécurité de la Pologne et, plus généralement, de l'Europe⁸.

Dans la crise irakienne, la France et l'Allemagne invoquaient le multilatéralisme et l'ONU, alors que la Pologne restait méfiante envers les organisations de sécurité collective et voyait dans l'OTAN et la présence américaine en Europe le garant de sa sécurité. La « sortie de Yalta » pour la Pologne se confondait d'abord avec l'entrée dans l'OTAN en mars 1999 bien avant l'adhésion à l'UE en mai 2004. La politique de la France et de l'Allemagne était perçue soit comme une chimère (la défense européenne avait démontré son inexistence dans les conflits des Balkans dans les années 1990), soit comme une menace inacceptable pour la cohésion de l'OTAN⁹. Vu de Pologne le problème central après le 11 septembre 2001 n'était pas de tenter d'équilibrer la puissance américaine, mais de tout faire pour préserver l'engagement américain en Europe.

Si le prix à payer pour cela signifie suivre les Américains dans le désert de Mésopotamie, cela est considéré comme un investissement dans la sécurité polonaise. La France craignait un monde unipolaire dominé par « l'hyperpuissance américaine » (Hubert Védrine), la Pologne n'avait aucune nostalgie pour le monde bipolaire et restait sceptique sur les vertus présumées d'un système multipolaire. Janusz Onyskiewicz, ancien ministre de la Défense (1997-2000), parlait « d'investissement dans la sécurité et de gratitude envers les États-Unis ». Adam Rotfeld, ancien ministre des Affaires étrangères, résumait la position polonaise ainsi en décembre 2003 : « Les Américains attendaient la solidarité européenne et la Pologne a agi en conséquence [...] Notre engagement en Irak renforce notre relation étroite avec les États-Unis au-delà de ce qui était anticipé [...] Le prestige polonais à Washington est à son zénith et cela a une grande valeur pour nous [...] car il s'agit du seul pays capable de garantir la sécurité polonaise¹⁰. »

141

8. Ce consensus, qui n'a connu que de rares exceptions comme l'opposition de Jacek Kuron à la guerre en Irak, est souligné par la plupart des observateurs tels que Aleksander Hall, « Intérêts communs et opinion individuelle », in *Rzeczpospolita*, 24 mai 2003.

9. Voir Jan Nowak-Jezioranski, « Czy NATO jest zagrożone ? » (L'OTAN est-elle menacée ?), *Gazeta Wyborcza*, 15 mai 2001.

10. Cité par Krzysztof Iszowski, « Polish-American Relations as Perceived by Polish Political Parties », in L. Kolarska-Bobinska, J. Kucharczyk, P.M. Kaczynski (dir.), *Bridges Across the Atlantic? Attitudes of Poles, Czechs and Slovaks Towards the United States*, Varsovie, Institute of Public Affairs, 2005, p. 92.

Pour des raisons analogues, le parti Droit et Justice, arrivé au pouvoir en octobre 2005, attachait une grande importance à l'installation de bases militaires américaines en Pologne. Selon son leader Jaroslaw Kaczynski, il convient de considérer ces bases comme « une nouvelle garantie de la position de la Pologne et de son indépendance¹¹ ».

L'empreinte de l'Histoire

142 Cette priorité des considérations de sécurité est, bien entendu, liée à une expérience historique et à une relecture de l'histoire européenne du xx^e siècle que l'on peut résumer de façon sommaire ainsi : à l'Amérique de Woodrow Wilson la gratitude pour la « résurrection » de l'État polonais en 1918 et surtout à l'Amérique de Ronald Reagan la gratitude pour son rôle décisif pendant la Guerre froide alors que les Européens se seraient contentés d'*appeasement* face à la domination soviétique de l'Europe de l'Est¹². Les Européens se seraient montrés des alliés peu fiables et Français et Britanniques sont même accusés de « trahison » en 1939¹³ et de mollesse face à « l'empire du mal ». L'accusation de trahison en septembre 1939 peut paraître d'autant plus surprenante que les deux pays incriminés ont déclaré la guerre à l'Allemagne de Hitler (certes sans pouvoir défendre la Pologne face à ses deux voisins) alors qu'ils avaient effectivement abandonné à son triste sort la Tchécoslovaquie un an plutôt. À l'inverse, Yalta, le symbole par excellence de la division de l'Europe entre Roosevelt et Staline en février 1945, ne nuit nullement à l'image des États-Unis.

En conséquence, l'Amérique est considérée non seulement par les élites politiques, mais dans une large mesure aussi par l'opinion, comme le seul allié fiable. Interrogés en 2004 pour savoir quel pays est un « vrai allié de la Pologne », les Polonais placent les États-Unis largement en tête (26 %) même si près de la moitié ne cite aucun pays. La Grande-Bretagne et la France ont la confiance de 12 % des Polonais et l'Allemagne seulement de 7 %¹⁴.

11. *Ibid.*, p. 97.

12. C'est la lecture que donnait Radek Sikorski, devenu en octobre 2005 ministre polonais de la Défense, « Losing the New Europe », *Washington Post*, 7 novembre 2003.

13. « Betrayal of European Allies in 1939 », selon Roman Kuzniar et Andrzej Szeptycki, « The Role of the United States in the Foreign Policy of the Third Republic Poland », in *Bridges Across the Atlantic?*, *op. cit.*, p. 116.

14. CBOS, 183/2004. Notons que la France avait la confiance de 16 % et de 24 % en 1990 et 1992 (soutien à la Pologne dans la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse dans les négociations « quatre plus deux » sur la réunification de l'Allemagne).

L'OTAN plutôt que l'Europe

Une troisième explication de l'engagement polonais aux côtés des États-Unis est que l'Amérique et l'OTAN ont la fonction d'un égalisateur de puissance sur la scène européenne. Il ne s'agit pas là de la menace russe, mais de l'Allemagne et du leadership autoproclamé du couple franco-allemand au sein de l'UE. Les dirigeants politiques comme les commentateurs s'accordèrent à présenter le soutien polonais à la politique américaine aussi comme un moyen de renforcer le poids de la Pologne au moment de son entrée dans l'UE. L'apparition, pendant la crise irakienne, d'un axe diplomatique Paris-Berlin-Moscou censé faire contrepoids aux États-Unis évoquait, vu de Varsovie, un « nouveau Rappallo » et ne pouvait que renforcer un réflexe atlantiste. Les propos récents de l'actuel ministre de la Défense Radek Sikorski (ancien responsable du New Atlantic Initiative de l'American Enterprise Institute à Washington), comparant l'accord germano-russe sur le gaz au pacte entre Hitler et Staline de 1939, montrent le degré de méfiance envers l'Allemagne et, plus généralement, la « vieille Europe ». Varsovie préconise un « OTAN de l'énergie¹⁵ » et obtient le soutien du vice-président Cheney qui, à Vilnius le 4 mai 2006, a dénoncé l'utilisation de l'énergie comme « instrument de manipulation et de chantage ».

143

Il y a aussi, chez les intellectuels issus de la dissidence, l'identification avec l'Amérique comme puissance antitotalitaire engagée dans la « promotion de la démocratie ». C'est ce qui explique que des figures telles que Adam Michnik, le directeur de *Gazeta*, ou l'historien Bronislaw Geremek aient adhéré au Comité pour la libération de l'Irak basé à Washington. Michnik expliqua ce choix non comme un reniement de l'engagement européen, mais précisément comme la continuation du combat antitotalitaire : la menace de la terreur islamiste du Sud remplaçait celle du communisme venu de l'Est¹⁶. Leur démarche, comme celle d'autres intellectuels centre-européens, était de dissocier leur allégeance atlantique héritée de la Guerre froide à leur présent

15. Sikorski affirma à Bruxelles que le projet de gazoduc qui doit éviter la Pologne était dans la « tradition de Molotov-Ribentrop » (cité par Daniel Dombey, « Setback for EU Energy Policy as Poles Protest », in *Financial Times*, 8 mai 2006). Voir aussi Philippe Ricard, « Berlin et Bruxelles récusent la proposition lancée par la Pologne d'un "OTAN de l'énergie" », *Le Monde*, 11 mars 2006.

16. Adam Michnik, « Nous, les traîtres de l'Europe », *Libération*, 8 avril 2002.

européen concrétisé par l'adhésion à l'Union européenne. Il est intéressant de noter cependant que les élites polonaises aient décidé d'ignorer superbement l'opposition à la guerre des deux figures polonaises les plus connues internationalement : le pape Wojtyła et Zbigniew Brzezinski.

144 Plus généralement, le discours des politiques comme celui des experts en Pologne fut, au cours de la dernière décennie, centré sur l'intégration dans les institutions « euro-atlantiques ». Au lendemain de la guerre, l'historien polonais Oskar Halecki avait développé l'idée que l'expansion soviétique vers l'Ouest avait conduit à un resserrement des liens entre l'Europe occidentale et les États-Unis donnant ainsi naissance à une communauté atlantique¹⁷. Il comparait le phénomène, résultat de la division de l'Europe, à la situation lors de la fin du premier millénaire lorsque la conquête musulmane de l'Espagne avait été « compensée » par la poussée de la christianisation vers le Nord et l'Est de l'Europe. La communauté atlantique fut donc liée à la perte de l'Europe centrale. Ce sont ceux qui en furent alors exclus qui y sont aujourd'hui les plus attachés.

Cet attachement à l'unité de l'Occident et de la « communauté atlantique » est présent dans les écrits de la plupart des analystes. Il suffit de citer les titres des articles de l'un des plus modérés d'entre eux, le directeur du Centre des relations internationales Janusz Reiter, pour cerner la préoccupation principale, le refus de choisir entre les deux rives de l'Atlantique : « Un faux choix », « Sans conflit de loyauté, être proche de l'Amérique n'implique pas s'éloigner de l'Europe », « L'Amérique est une puissance européenne »¹⁸.

Historiquement, depuis les partages de la fin du XVIII^e siècle, le dilemme géopolitique de la Pologne se situait entre la Russie et l'Allemagne. La crise transatlantique révélée par la guerre en Irak a confronté la Pologne pour la première fois à un choix entre l'Europe et l'Amérique qu'elle récusait ou en tout cas tenta d'éviter¹⁹. Cette orientation caractérisait sans doute le président Kwasniewski et le ministre des Affaires étrangères Cimoszewicz, qui affirmaient à Washington en décembre 2002 le double

17. O. Halecki, *The Limits and Divisions of European History*, University of Notre Dame Press, 1962 (1^{re} édit., 1950).

18. Janusz Reiter, « Un faux choix », *Gazeta Wyborcza*, 25 février 2000 ; « Pas de conflit de loyauté », *Gazeta Wyborcza*, 18 mai 2001 ; « L'Amérique comme puissance européenne », *Gazeta Wyborcza*, 15 décembre 2000.

19. Voir les contributions de Adam Rotfeld, Marcin Krol, Jacques Rupnik dans le recueil *New Geopolitics of Central and Eastern Europe* de la Fondation Batory, Varsovie, 2005.

objectif de « renforcer la position polonaise comme partenaire privilégié des États-Unis dans la région et comme acteur majeur en Europe »²⁰.

LA POLOGNE DANS L'EUROPE

Au cours de la « transition » de la chute du régime communiste en 1989 à l'entrée dans l'OTAN puis dans l'Union européenne en 2004, les élites polonaises n'étaient pas divisées entre « atlantistes » et « européistes », mais plutôt entre modernisateurs tournés vers les modèles et les institutions associés aux démocraties occidentales et des courants populistes ou nationalistes. Cette période de quinze ans est terminée et une nouvelle phase s'est ouverte depuis les élections législatives et présidentielle d'octobre 2005. L'arrivée au pouvoir du parti conservateur et eurosceptique Droit et Justice (PiS) des frères Kaczynski, puis la formation en avril 2006 d'une coalition avec deux partis ouvertement nationalistes et europhobes (ils avaient appelé à voter contre l'entrée de la Pologne dans l'UE lors du référendum de juin 2003), le parti populiste *Samoobrona* (Auto-défense) d'Andrzej Lepper et la Ligue des familles polonaises (LPR) de Roman Giertych, modifient en profondeur la donne politique intérieure : conservatisme, hostilité au libéralisme économique et réhabilitation du rôle de l'État qu'il faut « nettoyer »²¹. En politique extérieure, on note une accentuation du tropisme américain, mais qui s'accompagne cette fois d'une hostilité ouverte envers le projet d'intégration européenne. Les visites du président Lech Kaczynski à Washington en février 2006 et en mars à Berlin ont illustré cette dualité : l'effusion de sympathies réciproques à la Maison-Blanche et unité dans le « combat pour la liberté »²² et la consternation à Berlin face à la présentation d'une « vision de l'Europe nationaliste, eurosceptique à l'opposé de celle d'Angela Merkel et de son gouvernement »²³. Le frère du président, qui

145

20. Włodzimierz Cimoszewicz, intervention au CSIS, Washington, 14 décembre 2002, in *Polish Embassy Post*, Washington, printemps 2003. Il est à noter que M. Cimoszewicz qui apportait son soutien à l'intervention en Irak avait voté, ainsi que 162 députés de son parti, contre l'intervention de l'OTAN au Kosovo en mars 1999.

21. La lutte anticorruption et la décommunisation sont censées faire partie d'un processus de purification nationale (voir Jeffrey Fleishman, « In Poland, Twin Leaders Push Nationalist Agenda », *Los Angeles Times*, 12 mars 2006).

22. « The White House, President Bush welcomes President of Poland to the White House » (www.whitehouse.gov/news/releases 14 février 2006). Les entretiens ont porté sur l'UE, le Belarus, l'Ukraine, la Russie, l'Irak et l'Afghanistan.

23. Judy Dempsey, « Polish Chief Bears a New Vision of EU to Berlin », *International Herald Tribune*, 8 mars 2006.

dirige le parti, précisa que désormais dans les affaires européennes « la défense de notre intérêt national sera notre agenda quotidien et nos partenaires feraient bien de prendre bonne note de cela²⁴ ».

La « politique des valeurs »

146 Le nouveau ciment entre l'administration Bush et la Pologne des frères Kaczynski n'est plus seulement (comme c'était le cas pour le gouvernement de la gauche ex-communiste) le primat de la sécurité, mais une affinité idéologique plus profonde, qu'outre-Atlantique on appelle la « politique des valeurs » : religion, patriotisme et conservatisme social. Car la critique des élites qui ont dominé la transition après 1989 renvoie au péché originel de la « Table ronde », au compromis immoral entre ex-communistes et ex-dissidents. Les réserves envers le libéralisme économique se doublent du rejet du libéralisme dans les mœurs de la société. Ce que la Pologne peut offrir à l'Europe matérialiste et décadente c'est précisément ce retour aux valeurs chrétiennes et à une politique qui s'en inspire. C'est là que se situe la convergence avec une administration américaine qui, elle aussi, invoque les valeurs traditionnelles, religieuses, familiales, et fait de la « promotion de la démocratie » l'objectif prioritaire du deuxième mandat du président Bush. Si le « retour du religieux » aux États-Unis est souvent présenté comme l'un des points de divergence avec une Europe de plus en plus sécularisée, la Pologne paraît, de ce point de vue, plus proche du modèle américain qu'européen. 95 % des Polonais croient en Dieu contre 92 % aux États-Unis et 70 % dans l'UE d'avant l'élargissement à l'Est (France 52 %, Allemagne 49 %, Hollande 59 %, mais aussi Espagne 82 %, Autriche 81 %, Italie 88 %). Retour à la politique des valeurs et changements de régime à la périphérie de la Russie (et exhortation à plus de démocratie à Moscou comme l'a fait le vice-président Cheney à Vilnius le 4 mai 2006, entouré du président polonais et d'autres représentants de la « nouvelle Europe ») donnent à la relation polono-américaine une dimension idéologique nouvelle.

On pourrait conclure qu'après avoir récusé le découplage entre l'Europe et l'Amérique pendant la crise irakienne le nouveau gouvernement polonais semble l'assumer et même y trouver un lien entre sa

24. *Ibid.* Cette orientation anti-européenne amena la démission en mai 2006 du ministre des Affaires étrangères Stefan Meller (remplacé par Anna Fotyga) et d'Irena Lipowicz du poste de responsable des relations germano-polonaises au MAE.

politique intérieure et sa politique extérieure. Il convient cependant de relativiser cette tendance pour plusieurs raisons.

Les intérêts économiques sont en Europe

Puisqu'il est tant question dans le discours du gouvernement polonais d'« intérêt national » à défendre, il n'est pas inutile de rappeler que les intérêts économiques de la Pologne sont en Europe. Le volume des investissements européens en Pologne est cent fois supérieur à celui des États-Unis. C'est en Europe que se situent son marché privilégié et ses partenaires commerciaux, c'est de là que viennent les subventions aux agriculteurs et les « fonds structurels » nécessaires pour moderniser les infrastructures de la Pologne.

Les dividendes de la politique américaine ne sont pas comparables. Les contrats pour la reconstruction de l'Irak sont rares et les compensations *offset* pour l'achat d'avions F16 américains en décembre 2002 (une semaine après le sommet de Copenhague annonçant l'élargissement de l'UE) décevantes. Il reste des satisfactions symboliques telle que la levée par le Sénat américain en mai 2006 de l'obligation de visas pour l'entrée des citoyens polonais aux États-Unis²⁵ ou des projets militaires tels que des bases américaines en Pologne ou la proposition américaine d'installer en Pologne son bouclier antimissiles²⁶.

147

Les évolutions de l'opinion

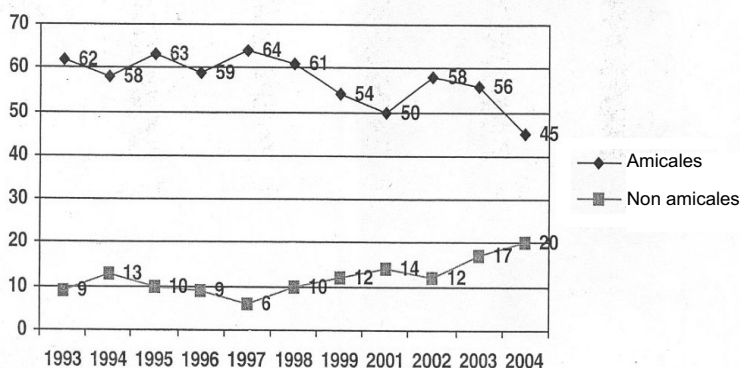
Deuxième raison de relativiser l'engouement actuel à Varsovie pour la politique de l'administration Bush, c'est qu'il n'est pas forcément partagé par l'opinion publique. C'était vrai pour la guerre en Irak qui avait le consensus des élites politiques, mais l'opposition des deux tiers de la population. Quand on demande aux Polonais si « par rapport à l'intérêt de la Pologne l'Union européenne est plus importante que les États-Unis » 79 % répondent positivement²⁷. Et surtout les sentiments envers les États-Unis ou envers les Américains sont susceptibles d'évoluer comme le suggère le tableau ci-dessous.

25. Le président Kaczynski a obtenu ce qui avait été refusé à son prédécesseur. L'amendement adopté par le Sénat le 17 mai 2006 ne nomme pas la Pologne, mais seul ce pays correspond aux critères énoncés : plus de 300 soldats en Irak, être membre de l'UE et ne pas être un risque de sécurité pour les États-Unis. C'est un succès important pour le gouvernement polonais, qui a aussi des conséquences pratiques étant donné l'importance de la diaspora polonaise vivant aux États-Unis (estimées à 8 millions d'habitants).

26. « On nous a demandé officiellement si nous étions toujours intéressés pour discuter de cette question. Bien évidemment nous avons répondu oui et nous attendons les détails », selon le vice-ministre polonais des Affaires étrangères W. Waszczykowski. *Le Monde*, 22 mai 2006.

27. GMFUS, Transatlantic Trends 2004.

*Attitudes amicales et non amicales
envers les Américains, 1993-2004*



Source: CBOS 1/2005.

Des réserves vis-à-vis du modèle libéral

Troisième élément, l'attrait du rêve américain ou de la puissance américaine ne signifie pas (comme on le répète souvent en France) une identification avec le modèle socio-économique libéral anglo-saxon²⁸. Certes, ceux qui, comme Leszek Balcerowicz, le père de la « thérapie de choc », au début des années 1990, ont mis en œuvre le passage à l'économie de marché s'inspiraient volontiers de modèles américains de Milton Friedman ou de Jeffrey Sachs. Il est aussi indéniable que l'économie américaine au cours des quinze dernières années affichait d'ailleurs des taux de croissance impressionnants et un taux de chômage faible alors que le « modèle rhénan » franco-allemand avait une croissance quasi nulle et un taux de chômage autour de 10 %. Il n'est pas évident, lorsqu'on sort d'un système étatiste de s'inspirer d'un « modèle » en panne. Mais force est de constater aujourd'hui que la Pologne a un gouvernement résolument pro-américain en politique étrangère et dans son conservatisme social, mais qui se détourne du

28. L'idée de la « nouvelle Europe » non seulement pro-américaine en politique étrangère, mais aussi libérale en économie, était saluée par certains éditorialistes (Anne Appelbaum, « Here Comes the New Europe », *Washington Post*, 29 janvier 2003).

<i>Pays</i>	<i>La propriété d'État dans les entreprises doit augmenter % d'approbation</i>	<i>Le système économique fonctionne bien en démocratie % d'approbation</i>
USA	10	78
Pologne	38	53
UE-15	15	76
France	12	50
Allemagne	12	88
Italie	13	67
Belgique	14	67
Pays-Bas	13	92
Suède	14	90
Gde-Bretagne	21	71
Irlande	14	80
Danemark	11	85

149

SOURCE. World Value Survey 2000.

libéralisme économique et réhabilite le rôle de l'État et la dimension sociale de l'économie de marché. Cette politique trouve d'ailleurs une résonance dans la société si l'on en croit les enquêtes sociologiques.

Il en va de même concernant la compétition sur le marché du travail. La proposition selon laquelle « la compétition sur le marché est une bonne chose. Cela stimule les gens à travailler plus et favorise l'innovation » était approuvée par 59 % des Polonais et par 58 % d'Européens dans l'UE des Quinze (avant l'élargissement à l'Est), alors que le chiffre était de 71 % pour les Américains.

La Pologne est, en fait, beaucoup plus proche de la France que des États-Unis quant à sa satisfaction (ou son insatisfaction) vis-à-vis du modèle économique actuel. De même les enquêtes réalisées par Pew Trust sur les attitudes envers les inégalités, le marché, le rôle de l'État et la responsabilité de l'individu montrent une convergence entre la Pologne et la « vieille Europe » et une nette différence avec le modèle américain²⁹.

29. The Pew Global Attitudes Project, *Views of a Changing World*, juin 2003, Washington D.C., The Pew Research Center, p. 71-105.

En conclusion, l'anti-américanisme, c'est-à-dire le rejet de l'Amérique pas seulement pour ce qu'elle fait, mais pour ce qu'elle est, n'est pas de mise en Pologne (ni ailleurs en Europe du Centre-Est). Il faisait partie du fond de commerce idéologique de l'ancien régime et il est, pour cette raison, aujourd'hui totalement discrédité. Même quand la majorité de la population est opposée (comme ailleurs en Europe) à la guerre en Irak, il ne viendrait à l'esprit de personne d'organiser une manifestation anti-américaine (à l'instar des capitales d'Europe occidentale), car cela rappellerait trop les pratiques orchestrées de l'ancien régime.

Le « rêve américain » reste vivace et les Polonais donnent les États-Unis comme première destination souhaitée en cas d'émigration. D'autant que c'est le choix qu'ont fait depuis la fin du XIX^e siècle des millions d'entre eux (les États-Unis compteraient près de 8 millions de citoyens d'origine polonaise) – une émigration tournée vers le pays d'origine et qui est devenue la base d'un lobby politique non négligeable dans la politique américaine. Ce lien fort a été transmis à la génération actuelle des dirigeants politiques polonais, postcommunistes ou postdissidents, « élevés à l'écoute de Radio Europe Libre et des bourses Fullbright »³⁰.

À côté du rêve américain, largement répandu, il y a le mythe américain de la société sans État, un modèle libéral qui a eu son attrait auprès des élites intellectuelles et politiques dans la chute du système communiste et dans la transition à l'économie de marché. Il n'est pas vraiment partagé par une société qui a subi le coût social des réformes (chômage à 20 %). Reste cependant un paradoxe : c'est l'Union européenne qui est le plus souvent associée aux aspects sociaux négatifs des réformes économiques alors que les États-Unis ne souffrent pas d'une image de promoteur d'une mondialisation libérale. Enfin et surtout, du point de vue de l'équation « sécurité et liberté » qui fut au centre de la phase de transition postcommuniste, l'Amérique reste aux yeux des Polonais la « nation indispensable ».

30. Radek Sikorski, « Losing the New Europe », art. cité.

R É S U M É

De tous les nouveaux membres de l'UE, la Pologne a apporté le soutien le plus explicite à la politique des États-Unis. La crise irakienne a conforté cette image réductrice. L'article examine d'abord les raisons de l'américanophilie polonaise, pour la relativiser dans un second temps : un soutien à la politique étrangère américaine, une convergence avec les États-Unis sur une « politique des valeurs » ne signifient pas adhésion au modèle économique et social « anglo-saxon ». Il est temps de donner une image plus nuancée de la position polonaise, américanophile et européenne, et de nous interroger sur l'évolution de ce pays au-delà de la phase de transition qu'elle a connue entre la chute du système soviétique et son intégration dans l'Union européenne.

CHRONIQUES

LES CAUSALITÉS ENCHEVÊTRÉES DU DÉSORDRE NORMATIF

Dégradation de la qualité de la loi, instabilité des normes, encombrement du Parlement : le mal est connu, les causes assez bien recensées.

Mais les causes repérées sont des causes isolées. Pertinentes certes, mais pointées en ordre dispersé par la communauté des spécialistes du droit et des sciences politiques. Les chaînes causales que décrit la doctrine sont le plus souvent linéaires. Autant dessiner une toile d'araignée en traçant séparément chacun de ses fils.

Ce qui manque aux analyses, c'est d'appréhender l'interaction de causes multiples et de natures différentes. Passer à une représentation graphique.

Seule une vision synthétique peut inspirer les thérapies multiformes à même d'enrayer (si cela est possible, ce qui n'est pas démontré) les cercles vicieux de notre système législatif, dont le schéma ci-après tente, sinon de rendre scientifiquement compte, du moins de suggérer l'intrication.

Une analyse globale (osons une pédanterie : systémique) peut seule poser correctement le problème, au moins pour relativiser les remèdes partiels suggérés jusqu'ici (le salut étant le plus souvent recherché dans des contraintes procédurales).

Le graphique se lit comme suit. Chaque case représente un fait (encombrement du Parlement, existence de lois bavardes...), un état d'esprit (besoin d'accessibilité, sentiment de l'urgence d'une réforme, demande de loi...) ou un groupe de faits ou d'états d'esprit. Les flèches figurent les influences. Chacune part d'une case «cause» et aboutit à une case «conséquence». Une même case peut être l'origine de plusieurs flèches (elle est alors la source de plusieurs phénomènes) ou l'aboutissement de plusieurs flèches (elle est alors conditionnée par plusieurs facteurs). Le plus souvent, une flèche exprime une cause parmi d'autres. Lorsqu'une case regroupe plusieurs éléments (par exemple le bloc «législation contrainte» à gauche du graphique), on s'est efforcé de faire aboutir les flèches pertinentes à l'intérieur même du bloc (par exemple la flèche partant de la case «activité des juridictions» pointe sur la ligne «corrections de la jurisprudence»). Une case à laquelle n'aboutit aucune flèche peut être regardée comme une cause autonome (elle influence les autres cases sans être influencée par elles).

Si approximatif et simpliste soit-il (il exigerait déjà cependant trois dimensions pour éviter le croisement des flèches), le graphique présenté incite à

formuler quelques premières observations :

a) Beaucoup de causes du désordre normatif produisent des effets qui, à leur tour, rétroagissent sur ces causes en les accentuant.

Par exemple :

- La crainte gouvernementale de l'obstruction fait déclarer l'urgence qui suscite, par réaction, l'obstruction.

- La nécessité de réparer au plus vite les malfaçons de la loi pousse à voter des réformes précipitées qui, à leur tour, entraînent de nouvelles malfaçons.

- L'encombrement de l'ordre du jour parlementaire conduit à recourir aux ordonnances dont la ratification viendra tôt ou tard charger cet ordre du jour, contribuant ainsi à produire une « législation subie » comprenant en outre la réception du droit européen et international et le droit de l'outre-mer.

- Les divergences philosophiques entre pouvoir législatif et pouvoir judiciaire, dans tel ou tel domaine, provoquent des va-et-vient en forme de représailles entre les deux pouvoirs, chacun cherchant à corriger la position de l'autre (le législateur édictant une norme infirmant la jurisprudence, au besoin par des dispositions interprétatives rétroactives ou bien par une « loi écran » dans une matière pourtant réglementaire ; le juge réinterprétant pour sa part la nouvelle norme, en surexploitant s'il le faut les ressources des conventions internationales).

b) À côté de ces « boucles d'autorenforcement » existent des causes autonomes du désordre normatif.

Certaines sont de caractère technique (activisme des instances communau-

taires, jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État sur le partage loi/règlement).

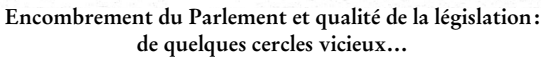
D'autres, plus profondes, tiennent à des phénomènes de société (mouvements de l'opinion, insistance médiatique sur tel ou tel fait d'actualité, action des groupes de pression...), à la culture politique nationale (statut symbolique de la loi, responsabilité attribuée à l'État dans la régulation sociale, clivages idéologiques) ou aux priorités politiques (plate-forme du président nouvellement élu ou programme du nouveau parti majoritaire).

Ainsi, les oppositions idéologiques, exacerbées par la compétition politique manichéenne dans une démocratie dont la scène primitive n'est pas un événement fondateur, rassembleur et pacificateur (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), mais une empoignade physique (l'assaut d'une forteresse), conduisent soit à la révision radicale de pans entiers du corpus législatif (début d'une alternance : la majorité – sûre d'elle – va jusqu'au bout de ses projets), soit à des demi-mesures et à des ambiguïtés (deuxième moitié de la législature : la majorité – usée et contestée – compose, quand elle ne se voit pas purement et simplement acculée à la pusillanimité).

Cela conduit dans les deux cas à l'instabilité normative : directement dans le premier cas ; indirectement dans le second, car les demi-mesures devront être complétées et les ambiguïtés levées.

Cela suscite dans les deux cas une dégradation du climat des travaux parlementaires peu propice à l'élaboration sérieuse et pérenne de la règle commune.

Offre et demande politiques de loi (là même où une étude d'impact dépassionnée conclurait à l'inutilité d'une



démarche législative) rythment partiellement, mais inexorablement, l'agenda officiel. D'où ces textes bavards, circonstanciels ou incantatoires d'autant plus difficiles à appliquer par l'administration et par le juge qu'ils instituent des obligations de résultat indiscernables ou inaccessibles.

c) Ces divers facteurs n'appellent évidemment pas un traitement uniforme.

158

Lorsque les mentalités ou les comportements sont en cause, rien ne sert de rêver à des médications juridiques pour vaincre le mal. Tout au plus peut-on espérer faire baisser la fièvre par des procédures de refroidissement (s'astreindre aux concertations et aux auditions nécessaires, prendre le temps de l'explication, conduire une navette complète, refuser les amendements tardifs...).

Mais la source profonde des dérives est ailleurs et les imperfections de la méthode (elle a bon dos) ne sauraient en fournir la clé véritable.

Ce à quoi il faut travailler, c'est au rapprochement des idées (dans l'expression franche de ses convictions et dans le respect de celles de l'autre), à la restauration du légalisme, de la raison et de l'intérêt général (également consubstantiels à la tradition républicaine), à l'émergence d'une éthique de la responsabilité, à une pratique socio-politique moins conflictuelle et plus pragmatique, à une meilleure information du citoyen, à ce que la rhétorique des droits fasse toute sa place au rappel des devoirs.

Objectifs autrement plus ambitieux et donc de plus longue haleine que les soins palliatifs administrés par voie exclusivement institutionnelle. Objectifs auxquels les pouvoirs publics ne peuvent être les

seuls à s'atteler, car ils ne sont pas, loin de là, les uniques responsables du malaise qui habite la démocratie contemporaine. Tous les corps intermédiaires et les citoyens ordinaires en sont parties prenantes.

Si la vie publique nationale ressemble si souvent à une guerre de tranchées entre catégories, institutions et tribus diverses, si chaque organisme représentatif, voire chaque instance officielle, se complait à n'être qu'une force d'opposition, si chacun se perçoit comme une victime ayant à faire valoir une créance sur tous, si le débat public devient un pur jeu de rôles, si tout échange politique, économique ou social est conçu comme un rapport dominant/dominé et l'interlocuteur perçu comme un ennemi plutôt que comme un partenaire, comment s'étonner du désordre normatif ?

Comment s'étonner surtout des coups de balancier législatifs, des repentirs normatifs, des tergiversations réglementaires, des approximations juridiques en tout genre, lorsque le pouvoir politique légitime, tout revêtu qu'il soit de l'onction du suffrage universel, est devenu le souffre-douleur de tous les agacements, le bouc émissaire de toutes les hantises et le suspect de toutes les vilenies, à la fois responsable et coupable de tous les malheurs du temps ? Lorsqu'il se trouve perpétuellement sommé de ménager toutes les susceptibilités corporatives, générationnelles et communautaires, d'honorer la multitude de nos engagements internationaux et ultramarins, de donner une consistance effective à tous les droits individuels et collectifs proclamés ici et là, de se plier aux diktats des minorités agissantes, de se soumettre aux oukases des contre-pouvoirs, de se porter au chevet de toutes les

victimes, de céder à tous les chantages compassionnels, d'apaiser la grogne de ses propres partisans, enfin de battre sa coulpe devant les tribunaux en général et celui des médias en particulier (aux convocations duquel il ne saurait plus négliger de déferer) ? Bref, lorsque, tel Gulliver ligoté par les Lilliputiens, l'exécutif se débat pour faire la moins piteuse figure possible à l'intérieur de la minuscule marge de manœuvre que lui laisse le filet, désordonné mais paralysant, des innombrables liens qui l'enserrent ?

Le système juridique est un miroir de la société. Le fonctionnement chaotique de celle-ci ne peut conduire qu'au fonctionnement chaotique de celui-là. La seule réponse possible, si elle est possible, réside dans la transformation des attitudes. La représentation nationale est certes tributaire des représentations mentales. Mais l'adaptation peut-elle n'être qu'unilatérale sans dommage pour l'État de droit ?

Hantés par les abus du passé, nous vivons encore dans la crainte que le pouvoir politique ne tyrannise la société civile (et loin de nous la pensée qu'il faille baisser la garde à ce sujet). Mais l'inverse n'est-il pas en train de se produire à grande échelle ? Un tel renversement, d'autant moins perçu que l'on regarde l'avenir dans le rétroviseur, peut bien faire le bonheur de nouveaux acteurs qui se proclament d'autant plus citoyens qu'ils n'ont pas été sacrés par le suffrage universel. Mais ne détricote-t-il pas l'ordre démocratique ? Ne contribue-t-il pas puissamment au désordre normatif ? Correspond-il aux souhaits de notre peuple ?

En revanche, lorsque le désordre normatif relève de la simple tuyauterie institutionnelle, il serait contre-indiqué de

verrouiller les soupapes de sécurité au nom des grands principes.

Ainsi, renoncer à l'utilisation de l'article 38 de la Constitution pour transposer le droit communautaire, adapter le droit outre-mer, codifier ou simplifier ferait, toutes choses égales d'ailleurs, sauter la chaudière.

Renoncer à la session unique ou aux séances nocturnes casserait le baromètre tout en faisant monter la pression.

Méfions-nous des docteurs qui ne traitent que le symptôme et laissent progresser le mal.

Il n'empêche que la tuyauterie peut être améliorée. La partie du rapport d'activité du Conseil d'État pour 2005 consacrée à la sécurité juridique comporte à cet égard d'excellentes propositions. Le Conseil d'État, comme le Conseil constitutionnel agissent de tout cœur sur les facteurs qu'ils sont le plus susceptibles d'influencer. Ils appliquent le vieux précepte stoïcien : « Fais ce que tu dois là où tu peux, d'abord parce que c'est utile dans la sphère de ton pouvoir, ensuite parce que, au-delà de cette sphère, ta conduite inspirera peut-être les mœurs en rendant ses attraits à la vertu ».

d) La notion d'étude d'impact trouverait naturellement à s'appliquer au système normatif compris dans sa globalité.

Ainsi la création d'une nouvelle collectivité d'outre-mer à statut particulier ou la ratification d'une nouvelle convention internationale de portée générale (pour ne pas parler de l'insertion de nouveaux droits fondamentaux dans la Constitution) injectent nécessairement dans la structure une surcharge législative et contentieuse. Il faut au moins en avoir conscience.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JANVIER – 31 MARS 2006)

161

ALLEMAGNE

15 février 2006. **Cour constitutionnelle.**

La Cour de Karlsruhe rejette les dispositions d'une loi autorisant l'armée à abattre un avion civil aux mains de terroristes pour épargner d'autres vies humaines. Pour les juges, cela est contraire à la dignité humaine (1BVR 357/05).

10 mars 2006. **Fédéralisme; Loi fondamentale.** Après trois années de débats et deux tentatives manquées de compromis entre CDU et SPD, le Parlement fédéral examine en première lecture la révision la plus importante du fédéralisme depuis 1949.

Le projet comporte 21 nouveaux textes de loi et 25 modifications de la Loi fondamentale. Il vise à une redéfinition de la répartition des pouvoirs entre Bund et Länder.

Devant les blocages intervenus, bien souvent du fait des mécanismes du bicausalisme, la réforme veut accorder plus de pouvoirs au Bundestag en réduisant

le nombre de lois nécessitant l'accord du Bundesrat. Cela ne concernerait plus que 40 % des lois. Il est vrai que le taux des lois fédératives est passé de 10 à 60 % depuis 1949. En échange, les Länder voient leur compétence accrue notamment en matière d'éducation, d'environnement ou bien en ce qui concerne les traitements des fonctionnaires qui seraient payés différemment selon les Länder.

26 mars 2006. **Élections régionales.** La CDU bénéficie de l'effet Angela Merkel en emportant les élections en Bade-Wurtemberg et en Saxe-Anhalt, mais le SPD maintient ses positions en Rhénanie-Palatinat. Ce sont en fait les gouvernements sortants qui sont reconduits. Si cette évolution est nette dans les Länder de l'Ouest, ce n'est pas le cas en Saxe-Anhalt où le Parti de la gauche obtient son meilleur résultat depuis la chute du Mur.

En Bade-Wurtemberg, la CDU menée par le ministre-président Günther Oettinger, au pouvoir depuis le 21 avril 2005

* Université de Poitiers – FRE 2791 CECOJI.

à la tête d'une coalition CDU/FDP, obtient 44,2 % des suffrages et 69 des 139 sièges, frisant la majorité absolue des élus, contre 25,2 % au SPD (38 élus) qui recule fortement, 11,7 % aux Verts (17 élus) qui résistent très bien, 10,7 % au FDP (15 élus) et 2,1 % (0 élu) à la WASG. La participation a été de 53,4 %.

En Rhénanie-Palatinat, le SPD l'emporte avec 45,6 % des voix et 53 élus sur 101 sièges – la personnalité de Kurt Beck, ministre-président au pouvoir depuis le 26 octobre 1994 et dirigeant une coalition SPD/FDP ayant joué un grand rôle –, atteignant la majorité absolue, la CDU n'obtenant que 32,8 % des voix avec 38 élus, le FDP 8 % des suffrages et 10 sièges, les Verts avec 4,6 % et la WASG, formée de dissidents du SPD, avec 2,5 % n'ayant aucun élu. Pour les Verts c'est un échec sérieux puisqu'ils disparaissent du Landtag. La participation a été de 58,2 %.

Dans les deux Länder de l'Ouest, l'échec est patent pour la WASG qui n'obtient aucun député.

En Saxe-Anhalt, la CDU recueille 36,2 % des voix et 40 des 97 sièges, devançant le Parti de la gauche qui obtient 24,1 % et 26 élus, le SPD qui recueille 21,4 % et 24 élus, le FDP qui a 6,7 % et 7 élus. Les Verts, avec 3,6 %, n'ont aucun élu. La participation a été de 44,4 %.

ARGENTINE

7 mars 2006. **Buenos Aires.** Anibal Ibarra, centre gauche, maire de Buenos Aires, allié du président Kirchner, est destitué pour sa responsabilité dans l'incendie d'une discothèque qui a fait 194 morts le 30 décembre 2004 ; c'est son adjoint, Jorge Telerman, qui terminera son mandat.

AUTRICHE

6-13 mars 2006. **Initiative populaire.** Le FPÖ, extrême droite rivale de Jörg Haider et dirigée par Heinz-Christian Strache, lance une campagne de signatures pour demander un référendum contre l'Union européenne, contre l'adhésion de la Turquie et contre l'immigration musulmane. Chaque citoyen peut signer cette *Volksbegehren*. Si elle recueille 100 000 signatures sur 6 millions d'électeurs, cela obligera le Parlement à en débattre mais cela n'entraînera pas automatiquement de référendum.

La pétition « Autriche, reste libre ! » recueille 258 281 signatures, soit 4,28 % de l'électorat. Par comparaison la pétition contre les transformations génétiques a reçu 1 226 000 signatures.

Cela intervient dans un contexte d'effondrement de l'extrême droite. Après la scission provoquée par Jörg Haider lui-même qui a fondé en avril 2005 l'Alliance pour l'avenir de l'Autriche (BZÖ) qui compte 12 députés, ce qui reste du parti libéral FPÖ, dirigé par Heinz-Christian Strache n'a plus que 2 députés après que 3 autres l'ont quitté pour s'être vu reprocher de voter en faveur des textes gouvernementaux.

BELARUS

19 mars 2006. **Élection présidentielle.** Afin de prendre de court l'opposition, et de rendre plus difficile la candidature d'Alexandre Milinkevitch, le président Alexandre Loukachenko, 51 ans, au pouvoir depuis 1994, avance la date des élections prévues initialement au printemps. Il est à nouveau candidat, une révision constitutionnelle adoptée par référendum le 17 octobre 2004 rendant cela possible.

Alexandre Milinkevitch, professeur de physique, 58 ans, est candidat de l'opposition démocratique unifiée.

Alexandre Loukachenko l'emporte avec 87,5 % des suffrages contre 6,5 % à Alexandre Milinkevitch. L'opposition tente de faire annuler l'élection par des manifestations vite interdites et réprimées par le pouvoir. Elle dresse une quinzaine de tentes sur la place d'Octobre à Minsk. Le pouvoir arrête les opposants, notamment Alexandre Kozouline. Près de 400 manifestants sont condamnés immédiatement.

L'Union européenne menace Minsk de nouvelles sanctions.

BRÉSIL

27 et 31 mars 2006. **Gouvernement.** Un remaniement ministériel entraîne la démission d'Antonio Palocci ministre

des Finances auquel succède Guido Mantega. Antonio Palocci était écla-
boussé par le scandale du financement occulte du Parti des travailleurs, formation du président Lula. Après José Dirceu, ex-bras droit du président, c'est le second ministre conduit à la démission. D'autre part, le 31 mars, Waldir Pires est nommé ministre de la Défense pour remplacer José Alencar qui cependant reste vice-président.

Le 29 mars est rendu public le rapport de la commission parlementaire chargée d'enquêter sur les irrégularités commises par le PT. Il est accablant pour le Parti des travailleurs, mais exempte le président Lula de toute responsabilité.

163

CANADA

23 janvier 2005. **Élections législatives.** Les conservateurs, avec à leur tête le

Élections législatives au Canada

Inscrits	22 812 683
Suffrages exprimés	14 815 680 (64,9 %)

	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti conservateur	5 370 903	36,3 (+6,7)	124 (+25)
Parti libéral	4 477 217	30,2 (-6,5)	103 (-32)
Bloc québécois	1 552 043	10,5 (-1,9)	51 (-3)
Nouveau Parti démocratique	2 590 808	17,5 (+1,8)	29 (+10)
Indépendant	77 438	0,5	1
Parti vert	665 940	4,5 (+0,2)	
Héritage chrétien	28 279	0,2 (-0,1)	
Parti progressiste canadien	14 446	0,1 (=)	
Parti marxiste-léniniste	9 289	0,1 (=)	
Parti marijuana	9 575	0,1 (-0,1)	
Autres	20 042	0,1	

jeune économiste Stephen Harper, anglophone de 46 ans, député de Calgary (Alberta), ont remporté les élections législatives du 23 janvier 2006 face aux libéraux du Premier ministre Paul Martin, 68 ans, en fonction depuis le 12 décembre 2003 et ce, de façon inattendue et après treize années d'interruption de pouvoir. Néanmoins, ils ne disposent que d'une majorité relative au Parlement et leur gouvernement ne pourra être que minoritaire. Le parti conservateur obtient 124 députés soit 25 de plus qu'en 2004 et 36,7 % des suffrages, les libéraux 123 élus avec 30,3 % des voix, le Parti québécois 51 députés, le Nouveau Parti démocratique 29 sièges, et il y a un indépendant.

Alors que Paul Martin pouvait se targuer d'un bilan économique extrêmement positif et que les sondages l'annonçaient vainqueur jusqu'au tout dernier moment, il a perdu les élections à cause d'une sombre affaire de pots-de-vin et de détournement de fonds inavoués destinés à faire en sorte que le Québec ne sorte pas de la Fédération canadienne.

Stephen Harper devient le 22^e Premier ministre le 6 février. Premier non québécois à diriger le pays depuis 1979, il n'a jamais été ministre. Il nomme les 26 ministres de son cabinet dont 5 sont originaires du Québec. David Emerson, ministre du cabinet libéral sortant est ministre du Commerce international.

CHILI

13 ou 15 janvier 2006. **Pinochet.** Assigné à résidence depuis le 23 novembre 2005 en raison de son inculpation dans le cadre de l'enquête sur le massacre de 119 opposants en 1975 et pour fraude fiscale, le général Pinochet est libéré contre une caution de 10 millions de pesos (18 000 \$).

L'ancien dictateur ainsi que quinze autres Chiliens dont le général Contreras, ancien chef de la police politique, la Dina, pourraient être jugés par la cour d'assises de Paris par contumace pour les arrestations de quatre Français ou Franco-Chiliens (Georges Klein, conseiller au cabinet du président Allende, le Père Étienne Pesle et deux membres du mouvement de la gauche révolutionnaire Alphonse René Chanfreau et Jean-Yves Claudet). Le parquet a requis le renvoi devant la cour d'assises de Paris.

Le 20 janvier, il est privé de son immunité dans un dossier sur des tortures d'opposants entre 1973 et 1978 à la Villa Grimaldi, centre clandestin où fut emprisonnée la présidente Michelle Bachelet.

Le 23 janvier, le juge Carlos Cerda inculpe l'épouse et quatre des cinq enfants de l'ancien dictateur pour fraude fiscale dans l'affaire des comptes secrets.

Lucia, la fille aînée, 64 ans, qui avait fui le Chili, est interpellée à l'aéroport de Washington. Détendue pendant 48 heures, elle repart pour Buenos Aires puis Santiago où elle est arrêtée après cette cavale de six jours. À Santiago sa mère et ses trois enfants sont libérés sous caution le 24 janvier (*La Croix*, 13, 26, 30 janvier 2006; *Le Figaro*, 12 janvier 2006; *Libération*, 18, 24, 26, 30 janvier 2006; *Le Monde*, 18, 22-23, 25 janvier 2006).

11 décembre 2005 et 15 janvier 2006. **Élection présidentielle.** Candidate de la Concertation démocratique, coalition de centre gauche, Michelle Bachelet, ancienne ministre de la Défense, 55 ans, arrive en tête à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, obtenant 45,96 % des voix, résultat inférieur au total des deux candidats de droite qui obtiennent 48,68 % des voix, soit 25,48 % pour

Élection présidentielle chilienne

Premier tour

Inscrits	8 220 897
Votants	7 207 278 (88,57 %)
Blancs	84 752
Nuls	180 485
Suffrages exprimés	6 942 041

	<i>voix</i>	%
Michelle Bachelet Jeria (PS/CPD)	3 190 691	45,96
Sebastián Piñera Echenique (RN)	1 763 964	25,41
Joaquín Lavín Infante (UDI)	1 612 608	23,23
Tomás Hirsch Goldschmidt (PH/JPM)	375 048	5,40

165

Second tour

Inscrits	8 220 897
Votants	7 162 345 (87,12 %)
Blancs	47 960
Nuls	154 972
Suffrages exprimés	6 959 413

Michelle Bachelet Jeria	3 723 019	53,49
Sebastián Piñera Echenique	3 236 394	46,50

Sebastián Piñera et 23,2 % pour Joaquín Lavín.

Michelle Bachelet l'emporte nettement au second tour avec 53,4 % des voix contre 46,5 % à Sebastián Piñera. Elle s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur également socialiste, très populaire, qui constitutionnellement ne pouvait se représenter. Elle est la première femme en Amérique du Sud à accéder à la tête d'un État par la voie des urnes (ce qui n'avait pas été le cas d'Isabelle Peron en Argentine en 1974). Mère de trois enfants nés de deux pères

différents dans un pays qui n'a légalisé le divorce qu'en 2004, elle entend mener le combat sur le terrain social. La victoire de la fille du général d'aviation Alberto Bachelet Martínez, mort torturé par ses pairs peu après le coup d'État de 1973, est riche de symbole dans le Chili de l'après-Pinochet.

C'est aussi la confirmation du basculement à gauche de l'Amérique latine après le Brésil, l'Argentine, le Venezuela, l'Uruguay et la Bolivie.

Michelle Bachelet instaure la parité au sein du gouvernement. C'est une femme,

Vivianne Blanlot qui devient ministre de la Défense.

CORÉE DU SUD

14 et 24 mars 2006. **Premier ministre.** Après la démission du Premier ministre Lee Hae Chan, 54 ans, en fonction depuis le 30 juin 2004 (Parti Uri), le 14 mars, éclaboussé par des accusations de corruption en raison d'une partie de golf que lui auraient offerte des hommes d'affaires en échange d'un soutien, Han Duck Soo, 57 ans, assure l'intérim avant que, le 24, ne soit nommée pour la première fois une femme à ce poste, Han Myung Sook, avocate féministe.

ÉTATS-UNIS

Janvier 2006. **Chambre des Représentants; majorité républicaine.** Tom DeLay, chef de la majorité républicaine à la Chambre des Représentants, allié important du président Bush, renonce à son poste après avoir été inculpé dans une affaire de financement électoral au Texas et de blanchiment d'argent. S'il a été lavé du premier chef d'inculpation, le second a été maintenu.

Janvier 2006. **Cour suprême.** Les audiences du juge Samuel Anthony Alito Jr. devant le Sénat commencent le 9 janvier. Samuel Alito, 55 ans, est un juge conservateur qui a travaillé au service juridique de la Maison-Blanche avec le président Reagan. Il est surnommé « Scalito » par référence au juge Scalia, l'un des juges les plus conservateurs de la Cour suprême.

Partisan de la peine de mort, il est hostile à l'avortement et s'était prononcé dans le passé pour la nécessité de revenir sur l'arrêt *Roe vs Wade* qui affirme

que les lois contre l'avortement sont en violation du IX^e amendement de la Constitution permettant de garantir le droit au respect de la vie privée. Le 31 janvier, le Sénat confirme la nomination par 58 voix contre 31.

11 janvier 2006. **Guantanamo.** Amnesty International, qui n'a pu avoir accès aux détenus, publie un rapport accablant. Le 23 janvier, un juge fédéral ordonne au gouvernement de révéler les identités des détenus de la base, suite à une requête de l'Associated Press. Le Pentagone a jusqu'au 3 mars pour s'exécuter. Le 3 mars, 317 des noms des 500 détenus sont révélés.

17 janvier 2006. **Cour suprême; euthanasie.** La Cour suprême confirme, par 6 voix contre 3, la validité de la loi de l'Oregon autorisant le suicide médicalement assisté dans l'Oregon alors que l'administration Bush souhaitait que les médecins puissent être sanctionnés. La Cour a estimé que la loi de l'Oregon de 1997 l'emportait sur le contrôle fédéral des médecins. Cependant il ne s'agit pas pour autant d'une reconnaissance du droit de mourir par la Cour suprême. L'Oregon est le seul État à posséder une telle loi.

Cette décision est un camouflet pour l'ancien ministre de la justice John Ashcroft car la Cour a estimé que le ministre avait abusé de son autorité en essayant de bloquer la loi. Le nouveau Chief Justice, John Roberts Jr., a voté avec la minorité (*Gonzales, Attorney General et al. vs Oregon et al.*, n° 04-623).

1^{er} février 2006. **Patriot Act.** La Chambre des Représentants reconduit à main levée pour cinq semaines – jus-

qu'au 10 mars – la loi antiterroriste Patriot Act. La dernière vidéo d'Ousama Ben Laden a été un argument utilisé. La loi permet aux agents du FBI de consulter les fichiers des bibliothèques, des dossiers médicaux ou scolaires.

Le texte reconduisant les mesures est définitivement adopté le 7 mars par les Représentants par 280 voix contre 138 après avoir été adopté par le Sénat. La loi est signée le 9 mars.

28 mars 2006. **Maison-Blanche.** La démission du secrétaire général de la Maison-Blanche, Andrew Card, 59 ans, en fonction depuis le début du mandat du président George W. Bush, le 20 janvier 2001, est annoncée. Il est remplacé par Joshua Bolten, directeur des Affaires budgétaires. Il s'agit de donner un second souffle à l'équipe présidentielle. Andrew Card, très proche du clan Bush, avait été secrétaire aux transports de George Bush père.

FINLANDE

15 et 29 janvier 2006. **Élection présidentielle.** Tarja Halonen, présidente sortante, 62 ans, juriste, en fonction depuis le 1^{er} mars 2000, est l'une des 6 femmes chef d'État dans le monde. Ancienne mère célibataire qui a vécu en concubinage jusqu'à son élection, elle est issue d'un milieu modeste et appréciée pour sa simplicité.

Tarja Halonen, soutenue par le parti social-démocrate et l'Alliance de gauche (extrême gauche) manque l'élection dès le premier tour que pouvaient lui laisser espérer certains sondages. Elle n'obtient que 46,4 % des suffrages, même si elle améliore son résultat de 6 points par rapport à 2000 au second tour, elle affronte le candidat conservateur Sauli

Niinistö qui a obtenu 23,8 % des voix. Le grand perdant est le Premier ministre Matti Vanhanen, centriste, qui ne recueille que 18,9 % des suffrages. Heidi Hautala, Ligue verte ne recueille que 3,5 %. La participation a été de 77,2 %

La présidente est réélue de justesse avec 51,8 % des voix contre 48,2 % à Sauli Niinistö, un résultat identique à celui de 2000.

GRANDE-BRETAGNE

7 janvier et 2 mars 2006. **Parti libéral.** En raison d'un problème d'alcoolisme, le leader des libéraux-démocrates, Charles Kennedy, 47 ans, en fonction depuis le 9 août 1999, fait l'objet de pressions. Il remet son mandat en jeu, appelant à une élection en espérant le soutien des militants. Le lendemain, la moitié des 23 membres de son cabinet fantôme lui retirent son soutien. Il démissionne. Cela n'est pas sans lien avec la percée dans l'opinion, depuis son élection, du nouveau leader conservateur, David Cameron.

C'est la plus grave crise du parti depuis la chute de Jeremy Thorpe en 1979 dans des conditions beaucoup plus sulfureuses.

Le 2 mars, les 70 000 membres du Parti désignent à leur tête Sir Menzies Campbell (« Ming »), 51 ans, député depuis 1983, député européen, modérat, ancien athlète détenteur du record de Grande-Bretagne du 100 mètres.

6 février 2006. **Prérogatives royales.** Le leader des conservateurs, David Cameron, a lancé l'idée de réduire les prérogatives royales qui permettent en fait au Premier ministre de prendre des décisions politiques importantes en lieu et place du souverain et nonobstant l'accord du Parlement. Sont visés par cette

déclaration du chef des conservateurs, formulée le 6 février 2006 au siège du parti, Victoria Street, le pouvoir de déclarer la guerre et d'envoyer des troupes à l'étranger, la signature des accords internationaux, la faculté de nomination et de remise d'honneurs ainsi que les modifications touchant à la composition gouvernementale. Cette initiative qui enchante les pétitionnaires de *Charter 88* et les signataires de la proposition de loi tendant à limiter ces prérogatives royales, souhaite dénoncer la présidentialisation du système orchestrée par Tony Blair et proposer une revalorisation des pouvoirs du Parlement dans ces quatre domaines au moins. Elle veut aussi devancer une initiative électorale du successeur présumé de Tony Blair, Gordon Brown.

15 mars 2006. **Enseignement.** Tony Blair fait face à une forte rébellion de députés travaillistes sur le projet de loi sur l'autonomie des écoles publiques. Ceux-ci craignent une « privatisation rampante ». La loi est adoptée le 15 mars grâce au soutien des conservateurs, par 458 voix contre 115 dont 52 travaillistes. 25 députés ont déserté le vote. Le projet doit maintenant être soumis en commission avant son approbation finale.

Mars 2006. **Parti travailliste; financement des partis.** À l'insu du trésorier du parti, le Labour aurait bénéficié de 10 millions de £ pour sa campagne de mai 2005. Cet argent n'a pas à être déclaré et provenait de prêteurs auxquels des décorations auraient été promises.

L'affaire éclate lorsque la commission chargée de valider les nominations à la Chambre des Lords rejette les noms de trois hommes d'affaires qui se révèlent avoir prêté plusieurs millions de £ lors de la campagne. Or si les prêts n'ont pas

à être déclarés, les prêteurs « oublient » souvent d'en demander le remboursement.

Et il est troublant de constater que sur 23 personnalités ayant donné plus de 100 000 £ au Labour, 17 sont devenus Lords ou ont été anoblis !

Le ministre de la Justice, Lord Falconer, propose d'obliger les partis à déclarer les prêts.

HAÏTI

7 février 2006. **Élections présidentielle et législatives.** 34 candidats sont en lice, dont une femme. Le 10 octobre, le Premier ministre, Gérard Latortue, a annoncé la tenue des élections.

Le 9 décembre, 24 heures après que le tribunal a validé la candidature de Dumarsais Siméus, riche homme d'affaires haïtien-américain, à l'élection présidentielle, le gouvernement révoque 5 des 10 juges de la Cour de cassation. Le Conseil électoral avait refusé sa candidature car la Constitution haïtienne ne reconnaît pas la double nationalité.

Le 30 décembre, les élections prévues le 6 janvier sont reportées pour la quatrième fois, en raison de problèmes d'organisation et aussi de sécurité.

Le 3 janvier, Dany Toussaint, candidat, est arrêté pour détention illégale d'armes par des Casques bleus chiliens et placé en garde à vue.

Une vague d'enlèvements est imputée à « certains candidats »... pour financer leur campagne.

Le 25 janvier, ce sont trois Français, dont une religieuse de 84 ans, qui sont enlevés puis libérés sans rançon grâce à la médiation d'un évêque haïtien. En dix mois, Haïti a connu plus de 1 900 enlèvements.

Au premier tour, René Préal arrive en tête avec 48,76 %, devançant très largement l'ancien président Leslie Manigat, 75 ans, avec 11,83 %, suivi de l'industriel Charles Henri Baker, 50 ans, avec 7,93 %.

René Préal revendique cependant la victoire dès le premier tour.

Le gouvernement annonce le 15 février la création d'une commission d'enquête sur les allégations de fraudes. Le lendemain René Préal est déclaré élu avec 51,5 % des voix, les 85 000 bulletins blancs n'entrant pas en compte dans le calcul... Il devance Leslie Manigat qui a 12 % et Charles Henri Baker avec 8 %.

La victoire de René Préal pourrait entraîner le retour de Jean-Bertrand Aristide, en exil en Afrique du Sud.

Il y avait en même temps des élections parlementaires. 1 300 candidats se présentent pour les 130 sièges.

La participation est très forte.

Le second tour des élections législatives prévu le 19 mars est reporté de plusieurs semaines.

INDE

23 mars 2006. **Parti du Congrès.** Sonia Gandhi, présidente du parti du Congrès, démissionne de son siège de député après des allégations selon lesquelles elle n'a pas respecté le règlement du Parlement en conservant d'autres emplois publics. Elle démissionne également de la présidence du Conseil national consultatif. Elle annonce qu'elle se présentera à nouveau à la députation lors du scrutin partiel qui doit suivre sa démission.

IRAK

20 janvier 2006. **Élections législatives.** Les résultats des élections législatives du

15 décembre sont publiés le 20 janvier avec retard, la Mission internationale d'experts reportant ses conclusions qui devaient être déposées le 15 janvier.

La Commission électorale a annoncé avoir annulé moins de 1 % des bulletins.

La coalition islamiste chiite, Alliance irakienne unifiée (partisans de l'imam radical Moqtada Al-Sadr, Parti Al-Daawa, parti du Premier ministre sortant Ibrahim Al-Jafaari, Conseil suprême de la révolution islamiste en Irak [Asri]), arrive largement en tête avec 128 des 275 sièges mais n'obtient pas la majorité absolue comme auparavant.

Les deux grands partis kurdes (Parti démocratique du Kurdistan de Massoud Barzani et Union patriotique du Kurdistan de Jalal Talabani) n'obtiennent que 53 élus contre 75 auparavant, avec 21,6 % des voix. Mais les grands perdants sont les sunnites qui avaient boycotté les élections de 2005. Le Front irakien de la concorde et le Front pour le dialogue national obtiennent respectivement 44 et 11 sièges. La liste de l'ancien Premier ministre intérimaire du chiite laïc Iyad Allaoui subit un échec passant de 40 à 25 députés et n'obtient qu'à peine 8 % des voix contre 13,8 % en janvier 2005. Avec 0,5 % des voix, l'ancien favori des néo-conservateurs américains, Ahmed Chalabi, connaît une défaite sans appel.

ISRAËL

3 janvier 2006. **Gouvernement.** Le leader du Likoud, Benyamin Netanyahou, annonce que les quatre ministres du Likoud quitteront le gouvernement le 8 janvier. Ces ministres (Sylvan Shalom, Affaires étrangères; Israël Katz, Agriculture, Limor Livnat, Éducation; Dany Naveh, Santé) s'étaient pourtant prononcés contre un départ du gouver-

Élections législatives israéliennes

Inscrits	5 014 622
Votants	3 186 739 (63,6 %)
Nuls	49 675
Suffrages exprimés	3 137 064
Seuil électoral (2 %)	62 741
Voix par siège	24 620

170

	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Kadima (nouveau)	690 901	22,02	29
Ha-Avoda (travailleurs)	472 366	15,06	19 (-2)
Shas (Parti religieux séfarade)	299 054	9,53	12 (+1)
Likoud (Droite)	281 996	8,98	12 (-15)
Israel Beitenou (Notre Maison Israël)	281 880	8,98	11 (+8)
Union nationale-Parti national religieux	224 083	7,14	9 (-1)
Gil-Gimla'ey Yisrael LaKnesset (Retraités) (nouveau)	185 759	5,92	7
Judaïsme de la Torah unifié	147 091	4,69	6 (+1)
Meretz-Yachad (Gauche)	118 302	3,77	5 (-1)
Ra'am-Ta'al (arabe)	94 786	3,02	4 (+2)
Front démocratique pour la paix et l'égalité	86 092	2,74	3 (=)
Assemblée démocratique nationale	72 066	2,30	3 (=)
Les Verts	47 595	1,52	0 (=)
Feuille verte (pour les drogues douces)	40 353	1,29	0 (=)
Front national juif	24 824	0,79	0 (=)
Tafnit	18 753	0,60	0 (=)
Hetz (La Flèche) (nouveau)	10 113	0,33	0
Shinui	4 675	0,16	0 (-15)
Autres partis	36 375	1,16	0 (=)

nement le 2 janvier. Finalement ils remettent leur démission le 12 janvier.

Le 16 janvier, Ehoud Olmert qui assure l'intérim d'Ariel Sharon, procède à un important remaniement ministériel. Tzipi Livni, fidèle d'Ariel Sharon, devient ministre des Affaires étrangères. Elle est la deuxième femme à occuper cette fonction après Golda Meir.

4 janvier 2006. **Premier ministre.** Victime d'une nouvelle attaque cérébrale après celle du 18 décembre 2005, Ariel Sharon, 78 ans, est opéré en urgence. L'ensemble des pouvoirs est transféré au vice-premier ministre Ehoud Olmert, 60 ans, avocat, député depuis 1973, maire de Jérusalem de 1993 à 2003, qui n'a pas le charisme du Premier ministre. Ehoud Olmert est nommé le 16 janvier chef

intérimaire du nouveau parti centriste, Kadima, lancé par Ariel Sharon qui dirigeait le gouvernement israélien depuis le 7 mars 2001.

Ariel Sharon est réopéré pour la septième fois le 11 février

28 mars 2006. **Élections législatives.** Le parti Kadima, créé par Ariel Sharon et dirigé par le Premier ministre Ehoud Olmert, arrive en tête au terme de ces élections législatives anticipées. Le Likoud, conduit par Benyamin Netanyahu, ancien Premier ministre, connaît une défaite cinglante : il arrive seulement en quatrième position, devancé par les ultra-orthodoxes séfarades du parti Shas, et le parti travailliste d'Amir Peretz qui se maintient.

La participation a été la plus basse (63,2 %) jamais enregistrée en Israël. 15 généraux siègeront au Parlement ainsi que 6 agents secrets. On ne compte que 17 femmes, soit 14 %. 8 élus seulement ont moins de 39 ans.

JAMAÏQUE

30 mars 2006. **Premier ministre.** Suite à la démission de Percival J. Patterson, 70 ans, qui dirigeait le gouvernement depuis le 30 mars 1992, Portia Simpson Miller, présidente du Parti national du peuple, 60 ans, lui succède. Elle est la septième dirigeante de l'île et la première femme.

JAPON

Février 2006. **Empereur.** Le Premier ministre Junichiro Koizumi souhaitait présenter un projet de loi permettant l'accession au trône impérial d'une femme. Il a nommé un comité des «sages» de dix personnalités qui a émis un avis favorable.

La question semblait pressante car le prince héritier Naruhito et son épouse n'ont qu'une fille et il n'y a pas eu d'héritier mâle depuis quarante ans. Ce n'est qu'à l'époque Meiji que les femmes ont été exclues de la succession par le code de la maison impériale et par la loi de la maison impériale promulguée en 1947. La dernière impératrice a régné à la fin du XVIII^e siècle.

Le neveu de l'empereur Hiro Hito, le prince Tomohito, avait jugé impossible l'intronisation d'une femme, ce que son père le prince Takahito, 90 ans, a également affirmé.

L'annonce de la grossesse de la princesse Kiko, épouse du prince Akishino, frère cadet du prince héritier, le 7 février, renforce la position des adversaires de la réforme. Le Premier ministre laisse entendre qu'il pourrait revenir sur son projet.

LIBERIA

16 janvier 2006. **Présidente de la République.** Ellen Johnson Sirleaf, 68 ans, devient présidente de la République succédant à Guy de Bryant, président du gouvernement transitoire national, en fonction depuis le 14 octobre 2003. Elle veut faire de la lutte contre la corruption l'un de ses axes forts. Elle suspend tous les employés du ministère des Finances « en attendant que soient menés à bien des contrôles qui détermineront ceux qui pourront rester ».

Mars 2006. **Ex-président.** Des discussions ont lieu entre la présidente libérienne et son collègue nigérian pour permettre une comparution en justice de l'ex-président et chef de guerre, Charles Taylor, réfugié au Nigeria. Il disparaît de sa résidence de Calabar le 28 mars mais

est arrêté le 29 dans l'État de Borno (Nord-Est) et expulsé vers le Liberia. Il est ensuite transféré en Sierra Leone pour y être jugé par le tribunal pénal institué en 2002. Cependant, le TSSL demande aux autorités néerlandaises que le procès se déroule aux Pays-Bas. Ce pays donne son accord sous la condition que les juges soient ceux du TSSL.

Charles Taylor, 58 ans, après avoir été conseiller du président Doe, s'était enfui après des détournements de fonds. Il rejoint le National Patriotic Front of Liberia dont il devient le leader et lance ses attaques contre le régime libérien en 1989. La guerre civile va durer sept ans, marquée par des exactions et l'enrôlement d'enfants soldats, Charles Taylor faisant preuve d'une extrême cruauté. Il est élu président en 1997 et dirige le pays du 2 août 1997 au 11 août 2003, mais doit quitter le pays face à la pression internationale.

NORVÈGE

1^{er} janvier 2006. **Parité.** Les 500 sociétés anonymes du pays doivent s'assurer qu'au moins 40 % des sièges de leurs conseils d'administration sont occupés par des femmes. Si, dans un délai de deux ans, ce taux n'est pas atteint, elles seront démantelées. Actuellement, les femmes ne représentent que 17,3 % des membres des CA.

PALESTINE

25 janvier 2006. **Élections législatives.** 1 340 673 inscrits dont 529 475 à Gaza et 811 198 en Cisjordanie peuvent participer aux élections.

728 candidats (dont 85 candidates) dont 414 dans les districts et 11 listes nationales s'affrontent pour 132 sièges

pourvus pour moitié à la représentation proportionnelle sur liste nationale et pour moitié dans 16 circonscriptions.

La Chambre sortante comptait 88 députés qui avaient pris leurs fonctions en 1996.

Le Hamas remporte la majorité absolue des sièges, avec 74 des 132 élus. Les Palestiniens ont voulu protester contre un Fatah marqué notamment par le népotisme et la corruption. En outre, le chômage frappe 44 % de la population et 70 % à Gaza.

Le Fatah dont la tête de liste est Marouan Barghouti, 46 ans, emprisonné en Israël, a 45 élus contre 55 en 1996. Réforme et Changement (Hamas) dirigé par Ismaïl Haniyeh, 42 ans, considéré comme un modéré, ancien secrétaire du fondateur et chef charismatique du Hamas, Cheikh Yassine, tué par un missile israélien le 22 mars 2004, a 76 élus.

La participation a été de 78,2 %

Février 2006. **Gouvernement.** Le Hamas propose Ismaïl Haniyeh pour diriger le gouvernement palestinien.

Dans cette situation de cohabitation, Mahmoud Abbas entend conserver la maîtrise des négociations avec Israël.

Immédiatement après l'annonce du choix de Ismaïl Haniyeh, Israël adopte une série de sanctions économiques, notamment le gel du transfert mensuel de 50 millions \$ correspondant aux taxes et droits de douane perçus par Israël au nom de l'Autorité palestinienne. Ces fonds représentent 30 % du budget de l'Autorité palestinienne.

PORTUGAL

22 janvier 2006. **Élection présidentielle.** L'ancien Premier ministre centre droit Anibal Cavacao Silva, 66 ans, professeur

Élections législatives en Palestine

Inscrits	1 332 396
Votants	1 042 424 (78,2 %)
Blancs et nuls	51 551
Suffrages exprimés	990 873

	voix	%	sièges
Changement et Réforme	440 409	44,4	74
Mouvement Fatah	410 554	41,4	45
Martyr Abu Ali Mustafa	42 101	4,2	3
L'Alternative	28 973	2,9	2
Palestine indépendante	26 909	2,7	2
La Troisième Voie	23 862	2,4	2
Autres (indépendants)	18 069	1,8	4

173

d'économie à l'Université catholique de Lisbonne, est élu dès le premier tour avec 50,6 % des suffrages. Il est soutenu par le parti social-démocrate. Il affrontait quatre candidats de gauche: l'ancien président Mario Soares, soutenu par le Premier ministre José Socrates, qui n'arrive que troisième avec seulement 14,3 %, le socialiste Manuel Alegre, historien-poète, sans le soutien du parti, arrivé en seconde position avec 20,7 %, le communiste Jeronimo de Sousa avec 8,6 % et le candidat du Bloc de gauche Francisco Louça avec 5,3 %. La participation a été de 62,6 %.

L'élection d'Anibal Cavacao Silva donne au Portugal son premier président conservateur depuis 1974. Il entre en fonction le 9 mars et succède à Jorge Sampaio, 67 ans, en fonction depuis le 9 mars 1996.

SUÈDE

3 janvier 2006. **Péage; référendum; Stockholm.** La ville de Stockholm expé-

rimente le 3 janvier 2006 le péage urbain qui existe déjà à Oslo ou Londres ou Singapour. L'opération est baptisée « essai de Stockholm », car le système est expérimental jusqu'en juillet et, en septembre, les habitants se prononceront par référendum. La taxe, flexible, est plafonnée à 60 couronnes par jour (6,4 €).

TAIWAN

17 et 19 janvier 2006. **Premier ministre.** Après la défaite sévère de son parti aux élections régionales du 3 décembre remportées par le Kuomintang, le Premier ministre Frank Hsieh, 60 ans, en fonction depuis le 1^{er} février 2005, démissionne. Après deux refus, le président Chen Shui-bian finit par accepter.

Il est remplacé par Su Tseng-chang, 59 ans, ancien avocat des droits de l'homme, ancien président du parti démocrate progressiste, fonction dont il avait démissionné après le revers électoral de décembre.

27 février 2006. **Indépendance.** Le président Chen Shui-bian annonce que le Conseil pour l'unification nationale, créé en 1990, a « cessé de fonctionner ». Ce conseil affirmait que « Taiwan et la Chine continentale font partie du territoire chinois » ; cela ne peut qu'aviver la tension entre Taïpei et Beijing. En 2005, la Chine a adopté une loi « antisécession » légitimant l'usage éventuel de la force pour « réunifier » Taiwan. Les États-Unis avaient appelé le président taiwanais à ne pas « abolir » le CUN. De fait, le mot n'a pas été utilisé.

174 Les statues de Tchang Kai-chek, ancien président de Taiwan après 1949 jusqu'à sa mort en 1975, fondateur du Kuomintang, et militant de l'unité de la Chine, sont enlevées de toutes les bases militaires de l'île.

TOKELAU

11 janvier au 1^{er} février 2006. **Référendum sur l'indépendance.** Les 600 électeurs de cet archipel qui ne compte que trois minuscules atolls choisissent entre l'indépendance et le maintien sous la souveraineté néo-zélandaise. Tokelau appartient à la Nouvelle-Zélande depuis 1948, même si le contrôle administratif avait déjà été transféré par le Royaume-Uni en 1925.

Les électeurs en résidence à Apia aux Samoa votent le 11, ceux de l'atoll Atafu le 13, ceux de l'atoll Nukunonu le 14 et ceux de l'atoll Fakaofu le 15.

Si une majorité des deux tiers se prononce en faveur de l'indépendance, l'archipel sera le plus petit État du monde après le Vatican. Il signera immédiatement un traité de libre-association avec la Nouvelle-Zélande dont il dépend totalement, n'ayant aucune ressource sur ses 12 km² et avec ses 1 431 habitants.

Sur les 615 électeurs inscrits, 584 (95 %) ont voté. Il y a eu 3 bulletins nuls. 349 ont voté pour le projet d'indépendance (60,07), 232 contre (39,93).

Finalement même si 60 % des électeurs votent en faveur de la proposition, la majorité des deux tiers n'ayant pas été atteinte, Tokelau reste un territoire néo-zélandais.

Il restera encore 15 autres territoires non autonomes aux yeux du Comité de décolonisation : Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, Gibraltar, les îles Malouines, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène, les îles Turks et Caïcos, les îles Vierges britanniques administrées par le Royaume-Uni, Guam et les îles Vierges américaines administrées par les États-Unis, la Nouvelle-Calédonie administrée par la France et le Sahara occidental occupé par le Maroc.

UKRAINE

10 janvier 2006. **Gouvernement.** Le Parlement adopte par 250 voix contre 50 une résolution destituant le gouvernement de Iouri Ekhanourov. Prenant prétexte du désaccord sur le contrat gazier, les députés du parti de Viktor Ianoukovitch, ex-candidat à l'élection présidentielle, et ceux du bloc de Ioulia Timochenko ont mêlé leurs voix, ce qui peut sembler une alliance contre nature. Mais Ioulia Timochenko a rompu avec le président Ianoukovitch. Après une réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} janvier, le gouvernement est responsable devant le Parlement.

Le président refuse de céder et considère la décision du Parlement comme « inconstitutionnelle ».

Des élections législatives doivent avoir lieu le 26 mars.

Élections législatives en Ukraine

Inscrits	37 173 544
Votants	25 002 988 (67,3 %)
Nuls	593 852
Suffrages exprimés	24 409 136

	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti des Régions	8 144 485	32,12 (+19,7)	180 (+69)
Bloc Ioulia Timochenko	5 648 345	22,27 (+13,8)	137 (+116)
Notre Ukraine	3 536 459	15,2 (-9,3)	8 (-27)
Parti socialiste d'Ukraine	1 439 624	6,1 (-0,6)	34 (+11)
Parti communiste d'Ukraine	928 501	3,66 (-17,5)	21 (-47)
Bloc Natalia Vitrenko	743 125	2,9	
Bloc populaire Litvin	618 060	2,4	
Bloc populaire ukrainien	475 636	1,9	
Parti Viche (Conseil)	443 559	1,7	
Bloc Gramadianski	372 931	1,5	
Bloc d'opposition Ne Tak (Pas cela)	256 837	1,0	
Parti social-démocrate d'Ukraine		1,0	0 (-24)
Indépendants			0 (-95)
Autres	1 801 574	7,8	0 (-6)

175

26 mars 2006. **Élections législatives.** Près de 37 millions d'électeurs étaient convoqués pour élire les 450 députés du Parlement au scrutin proportionnel. Une cinquantaine de formations s'affrontaient. Le Parti des régions (pro-russe) de Viktor Ianoukovitch arrive en tête. Le Bloc Ioulia Timochenko, ex-alliée de la «révolution orange», recueille 22 % et Notre Ukraine, formation du président Victor Iouchtchenko, leader de la «révolution orange», au pouvoir depuis le 23 janvier 2005, n'obtient que 15 % des suffrages. Ioulia Timochenko, 46 ans, qui avait été évincée du gouvernement le 8 septembre, prend une belle revanche. Le taux de participation a été de 58 %.

VATICAN

22 février et 24 mars 2006. **Cardinaux.** Le pape Benoît XVI annonce, le 22 février, la réunion d'un consistoire le 24 mars pour la création de 15 nouveaux cardinaux. Parmi les nouveaux cardinaux, il y a deux Français, Mgr Jean-Pierre Ricard, 61 ans, archevêque de Bordeaux et président de la Conférence des évêques de France et le Père Albert Vanhoye, 82 ans, jésuite, ancien secrétaire de la Commission biblique pontificale.

Avec les nouvelles créations, il y aura 193 cardinaux mais 120 seulement votent pour l'élection du pape car ils ont moins de 80 ans. Le continent européen est le

plus représenté avec 100 cardinaux et 60 électeurs, soit exactement la moitié des électeurs du Sacré Collège. On compte 20 Américains du Nord (16 électeurs), 32 Latino-Américains (20), 17 Africains (9), 20 Asiatiques (13) et 4 Océaniens (2). L'Asie accroît son poids au détriment notamment de l'Afrique. On notera la nomination de Mgr Zen Ze Kiun, évêque de Hong Kong, critique à l'égard de la politique religieuse de Beijing.

11 mars 2006. **Curie.** Benoît XVI réforme la Curie romaine. Il annonce « à titre temporaire » deux regroupements de conseils pontificaux. Le Conseil pour la pastorale des migrants et itinérants sera placé sous l'autorité du président du conseil pontifical Justice et Paix. D'autre part, le Conseil pour le dialogue interreligieux passe sous l'autorité du président du

Conseil pontifical de la culture dirigé par le cardinal français Paul Poupard.

VENEZUELA

Mars 2006. **Drapeau.** Pour adapter le drapeau vénézuélien au « socialisme du XXI^e siècle », le Parlement y apporte une modification. Le cheval figurant dans l'écusson en haut à gauche du drapeau ne regardera plus désormais vers la droite ce qui est « réactionnaire », mais vers la gauche. Le Parlement vote aussi l'ajout d'une huitième étoile sur le drapeau en hommage à Simon Bolívar, le pays portant depuis l'arrivée au pouvoir de Hugo Chavez, le nom de « république bolivarienne du Venezuela ». Sont également ajoutés un kayak, un arc et une flèche symbolisant les armes des indigènes et une machette de paysan.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JANVIER – 30 AVRIL 2006)

177

REPÈRES

3 janvier. En réponse aux vœux du gouvernement, le président Chirac déclare : « Les échéances viendront à leur heure. L'expression des ambitions... doit venir elle aussi à son heure. »

8 janvier. Inauguration de la maison de François Mitterrand à Jarnac (Charente) à l'occasion du dixième anniversaire de son décès.

12 janvier. La cour d'appel de Versailles valide l'enquête relative aux emplois fictifs de la Ville de Paris.

13 janvier. Le Premier ministre présente son projet pour l'emploi : « Le contrat première embauche » (CPE).

18 janvier. La commission d'enquête parlementaire entend, sur fond médiatique, le juge d'instruction, Fabrice Burgaud, à propos de l'affaire d'Outreau.

28 janvier. Au congrès de Lyon, l'UDF se proclame un « parti libre ».

1^{er} février. La reproduction de carica-

tures du prophète Mahomet par *France Soir* provoque l'indignation du Conseil français du culte musulman.

7 février. Première manifestation nationale contre le CPE.

8 février. Réunion de toutes les composantes de la gauche à la Mutualité, à Paris, contre le CPE.

Le chef de l'État condamne « les provocations manifestes susceptibles d'attiser dangereusement les passions », à propos des caricatures de Mahomet.

13 février. M. Frêche (S), président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, présente ses excuses à la communauté harki pour avoir traité ses membres de « sous-hommes ».

16 février. M. Sarkozy, président de l'UMP, rencontre à Berlin la chancelière Merkel (CDU-CSU), à propos de son projet européen.

18 février. M. Sarkozy lance son slogan pour 2007 : « Imaginons la France d'après. »

- 23 février. MM. Chirac et de Villepin se rendent à la synagogue, rue de la Victoire, à Paris, en hommage à Ilan Halimi, mortellement agressé.
- 25 février. Le Premier ministre annonce, au titre du « nationalisme économique », la fusion entre Gaz de France et Suez.
- 26 février. Défilé à Paris contre le racisme et l'antisémitisme à la suite du décès d'Ilan Halimi. M. de Villiers en est exclu.
M^{me} Françoise de Panafieu (UMP) arrive en tête des « primaires » en vue de la désignation du candidat à la mairie de Paris. Ses concurrents se désistent en sa faveur.
- 28 février. M. Frêche est suspendu du bureau national du PS.
- 3 mars. Le FN intente un procès au Mouvement pour la France (MPF) de M. de Villiers pour plagiat. Il sera débouté le 13 mars.
- 7 mars. Nouvelle manifestation nationale, d'une plus grande ampleur, contre le CPE.
- 10 mars. M. Sarkozy est reçu par M. Césaire à Fort-de-France (Martinique).
- 11 mars. Occupée depuis deux jours par des manifestants hostiles au CPE, la Sorbonne est évacuée par les forces de l'ordre.
- 21 mars. Le PS impose la parité entre les candidatures féminines et masculines aux élections législatives de 2007.
- 24 mars. Le Premier ministre reçoit les représentants des syndicats opposés au CPE.
- 25 mars. Le Premier ministre accueille les syndicats et organisations des étudiants et des lycéens.
- 26 mars. M^{me} Buffet est réélue secrétaire nationale du PCF à l'issue du XXXIII^e congrès, réuni au Bourget (Seine-Saint-Denis).
- Référendum à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), ouvert aux étrangers non communautaires, portant sur leur droit de vote aux élections municipales, bien que le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le 13 janvier, ait, sur recours du préfet, décidé sa suspension.
- 28 mars. Ample mobilisation nationale contre le CPE. M. de Villepin réplique devant les députés : « La République, ce n'est pas les préalables ni l'ultimatum. »
- 30 mars. Perquisition à la DGSE dans le cadre de l'affaire Clearstream.
- 7 avril. Le communiqué des présidents des groupes parlementaires UMP évoque, à propos du remplacement du CPE, « la proposition de loi que le gouvernement nous a demandée ».
- 11 avril. « Merci Nicolas pour ce que tu as fait », déclare le président Chirac, à propos du rôle assumé par le président de l'UMP, à l'occasion de la crise du CPE.
- 26 avril. Le Conseil d'État annule deux circulaires du garde des Sceaux relatives à la procédure du plaider-coupable.

AMENDEMENT

– *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, « Le triomphe de “l'entonnoir” (À propos de la décision “Lutte contre le terrorisme” du Conseil constitutionnel) », *Les Petites Affiches*, 15-2; J.-P. Camby, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP*, 2006, p. 293; B. Mathieu, « Le droit d'amendement : en user sans en abuser », *AJDA*, 2006, p. 306.

– *Cafouillage*. Un article qui a fait l'objet d'amendements peut-il être retiré par le gouvernement ? L'article 1^{er} du projet relatif au droit d'auteur dans la société de l'information, très critiqué en décembre, a été retiré lors de la reprise de la discussion du texte, le 7 mars, par le gouvernement qui a déposé à la place un amendement n° 272 « portant article additionnel après l'article 1^{er} » et proposant une solution alternative. Vivement contesté, le retrait de l'article 1^{er}, dont l'examen avait commencé et qui avait été amendé, a cependant été défendu par le président Debré qui invoquait un précédent remontant à 1961 et une décision (peu probante) du Conseil constitutionnel (p. 1572), avant que le gouvernement ne se ravise. Craignant, en effet, que le Conseil constitutionnel ne censure cette manipulation, il a réintroduit, le 8 mars, l'article retiré sur lequel le droit d'amendement était rouvert, créant une situation qualifiée de « surréaliste » par M. Emmanuelli : l'Assemblée a poursuivi, le 9 mars, l'examen de l'amendement n° 272 dont le vote a été réservé, puis l'article 1^{er} est revenu en discussion, pour être rejeté à la demande du ministre, avant que l'amendement n° 272 ne soit adopté par 28 voix (UMP) contre 0, les autres groupes refusant de participer au vote.

– *Conditions du débat*. L'utilisation des dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement (levée de la discussion commune pour faire jouer la priorité et réserve) ne rend pas la procédure contraire à la Constitution, précise la décision 535 DC *Égalité des chances*, qui ajoute que la circonstance que « certains amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée [...], à la supposer établie,

n'a pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements [...] concernés et aux conditions générales du débat » (cons. 10). Cette discrète allusion à l'obstruction reprend la formulation de la décision 329 DC du 13 janvier 1994, *Loi Falloux* (cette *Chronique*, n° 70, p. 184) et confirme que le Conseil ne protège pas le droit d'amendement dans ses débordements.

– *Consultation du Conseil d'État* ? « Le deuxième alinéa de l'article 39 n'impose la consultation du Conseil d'État et la délibération du conseil des ministres que pour les projets de loi... et non pour les amendements », rappelle la décision 535 DC (cons. 8) aux requérants qui prétendaient que l'article 8 (CPE) de la loi pour l'égalité des chances, introduit par voie d'amendement, aurait dû figurer dans le projet en raison de « sa nature, sa portée et son ampleur ».

– *Innovation et confirmations jurisprudentielles*. La décision 532 DC *Lutte contre le terrorisme* du 19 janvier synthétise l'ensemble des règles gouvernant désormais l'exercice du droit d'amendement, dont le fondement constitutionnel est déterminé par l'article 6 DDH (« la loi est l'expression de la volonté générale ») et par les dispositions pertinentes de la Constitution (articles 34, 39, 40, 41, 45, 47 et 47-1), dont la combinaison conduit aux solutions suivantes :

I. En première lecture, « le droit d'amendement [...] doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure

et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie». Ce considérant 25 résume la jurisprudence en vigueur concernant le lien avec le projet qui a entraîné la censure de l'article 19 de la loi déferée, comme ce fut ensuite le cas de l'article 30 de la loi relative à l'égalité salariale (533 DC du 16 mars), de l'article 31 de la loi pour le retour à l'emploi (534 DC du 16 mars), soulevé d'office comme pour l'article 22 de la loi pour l'égalité des chances (535 DC du 30 mars). À cette dernière occasion, le Conseil réitère l'abandon de la doctrine des « limites inhérentes » (445 DC du 19 juin 2001) (cette *Chronique*, n° 99, p. 199), vainement invoquée par les auteurs de la saisine, auxquels cet abandon, vieux de cinq ans, semble avoir échappé...

II. Après la première lecture : « Il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel "Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique", que [...] les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion; toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec les textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. » Ce

considérant 26 comporte une innovation majeure : le principe de « l'entonnoir », partiellement appliqué jusqu'à présent (cette *Chronique*, n° 87, p. 183), s'impose désormais après la première lecture (et non plus seulement au stade de la CMP), « comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat », observe le Conseil qui accueille, un peu tardivement, les principes traditionnels du droit parlementaire consacrés par les règlements qu'il avait auparavant écartés (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2004, n° 307).

En l'espèce, l'énoncé de la nouvelle jurisprudence se présente comme un *obiter dictum* de la décision 532 DC (l'urgence ayant été déclarée et donc la CMP réunie après une seule lecture), mais elle a été appliquée dès le 16 mars (533 DC) à la loi pour l'égalité salariale, dont l'article 14 introduit en deuxième lecture n'est pas en relation directe avec une disposition restant en discussion, non plus que les articles 9, 18 et 31. Vainement le gouvernement a-t-il observé que l'article 14 avait été adopté par le Sénat « le jour même où le Conseil a décidé de modifier sa jurisprudence », laquelle n'était donc pas encore connue... (*JO*, 24-3, p. 4449).

– *Recevabilité*. La théorie du lien avec le texte en discussion a été étendue par un arrêt du Conseil d'État, le 22 février (*JO*, 11-4, p. 5441), aux actes adoptés par l'Assemblée de la Polynésie française, appelés « lois du pays » (art. 139 LO 27 février 2004) (cette *Chronique*, n° 110, p. 203).

V. *Assemblée nationale. Autorité juridictionnelle. Droit parlementaire. Habilitation législative. Loi. Sénat.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. B. Fuligni, *Les Quinze Mille. Députés d'hier et d'aujourd'hui*, Horay, 2006.

– *Bureau*. M^{me} Hélène Mignon (Haute-Garonne) (S) a été nommée vice-présidente, à compter du 1^{er} janvier, en remplacement de M^{me} Paulette Guinchard (Doubs) (S) démissionnaire (*JO*, 31-12, 2005).

– *Condition des fonctionnaires parlementaires*. Par un arrêt *Assemblée nationale*, le Conseil d'État a jugé, le 9 décembre 2005 (*RFDA*, 2006, p. 207), que le tribunal administratif de Paris était compétent pour apprécier les décisions du comité d'avancement, selon une jurisprudence désormais classique (v. notre *Droit parlementaire*, 3^e éd., Montchrestien, 2004, n° 103).

– *Président*. En présentant ses vœux au chef de l'État, le 3 janvier, M. Debré a souhaité limiter « les dérives préoccupantes » du droit d'amendement, rappelant que « depuis l'ouverture de la législature, nous sommes sur la voie des 100 000 amendements déposés », soit dix fois plus que pendant les quatre premières années de la législature 1968-1973. À cette fin, le président Debré a préconisé d'instituer des délais stricts pour s'opposer aux amendements déposés « in extremis ». Il devait être entendu par le Conseil constitutionnel dès le 19 janvier (2005-532 DC). Il a souhaité, au surplus, que le gouvernement use avec « plus de parcimonie » du recours à la procédure d'urgence, utilisée dans un cas sur quatre ; d'autant que l'urgence ne signifie pas « un examen et une mise en œuvre rapide », en songeant aux

décrets d'application (*Le Figaro*, 4-1).

– *Réception dans l'hémicycle*. Le président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, a été invité, à son tour, le 24 janvier, devant les députés (cette *Chronique*, n° 114, p. 169). « Je me demande si le pays de Molière ne céderait pas à la tentation du malade imaginaire », devait-il s'exclamer, enflammant l'Assemblée (*Le Monde*, 26-1).

V. *Élections législatives. Immunités parlementaires. Parlement. Parlemen-taires. Parlementaires en mission. Responsabilité gouvernementale*.

181

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. P. Avril, « Juge et représentant », in R. Ben Achour, J. Gicquel et S. Milacic (dir.), *La Démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 183 ; Chr. Lazerges (dir.) *Figures de parquet*, PUF, 2006 ; M.-L. Rassat, J.-M. Lemoyne de Forges et P. Lemoyne de Forges, *Institutions administratives et juridictionnelles*, Ellipses, 2006.

– *Entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne*. Le décret 2006-15 du 15 janvier porte, à cet égard, publication de la convention établie par le Conseil (art. 34 TUE), faite à Bruxelles, le 29 mai 2000. Le décret 2006-16 du 15 janvier est relatif au protocole à ladite convention, fait à Luxembourg, le 16 octobre 2001 (*JO*, 7-1).

– *Incident*. Lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 6 janvier, le Premier ministre a réagi à la publication, la veille, dans les colonnes du *Monde*,

daté du 7, du discours que le Premier président devait prononcer à cette occasion en écho au drame d'Outreau, notamment (« Nous rendons justice les mains tremblantes »). Contrairement au protocole, M. de Villepin a déclaré : « Il n'est pas dans les habitudes d'une séance plénière de rentrée que le Premier ministre s'exprime, mais je ne suis pas un homme d'habitudes, nous ne sommes pas dans un temps d'habitudes, mais un temps de grand changement » (*Le Monde*, 8/9-1).

– *Regrets*. À son tour (cette *Chronique*, n° 117, p 169), la cour d'appel de Douai a présenté ses regrets, le 5 janvier, aux victimes d'Outreau (*Le Figaro*, 6-1).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Libertés publiques*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. *EDCE*, n°57, La Documentation française, 2006.

– *Contrôle juridictionnel spécifique*.

V. *Amendement*.

BICAMÉRISME

V. *Amendement*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. *La Profondeur du droit local*, Mélanges Jean-Claude Douence, Dalloz, 2006 ; P. Devedjian, « Décentralisation : la tapisserie de Pénélope », *Commentaire*, n° 113, 2006, p. 99 ; V. Goesel-Le Bihan, « Départements et régions d'outre-mer et actes internationaux », *RFDC*, 2006, p. 3 ; A. Roblot-Troisier et J.-G. Sorbara, « Les règles

constitutionnelles devant la Cour EDH » (commentaire de l'arrêt *Py c. France* du 11 janvier 2005), *RFDA*, 2006, p. 139 ; Cour des comptes, « L'intercommunalité en France : rapport au président de la République », *La Documentation française*, 2005.

– *Changement de nom d'un département*. À la demande du conseil général, ce changement est décidé par décret en Conseil d'État (art. L. 3111-1 CGCT). Six départements ont été concernés, indique le ministre de l'Intérieur : la Charente-Inférieure est devenue la Charente-Maritime (loi du 4 septembre 1941) ; la Seine-Inférieure, la Seine-Maritime (décret du 18 janvier 1955), la Loire-Inférieure, la Loire-Atlantique (décret du 9 mars 1957) ; les Basses-Pyrénées, les Pyrénées-Atlantiques (décret du 10 octobre 1969) ; les Basses-Alpes, les Alpes-de-Haute-Provence (décret du 13 avril 1970). Les Côtes d'Armor ont succédé aux Côtes-du-Nord (décret du 27 février 1990) (AN, Q, 21-3).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 2006-187 du 15 février (*JO*, 22-2) porte publication de l'accord du 15 mars 2004 entre les gouvernements français, allemand et luxembourgeois et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière aux cantons et organismes publics de Berne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève (cette *Chronique*, n° 116, p. 194).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le décret du 18 avril modifie celui du 26 mars 1852 relatif à l'organisation des cultes protestants, à la suite de l'union de l'Église

réformée d'Alsace et de Lorraine et de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (JO, 19-4).

– *Expérimentation*. Le décret 2006-400 du 3 avril (JO, 5-4) fixe la liste des régions retenues pour participer à l'expérimentation en matière de financement et de réalisation d'équipements sanitaires (art. 70 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

– *Intercommunalité*. 2525 établissements publics de coopération intercommunale (EPIC) regroupent, à l'heure présente, 84 % de la population, précise le ministre des Collectivités territoriales (AN, Q, 28-3). Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur dresse le tableau des communautés de communes, d'agglomérations et des communautés urbaines, soit un total de 56, dont le territoire chevauche une limite départementale (*ibid.*, 21-2).

– *Participation à une organisation internationale*. Le ministre des Affaires étrangères se déclare favorable à une « revalorisation » des collectivités françaises au sein du forum des îles du Pacifique, en vue d'une « meilleure insertion ». À ce titre, celle de Wallis-et-Futuna, conformément à son statut (loi du 29 juillet 1961), pourrait obtenir un statut d'observateur (AN, Q, 10-1).

V. *Amendement. Élections. Loi du pays de Nouvelle-Calédonie. Questions écrites. République*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Affaire d'Outreau*. La commission d'enquête créée le 7 décembre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 170) a consacré

plus de 200 heures à des auditions, presque toutes ouvertes à la presse et retransmises en direct, qui ont commencé le 16 janvier par celles des personnes acquittées et se sont achevées le 12 avril par celle du ministre de la Justice; l'innovation la plus spectaculaire a été l'audition, le 8 février, de M. Fabrice Burgaud, juge d'instruction de l'affaire, qui a été largement retransmise par TF1 et France 2. À la suite des parties et de leurs avocats, la commission a entendu les acteurs, magistrats, experts et policiers, mais aussi des journalistes et les syndicats de magistrats, et elle a tenu plusieurs tables rondes sur la réforme de l'instruction, l'enquête policière, la responsabilité des magistrats, le recueil de la parole des enfants... Le rapport établi à partir des informations recueillies à l'occasion de cette confrontation sans précédent sur le fonctionnement du service public de la justice sera publié le 7 juin.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2^e éd., 2006, et « le CC, la compétence du législateur et le désordre normatif », *RDP*, 2006, p. 45; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 7^e éd., 2006; M. Verpeaux, *Conseil constitutionnel*, Jurisclasseur administratif, fasc. 1410, 2005; D. Chamussy, « Procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique », *EDCE*, n° 57, 2006, p. 349; O. Dutheillet de Lamothe, « La sécurité juridique : le point de vue du juge constitutionnel », *ibid.*, p. 369; X. Bioy, « L'identité de la personne devant le Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2006, p. 73; V. Ogier-

Bernaudo et C. Severino, « Droit constitutionnel jurisprudentiel : panorama 2005 », *D*, 2006, p. 826 ; G. Alberton, « Et le Conseil constitutionnel ouvrit la boîte de Pandore » (à propos de la décision du 19-11-2004), *AJDA*, 2006, p. 593 ; F. Benoît-Rohmer, « La peine de mort n'est pas définitivement abolie en France ! » (à propos de la décision du 13-10-2005), *L'Europe des libertés*, n° 19, janvier, PU de Strasbourg, p. 7 ; B. Mathieu « Les lois de finances au crible de la sécurité juridique », *LPA*, 13-1, et « L'examen juridique de la constitutionnalité du *contrat première embauche* », *ibid.*, 13-4.

– *Chr. RDP*, 2006, p. 245 ; *RFFP*, n° 93, février, p. 163 ; *RFDC*, 2006, p. 145.

– *Concl.* F. Donnat, CE, 9-11-2005, « *Moitry* », *AJDA*, 2006, p. 147 (observations du Conseil constitutionnel).

– *Notes.* P. Avril et J. Gicquel, sous 2005-532 DC, 19-1-2005, *LPA*, 15-2-2005 ; D. Chamussy, 2005-526 DC, 13-10, *ibid.*, 27-4 ; C. Saint-Alary-Houin, 2005-532, 22-7, *ibid.*, 17-2 ; J.-É. Schoettl, 2005-530 DC, 29-12, *ibid.*, 6-1, 16-1 ; 2006-203 L, 31-1, *ibid.*, 16-2 ; 2006-535 DC, 30-3, *ibid.*, 5 et 6-4 ; 2006-533 DC, 16-3, *ibid.*, 13 et 14-4 ; 2006-2 LP, 5-4, *ibid.*, 26-4 ; 2005-528 DC, 15-12, *RFDA*, 2006, p. 126.

– *Compétence.* La LO 2006-404 du 5 avril relative à l'élection du président de la République (*JO*, 6-4) attribue désormais au Conseil, conformément à ses observations du 8 juillet 2005 (cette *Chronique*, n° 116, p. 196), la qualité de juge d'appel des décisions de la CCFP, relatives aux comptes de campagne, au titre d'un « recours de pleine juridic-

tion », selon une formule inusitée (nouvelle rédaction du III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962).

– *Condition des membres.* MM. Giscard d'Estaing et Joxe n'ont pas participé, au Palais de l'Élysée, à la cérémonie des vœux, le 3 janvier (cette *Chronique*, n° 114, p. 172). M^{me} Dominique Schnapper a publié, en collaboration avec M^{me} Chantal Bordes-Benayoun, un ouvrage intitulé : *Diasporas et Nations*, Odile Jacob, 2006.

– *Décisions.* V. tableau *ci-après*.

– *Incompétence.* À bon droit, la décision 2006-535 a écarté, à propos du CPE, l'argument tiré de la violation d'un engagement international (une convention de l'OIT) sur le fondement de l'article 61C (cons. 27). De même, l'argument tiré d'une méconnaissance d'une directive communautaire, dès lors que l'article 8 incriminé « n'avait pas pour objet de [la] transposer en droit interne » (cons. 28). Mais un glissement par rapport à la décision de principe du 10 juin 2004 *Économie numérique* (cette *Chronique*, n° 111, p. 199) ne se dessine-t-il pas dans l'éventualité visée par un commentateur très autorisé où « une loi serait contestée au motif qu'elle serait incompatible avec les objectifs de la directive qu'elle a pour objet de transposer » ? (*LPA*, 5-4, p. 21).

– *Membre de droit.* Outre son absence à la cérémonie des vœux, M. Giscard d'Estaing a partagé, le 24 janvier, le prix Adenauer-de Gaulle, avec l'ancien chancelier Schmidt, à l'occasion de la journée de l'amitié franco-allemande (*Le Figaro*, 25-1). Par ailleurs, il dispose dorénavant d'un bureau au Conseil, situé au deuxième

-
- 19-1 2005-532 DC (JO, 24-1). Loi relative à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles frontaliers. V. *Amendement. Libertés publiques et ci-dessous.*
- 31-1 2006-203 L (JO, 2-2). Déclassement. V. *Pouvoir réglementaire et ci-dessous.*
- 16-3 2006-17 D (JO, 21-3). Déchéance de M. Mancel, député. V. *Parlementaires et ci-dessous.*
 2006-534 DC (JO, 24-3). Loi pour le retour à l'emploi. V. *Amendement. Habilitation législative. Libertés publiques.*
 2006-533 DC (JO, 24-3). Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. V. *Amendement. Libertés publiques et ci-dessous.*
- 30-3 2006-535 DC (JO, 2, 8 et 11-4). Loi pour l'égalité des chances. V. *Amendement. Libertés publiques. Responsabilité gouvernementale et ci-dessous.*
- 5-4 2006-536 DC (JO, 6 et 15-4). LO relative à l'élection du président de la République. V. *Élection présidentielle et ci-dessous.*
 2006-2 LP (JO, 11-4). Loi du pays relative à la représentativité des organisations syndicales de salariés. V. *Loi du pays de Nouvelle-Calédonie et ci-dessous.*
-

185

étage, à l'opposé de ses collègues, apprend-on. Comme à son habitude (cette *Chronique*, n° 117, p. 171), il a fait connaître son sentiment, en particulier, sur la crise sociale provoquée par le CPE. Avec sévérité, dans un entretien au *Journal du dimanche*, le 9 avril, il a estimé que « la désorganisation des institutions a atteint un niveau inconnu depuis le début de la V^e République... Le président de la République, auquel la Constitution fixe comme première mission de veiller au respect de la Constitution, a signé et promulgué une loi votée par le Parlement. D'une manière surprenante, il annonce le même jour que cette loi ne sera pas appliquée. En vertu de quels pouvoirs ? ». Avant de conclure : « Il est grand temps de sortir de ce bourbier, car le fonctionnement normal des institutions doit être rétabli. »

Au cours de la période de référence, l'ancien chef de l'État n'a siégé qu'aux séances du 19 janvier et du 16 mars.

– *Observations.* Par un arrêt *Moitry*, le Conseil d'État a décliné sa compétence, au titre des *actes de gouvernement*, le 9 novembre 2005 (concl. F. Donnat, *AJDA*, 2006, p. 147) s'agissant de la publication sur le site Internet du Conseil constitutionnel de commentaires relatifs au sens et à la portée de sa jurisprudence électorale, en l'espèce. Dans la perspective de l'arrêt *Brouant* du 25 octobre 2002, concernant le règlement de celui-ci en matière d'archives (cette *Chronique*, n° 105, p. 189), un considérant de principe énonce, à cet effet : « Il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des actes qui se rattachent à l'exercice par le Conseil

constitutionnel des missions qui lui sont confiées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement. »

– *Président*. C'est à l'intérêt général que le président Pierre Mazeaud a consacré ses vœux au chef de l'État, le 3 janvier, en analysant « l'importance singulière » qu'il revêt dans la jurisprudence du Conseil ; il a cité de nombreux exemples du rôle qu'il y joue, notamment dans l'application du principe d'égalité ou de l'exercice des droits de valeur constitutionnelle qu'il conduit à restreindre, « à condition de ne pas les dénaturer » ; il est également revenu à ce propos sur la qualité de la loi qu'il avait traitée l'an dernier (cette *Chronique*, n° 114, p. 174).

Dans un tout autre ordre d'idées, le président Mazeaud a participé, le 9 janvier, à l'émission *Les Grosses Têtes* sur RTL.

– *Procédure*. Le Conseil a déclaré irrecevable, le 5 avril (2006-2 LP), le recours dirigé contre une loi du pays de Nouvelle-Calédonie relative à la représentativité des organisations syndicales de salariés, motif pris de ce qu'il ne comportait que 15 signatures des membres du Congrès calédonien sur les 18 exigées, au minimum, par l'article 104 de la LO du 19 mars 1999 (JO, 11-4). Il a, par ailleurs, opposé une fin de non-recevoir à la requête du garde des Sceaux relative à la situation de M. Mancel, député (2006-17 D). Une réserve d'interprétation a permis de valider une disposition législative (2006-533 DC). Au reste, l'avancée de la jurisprudence de « l'entonnoir » (2005-532 DC) procède d'un *obiter dictum*. Il a, par ailleurs, soulevé d'office le moyen tiré de l'article 6 de la Déclaration

des droits de 1789, pour s'opposer à une discrimination positive en faveur des femmes (2006-533 DC). En dernier lieu, le nom du rapporteur de la décision 2006-535 DC, M. Dutheillet de Lamothe, a été révélé par *Paris-Match*, le 23 mars.

– *Saisine*. À l'opposé de la première loi destinée à lutter contre le terrorisme (loi du 15 novembre 2001) (cette *Chronique*, n° 101, p. 133), celle du 23 janvier (2006-64), qui en renforce le dispositif, a été déferée au Conseil (2005-532 DC). Le Conseil a créé l'événement en rendant, le 30 mars, une décision de conformité, à propos du CPE (2006-535 DC).

– *Suivi des décisions*. Lors de la cérémonie des vœux, le président Chirac a annoncé qu'il engagerait une révision de la Constitution, après la décision 524/525 du 13 octobre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 175) relative au deuxième protocole du Pacte des Nations unies relatif aux droits civiques et politiques, visant à abolir la peine de mort (*Le Figaro*, 4-1). Le bureau du Sénat, réuni le 11 avril (*InfoSénat*, 944, p. 28), a décidé une modification de son règlement afin de se conformer à l'avancée de la jurisprudence de l'« entonnoir » (2005-532 DC). Des parlementaires en mission ont été nommés, le 12 avril, à propos des missions budgétaires *mono-programme* (2005-530 DC).

V. *Amendement*. *Droit communautaire et européen*. *Élection présidentielle*. *Habilitation législative*. *Libertés publiques*. *Loi*. *Loi du pays de Nouvelle-Calédonie*. *Parlementaires en mission*. *Pouvoir réglementaire*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Conseil des ministres franco-allemand.*

En présence pour la première fois de la chancelière et en l'absence du Premier ministre, le conseil semestriel s'est tenu à Berlin, le 14 mars (*Le Figaro*, 15-3) (cette *Chronique*, n° 114, p. 175).

– *Réunion exceptionnelle.* Le décret 2006-2 du 3 janvier a mis fin à l'application de la loi du 18 novembre 2005 prorogeant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain, conséquemment à la réunion du conseil du même jour (cette *Chronique*, n° 117, p. 173). Le retour au droit commun est intervenu le lendemain.

– *Secret des délibérations.* À propos d'une appréciation portée par le chef de l'État, en conseil des ministres, sur la qualité des veaux élevés en Corrèze et dans le Ségala (Tarn) et rapportée par *Le Canard enchaîné*, le ministre de l'Agriculture se borne à répondre que les écrits de ce journal n'engagent que lui et que « les délibérations du conseil des ministres ne sont pas publiques » (AN, Q, 7-3). Le secret constitue une « obligation d'État » pour tous ses participants, selon le règlement intérieur de 1947 (v. G. Berlia, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, 7^e éd., LGDJ, 1952, p. 594).

CONSEIL ÉCONOMIQUE
ET SOCIAL

– *Bibliographie.* J. Dermagne, *Qu'est-ce que le Conseil économique et social?*, L'Archipel, 2006; R. Bellert, « Les Charmes douilllets du palais d'Iéna », *Le Monde*, 5-1.

– *Avis.* Conformément à la jurisprudence constitutionnelle (21 avril 2005, *Avenir de l'école*) (cette *Chronique*, n° 114, p. 175), le Conseil économique et social a émis, le 16 novembre 2005, un avis relatif à la loi de programme pour la recherche (2006-450) du 18 avril (*JO*, 19-4).

– *Composition.* Le décret du président de la République daté du 5 janvier porte désignation de personnalités appelées à siéger dans les sections (*JO*, 6-1).

– *Secrétaire général.* M. Christian Dors a été nommé à cet emploi par décret du chef de l'État, le 13 janvier (*JO*, 14-1).

V. *Loi de programme.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA
MAGISTRATURE

– *Avis.* Le CSM a été appelé à émettre deux avis, à l'attention du chef de l'État, à l'occasion de l'affaire d'Outreau. Le 15 décembre 2005, au moment où des magistrats étaient appelés à déposer devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, en rappelant « les principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire », d'une part, et celui selon lequel « les magistrats demeurent tenus au secret des délibérations, objet de leur serment dont ils ne peuvent en aucun cas être relevés », d'autre part (*Le Monde*, 17-2).

À l'issue de l'audition télévisée du juge Fabrice Burgaud, le 8 février, un second avis daté du 16 février, à l'unisson de M. Canivet, premier magistrat de France, qui avait adressé une lettre, le 13 précédent, au chef de l'État, rappelle avec force la place et le fonctionnement de la justice dans un État de droit. Il déplore que des magistrats entendus

« aient été interrogés sur l'élaboration de leurs décisions juridictionnelles » (*ibid.*, 18-12). D'une manière exceptionnelle, les deux formations du CSM ont été réunies par leur président au Palais de l'Élysée, le 24 février. Quant à leur chef disciplinaire respectif, le premier président et le procureur général près la Cour de cassation, ils avaient été reçus par le chef de l'État la veille (*ibid.*, 25-2).

– *Pouvoir disciplinaire.* Au cours de la période 2000-2005, 29 sanctions ont été prononcées, indique le garde des Sceaux, dont 11 emportant exclusion du magistrat du corps de la magistrature, sous forme d'une mise à la retraite d'office ou d'une révocation, 14 déplacements d'office (dont 7 assortis d'un retrait de certaines fonctions) et 4 réprimandes. Par ailleurs, au cours de ce laps de temps, 11 interdictions temporaires d'exercer ont été prononcées préalablement à la décision du fond (AN, Q, 10-1).

V. Autorité judiciaire.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* B. Mathieu, M. Verpeaux et F. Mélin-Soucramanien (dir.), *Constitution et Construction européenne*, Dalloz, 2006 ; F. Mélin-Soucramanien (dir.), *L'Interprétation constitutionnelle*, Dalloz, 2006 ; F. Moderne, « Réviser » la Constitution, Dalloz, 2006.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Une inéligibilité peut-elle être automatique ? », *RDP*, 2006, p. 17 (note sous CE, 1^{er}-7-2005, *Ousty*).

V. Vote.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Composition.* Sous la présidence de M. Le Gall, la liste de ses membres au 1^{er} janvier est publiée au *JO* du 1^{er} février.

V. Ministres.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* F. Chaltiel, *Droit de l'Union européenne*, PUF, 2006, et « Le Conseil d'État et le droit communautaire de l'environnement (à propos de l'arrêt 15-2, *Association Ban Asbesto* relatif au désamiantage du *Clemenceau*), *LPA*, 27-2 ; N. Clinchamps, *Parlement européen et Droit parlementaire*, préface de J. Gicquel, LGDJ, 2006 ; F. Luchaire, *Le Droit européen. Son application en France*, Economica, 2006 ; H. Oberdorff, « Ordre et désordre normatifs dans l'Union européenne », *RDP*, 2006, p. 113 ; A. Viala, « Désordre normatif et pluralité linguistique européenne », *ibid.*, p. 139.

– *Français expatriés.* Au sein de l'Union européenne, 492 397 d'entre eux vivaient dans un autre État membre de l'Union européenne à la fin de 2004 : 216 778 étaient actifs et 275 619 inactifs (AN, Q, 21-3). On estime à 2,2 millions, au total, le nombre de nos compatriotes établis hors de France.

– *Processus de décision européens.* Une circulaire du Premier ministre datée du 19 décembre 2005 (*JO*, 9-2), adressée aux membres du gouvernement est relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile auxdits processus. Cette circulaire a été prise conformément à la demande exprimée par le

président de la République, le 29 août écoulé, lors de la conférence des ambassadeurs.

– *Simplification*. L'accord interinstitutionnel *Mieux légiférer* du 23 septembre 2003 entre la Commission, le Conseil et le Parlement instaure une stratégie globale pour améliorer la qualité de la réglementation (AN, Q, 21-2).

– *Transposition des directives communautaires*. Depuis le début de la présente législature, 96,8 %, en moyenne, du volume total des directives à transposer par année l'a été en droit national dans le respect des délais convenus. Toutefois, un retard de transposition est toléré, au plan communautaire, pour 1,5 % du stock desdites directives (AN, Q, 21-2) (cette *Chronique*, n° 117, p. 174).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel*.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. R. Ben Achour, J. Gicquel et S. Milacic (dir.), *La Démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 3^e éd., 2006; H. Roussillon, X. Bioy et S. Mouton (dir.), *Les Nouveaux Objets du droit constitutionnel*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2006; G. Toulemonde, *Institutions politiques comparées*, Ellipses, 2006; J. Gicquel, « Représentation et contrôle », in *La Démocratie représentative devant un défi historique*, op. cit., p. 95; R. Ben Achour, « La présidentialisation des régimes parlementaires » ou le raccourcissement des circuits représentatifs, *ibid.*, p. 169; Y. Ben Achour, « Le

régime représentatif, modèle constitutionnel indépassable », *ibid.*, p. 282; S. Belaïd, « Démocratie représentative et État de droit : quelles incompatibilités ? », p. 43; F. Sauvageot, « Le serment des hautes autorités étatiques : une institution à développer ? », *RDP*, 2006, p. 201.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. D. Chamussy, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel (2005-526 DC), *LPA*, 27-4.

V. Amendement.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. O. Rouquan, *Régulations et Stratégies présidentialisées sous la V^e République*, Connaissances et Savoirs, 2006; G. Carcassonne et O. Duhamel, « Éviter un nouveau 21 avril », *Le Monde*, 8-3.

– *Français établis hors de France*. Un arrêté du ministre des Affaires étrangères, en date du 5 janvier, porte nomination des membres de la commission électorale relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français expatriés (art. 7 de la LO du 31 janvier 1976 modifiée) (*JO*, 18-1).

– *Listes électorales consulaires*. Le décret 2006-389 du 30 mars (*JO*, 1^{er}-4) dresse la liste des ambassades et postes consulaires chargés de la tenue desdites listes (art. 5 de la LO du 31 janvier 1976 modifiée) (cette *Chronique*, n° 117, p. 174).

– *Loi organique*. Inspirée par les observations du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 116, p. 196) qui l'a décla-

rée conforme, la LO 2006-404 du 5 avril relative à l'élection du président de la République (JO, 6-4, et rectificatif au JO, 15-4) modifie et complète la loi du 6 novembre 1962. Afin de faciliter la tâche des autorités de contrôle et le déroulement de la campagne électorale, la date limite du dépôt des parrainages, qui était de 18 jours avant le premier tour, est désormais fixée au 6^e vendredi le précédant, soit 37 jours, et la publication de la liste des candidats est avancée du 16^e au 33^e jour. D'autre part, l'examen des comptes de campagne des candidats est transféré à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, lequel ne statue donc plus en premier ressort. En cas d'irrégularités ne conduisant pas au rejet du compte, le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (qui n'est possible qu'après l'approbation définitive du compte) peut être réduit « en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités » par décision de la CCFP ou du Conseil constitutionnel. Ce pouvoir d'appréciation était réclamé par le Conseil depuis 1995, mais il lui avait été refusé par les députés lors du vote de la précédente LO du 5 février 2001 (cette *Chronique*, n° 98, p. 178). La présente LO procède en outre à l'actualisation des dispositions applicables, compte tenu, notamment, des modifications concernant la participation des Français de l'étranger, et la tenue du scrutin le samedi est étendue aux collectivités d'Amérique et aux ambassades et consulats du continent américain pour éviter que les résultats de la métropole n'y soient connus au moment du vote.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-Cl. Colliard, « Les mutations de l'opération électorale : élection des représentants ou élection des gouvernants », in *La Démocratie représentative devant un défi historique*, op. cit., p. 215.

– *Calendrier électoral.* Le ministre de l'Intérieur indique que, de 1958 à 2005, on compte seulement 10 années sur 48 sans élections au suffrage universel direct (1960, 1963, 1966, 1975, 1980, 1987, 1990, 1991, 1996, 2003), soit 21 % (AN, Q, 31-1).

– *Campagne électorale.* Les candidats peuvent utiliser des sites Internet dans leur campagne. « Cette modalité constitue une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, mais ne revêt pas un caractère de publicité commerciale au sens de l'article L. 52-1 du code électoral », a jugé le Conseil d'État (8-7-2002, *Élections municipales de Rodez*) rappelle le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, un candidat peut maintenir en ligne son site jusqu'à ce que l'élection soit acquise, toute modification étant interdite à partir de la veille du scrutin à zéro heure. « Lorsqu'un site est utilisé à des fins de propagande électorale, le candidat est tenu d'intégrer l'ensemble des dépenses liées à cet outil dans son compte de campagne » (AN, Q, 18-4).

– *Compte de campagne.* Les frais d'expertise comptable afférents n'ont pas à figurer dans ce dernier, selon la CCFP, à l'exception de l'élection présidentielle. « Par contre, observe le ministre de l'Intérieur, lorsque ces frais [y] figurent, assortis de justificatifs de paiement, ils

sont pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire versé aux candidats » (AN, Q, 7-2).

À propos du seuil exigé de 5 % des suffrages exprimés (art. L. 52-11-1 du code électoral), « le juge de l'élection ne peut être saisi que d'une contestation portant sur la validité des opérations électorales », rappelle le ministre de l'Intérieur. Si un candidat estime qu'il aurait dû recueillir plus de 5 %, « il doit adresser un recours gracieux au préfet, en démontrant l'existence d'erreurs dans le décompte des suffrages (Conseil d'État, 11 juillet 2001, *Bellanger*) ». En cas de rejet, l'intéressé pourra contester, selon la procédure de droit commun, devant le juge administratif (AN, Q, 21-2).

– *Élections cantonales.* Le canton est la circonscription électorale retenue pour la désignation des conseillers généraux depuis les lois du 22 juin 1833 et 3 juillet 1848, indique le ministre de l'Intérieur. À ce titre, « la carte cantonale doit respecter le principe d'égalité du suffrage entre les citoyens... Le canton assure également la représentation des composantes territoriales du département », conformément à la décision du Conseil constitutionnel (82-147 DC du 2 décembre 1982). Le ministre d'État précise, par ailleurs, que 700 nouveaux cantons ont été créés en métropole depuis 1973, pour l'essentiel dans les secteurs urbains. Cependant, des disparités démographiques demeurent (AN, Q, 18-4).

– *Élections municipales et sénatoriales.* Un tableau recense, depuis 1874, les dates d'élections des conseillers municipaux et des sénateurs, avec l'indication des séries renouvelées pour ces derniers (AN, Q, 28-2).

– *Propagande électorale.* En application de l'article L. 52-1 du code électoral « l'utilisation de publicités commerciales dans un but électoral sur une radio locale pendant une période de campagne électorale est prohibée », affirme le ministre de l'Intérieur. De la même façon, cette dernière ne peut participer au financement par la diffusion gratuite d'émission de promotion (AN, Q, 31-1).

Il reste, qu'en application de l'article L. 52-8 *in fine*, les candidats ou les listes de candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter des dons des personnes physiques ou des partis politiques. En revanche, relève le ministre de l'Intérieur, les dons sollicités par voie audiovisuelle ou radiophonique sont prohibés (AN, Q, 7-2).

– *Prorogation des mandats locaux.* À huit reprises sous la V^e République, la durée de ceux-ci a été modifiée : de la loi du 4 décembre 1972 à celle du 11 avril 2003, selon le ministre de l'Intérieur (AN, Q, 28-2)... en oubliant, cependant, la dernière loi de prorogation du 15 décembre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 175).

V. Collectivités territoriales. Vote.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Candidats au premier tour.* En réponse à M^{me} Zimmermann, le ministre de l'Intérieur dresse la liste des partis et groupements ayant présenté au moins 50 candidats, en 2002, avec le pourcentage des candidatures féminines. Au total, 7757 candidats sont entrés en lice, dont 4581 hommes et 3176 femmes, soit 40,94 % (AN, Q, 18-4).

– *Découpage des circonscriptions électorales*. L'instauration de l'usage selon lequel le cadre du scrutin législatif n'est pas modifié dans l'année précédant les élections, sauf circonstances particulières, est retracée par le ministre de l'Intérieur, à partir du décret du 29 janvier 1871. Au reste, l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990 prévoit qu'il « ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées » (AN, Q, 31-1).

192 V. Assemblée nationale. Libertés publiques.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la France et Monaco*. Le décret 2006-17 du 5 janvier (JO, 7-1) porte publication du traité du 24 octobre 2002, signé à Paris ; celui du 17 juillet 1918 se révélant inadapté. « La République assure à la Principauté la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité du territoire monégasque dans les mêmes conditions que le sien » (art. 1^{er}, al. 1^{er}). Pour sa part, la Principauté s'engage à ce que ses actions « s'accordent avec les intérêts fondamentaux » de la République (al. 2). Une « communauté de destin », selon le préambule du traité se substitue à « l'amitié protectrice » de celui de 1918.

La France peut, « à la demande ou avec l'agrément du prince, faire pénétrer et séjourner sur le territoire de la Principauté les forces nécessaires à la sécurité des deux États » (art. 4, al. 1^{er}). Toutefois, selon l'esprit et les termes de l'article 16 C, « cette demande ou cet

agrément n'est pas requis lorsque l'indépendance, la souveraineté ou l'intégrité du territoire de la Principauté de Monaco sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu » (al. 2) (v. AN, rapport Guibal, n° 1878, 2004).

– *Statistiques*. Selon le ministre des Affaires étrangères, on peut considérer que la France était liée, au 1^{er} janvier 2006, par plus de 7 000 traités et accords internationaux. Le chiffre de 8 000 devrait être atteint d'ici la fin de la présente année (AN, Q, 14-2). Par ailleurs, depuis 1990, la France a ratifié 639 conventions bilatérales, soit une moyenne de 43 textes chaque année (*ibid.*).

V. Président de la République.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. J.-F. Kessler, *Les Hauts Fonctionnaires, la Politique et l'Argent*, A. Michel, 2006 ; J. Petit, « Le nouveau régime de la délégation de signature des membres du gouvernement », *JPC A*, 2005, n° 1682 ; Sénat, « L'état d'urgence », LC 156, 2006 ; « Scènes de crise à Matignon » (à propos du CPE), *Le Monde*, 30-3.

– *Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire*. Le CIACT (cette *Chronique*, n° 117, p. 188) s'est réuni, à l'hôtel de Matignon, le 6 mars (*Le Figaro*, 7-3). Le gouvernement y a manifesté sa volonté de conserver son rôle « d'autorité de gestion » des programmes européens, entre autres.

– *Communication*. Une insertion publicitaire relative à la déclaration des

revenus préremplie a été décidée (*Le Monde*, 15-2) (cette *Chronique*, n° 115, p. 200).

– *Coordination*. Le décret 2006-444 du 14 avril institue, auprès du ministre des Transports, un coordonnateur interministériel... pour le développement de l'usage du vélo (*JO*, 15-4).

– « *La double fidélité* ». En présentant ses vœux au chef de l'État, le 3 janvier, le Premier ministre a indiqué que l'action du gouvernement s'inscrivait « dans une double fidélité : institutionnelle, car les ministres procèdent tous de l'autorité du président et personnelle à l'égard de Jacques Chirac. Nous en ressentons une grande fierté » (*Le Figaro*, 4-1).

– *Pouvoirs exceptionnels*. Un décret en conseil des ministres (2006-2) du 3 janvier met fin, à compter du lendemain, à l'état d'urgence, déclaré sur le territoire métropolitain par le décret du 8 novembre 2005 et prorogé par la loi du 18 novembre suivant (cette *Chronique*, n° 117, p. 176).

Le dernier précédent concernant la métropole remontait au décret du 22 avril 1961, en relation avec le putsch d'Alger, qui s'appliquera jusqu'au 31 mai 1963 (v. J. Lyon, *Nouveau Supplément au traité politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. III, n° 556, La Documentation française, 2002). Le livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme a été validé par le Premier ministre, le 7 mars (*Le Monde*, 8-3), et publié à la Documentation française.

– *Séminaire gouvernemental*. La crise sociale découlant du contrat première embauche (CPE) a été à l'origine de réunions, les 15 mars et 3 avril (*Le*

Figaro, 16-3 et 4-4) (cette *Chronique*, n° 117, p. 177).

V. *Habilitation législative. Loi. Ministres. Premier Ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale*.

GROUPE

– *Rôle de l'UMP*. À la suite de la « modification » de l'article 8 (contrat première embauche) de la loi pour l'égalité des chances annoncée par le président de la République le 31 mars, l'Élysée a fait savoir, le 3 avril, que le chef de l'État avait « indiqué à Nicolas Sarkozy que l'élaboration de la proposition de loi sur le CPE devrait se faire en "en totale cohérence" entre les présidents des groupes UMP de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre et les deux ministres en charge du dossier ». En conséquence, les présidents de deux groupes, MM. Bernard Accoyer et Joselin de Rohan, ainsi que les deux rapporteurs de la loi, MM. Laurent Hénart et Alain Gournac, ont reçu les représentants des syndicats, en présence de MM. Jean-Louis Borloo, ministre de la Cohésion sociale, et Gérard Larcher, ministre délégué à l'Emploi, à l'hôtel de la questure du Sénat à partir du 5 avril ; un groupe de travail réunissant les députés et sénateurs UMP intéressés devait être informé de l'avancée des discussions (*Le Monde*, 6-4). À l'issue de ces consultations avec 19 organisations d'employeurs, de salariés, d'étudiants et de lycéens, le Premier ministre a déclaré le 10 avril qu'au vu des recommandations « du rapport des présidents des groupes parlementaires et des responsables de la majorité [...] j'ai proposé au président de la République [...] le remplacement de

l'article 8 de la loi sur l'égalité des chances». La proposition de loi «pour l'accès des jeunes à la vie active en entreprise» ainsi substituée au CPE et déposée à l'Assemblée nationale sous la signature de MM. Accoyer, Duberbard et Hénart, a été ensuite présentée par les deux présidents (*ibid.*, 11-4).

V. Amendement. Loi. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.

HABILITATION LÉGISLATIVE

194

– *Amendement.* Le gouvernement, s'il peut seul demander l'autorisation de prendre des ordonnances (510 DC du 26 janvier 2005) (cette *Chronique*, n° 114, p. 179), a «la faculté de le faire en déposant soit un projet de loi, soit un amendement à un texte en cours d'examen», estime la décision 534 DC *Retour à l'emploi* du 16 mars, laquelle observe que cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec l'objet du projet déposé et vérifie que la finalité et le domaine de l'habilitation sont précisés (cons. 5 à 10). L'amendement en question a été déposé lors de la lecture unique précédant la CMP (urgence déclarée), au cours de laquelle on sait que ce droit «s'exerce pleinement», aucune disposition constitutionnelle n'excluant qu'il concerne une habilitation, malgré le défaut de consultation du Conseil d'État, en l'espèce regrettable. *A contrario*, un tel amendement pourrait-il être introduit après la première lecture ?

– *Article 74-1 C.* L'ordonnance n° 2006-60 du 19 janvier, qui porte actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nou-

velle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna (*JO*, 20-1), a été prise en application de l'article 74-1 introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (cette *Chronique*, n° 106, p. 184 : habilitation permanente concernant les collectivités visées à l'article 74 C et la Nouvelle-Calédonie et ratification dans les 18 mois).

– *Complexité.* Suivant la pratique des habilitations autorisées à l'occasion de lois ordinaires dont l'intitulé ne mentionne pas qu'il est fait application de l'article 38 C, l'article 103 de la loi 2006-11 du 5 janvier d'orientation agricole (*JO*, 6-1) dispose que les ordonnances prévues aux articles 8, 59, 71 et 92 sont prises dans un délai de 9 mois, délai porté à 12 mois pour celles prévues aux articles 23, 73 et 93, et à 18 mois pour celle de l'article 102 : bel exemple de «désordre normatif» ! De la même façon, l'article 29 de la loi 2006-449 du 18 avril relative à l'organisation de la réserve militaire et du service de défense autorise le gouvernement à modifier par voie d'ordonnance le code de la défense ainsi que le code civil, dans un délai de 12 mois (*JO*, 19-4).

V. Amendement. Gouvernement. Loi.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Irresponsabilité.* M. Brard, député de Seine-Saint-Denis (C), a été condamné, le 31 mars, à une amende pour avoir diffamé le cinéaste Élie Chouraqui concernant un reportage consacré à l'antisémitisme (*Le Figaro*, 1^{er}-2/4). M. Christian Vanneste, député du Nord (UMP), l'a été par le tribunal correctionnel de Lille, le 24 janvier, à 3 000 € d'amende pour injures homophobes et 2 000 € de dom-

mages et intérêts aux associations plaignantes (*Le Monde*, 26-1).

V. Parlementaires.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Proposition de loi*. Les députés socialistes ont opposé l'article 40 C à la proposition de loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise (qui « remplace » le CPE), le 11 avril. Après une suspension de séance afin que le bureau de la commission des finances puisse statuer, son président, M. Pierre Méhaignerie, a indiqué que la proposition comporte effectivement des majorations de charges, mais que le gouvernement avait déposé un amendement visant à prendre en charge cette dépense nouvelle et que la proposition est donc recevable, conformément à de nombreux précédents (p. 2618).

V. Groupes. Loi. Président de la République.

JOURNAL OFFICIEL

– *Levée de l'anonymat* ? Au titre des mesures nominatives, la personne concernée est désormais mentionnée dans l'édition matérielle (décret 1^{er}-1, *JO*, 3-1 @ 32) à l'exclusion, toutefois, des membres des cabinets ministériels et du secrétariat général de la présidence de la République (cette *Chronique*, n° 115, p. 204).

– *Italiques*. L'article 8 de la loi du 31 mars 2006 relatif au CPE a été « remplacé » par celle du 21 avril (*JO*, 22-4) qui, d'une manière inattendue, se présente sous cet aspect typographique. Une sortie de crise exceptionnelle au sens plein du terme.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. B. Stirn, *Les Libertés en questions*, Montchrestien, 6^e éd., 2006; G. Armand, « Que reste-t-il de la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ? », *RFDC*, 2006, p. 37; R. Fraisse, « Presse écrite », fasc. 270 et 271, 2006, *Jurisclassseur administratif*; F. Mélin-Soucramanien, « La parité n'est pas l'égalité... Brèves remarques sur les limites aux discriminations positives », *D*, 2006, p. 873; F. Moderne, « La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle ? », *RFDA*, 2006, p. 2; E. Dreyer, « La fonction des droits fondamentaux dans l'ordre juridique », *D*, 2006, p. 748; J. Dhommeaux, « La réforme du système des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme », *L'Europe des libertés*, janvier, n° 18, PU de Strasbourg, p. 1; J.-É. Gicquel, « La délivrance de passeports : *imbroglio* sur *imbroglio* ne vaut », *La Semaine juridique, Administrations et Collectivités territoriales*, 20 mars, n° 1073; L. Ferry, « Discrimination positive ou intégration républicaine », *Regards sur l'actualité*, n° 319, La Documentation française, mars 2006, p. 69; P. Jan, « La réforme du statut général des militaires », *LPA*, 10-3; J.-É. Schoettl, « La loi pour l'égalité des chances devant le CC », *ibid.*, 5 et 6-4, et « La loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes devant le CC », *ibid.*, 13 et 14-4; B. Mathieu, *Le Droit à la vie*, Conseil de l'Europe, 2005, La Documentation française, 2006; J. d'Ormesson, « Le rire face aux religions : conjuguer liberté et respect », *Le Figaro*, 10-2; Sénat, *L'État d'urgence*, série législation comparée, n° LC 156, 2006; R. de Bellescize, « La réforme du statut général des militaires », *RDP*, 2006, p. 313; S. Juan, « L'objectif

à valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé: droit individuel ou collectif? », *ibid.*, p. 439.

– *Communication audiovisuelle*. Une nouvelle télévision locale est née, le 24 mars, avec TV Tours (*La Lettre du CSA*, n° 194, avril, p. 17) (cette *Chronique*, n° 117, p. 179).

À propos des temps d'intervention, le CSA a adressé une observation à TF1, pour la période allant de novembre 2005 à janvier 2006, en raison d'une surreprésentation du gouvernement. En sens inverse, une mise en garde a été envoyée à France 2 et France 3 pour une surreprésentation de l'opposition parlementaire. Quant au temps d'intervention des partis non représentés au Parlement (hors journaux télévisés), le Conseil a fait parvenir une observation à TF1, France 2, France 3 et M6 en raison de leur sous-représentation chronique (*La Lettre du CSA*, n° 194, avril, p. 14 et 15).

– *Conformité de la loi sur l'égalité des chances*. La loi 2006-396 du 31 mars (JO, 2-4) a été promulguée, après la déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2006-535 DC) (v. *Loi*). La suspension de certaines prestations familiales par le président du conseil général, en cas de carence parentale (art. 48 de la loi déferée), s'analyse, sans contredit, en une sanction administrative. Dès lors, conformément à sa jurisprudence (17 janvier 1989, CSA) (cette *Chronique*, n° 50, p. 199), le Conseil a validé cette disposition au motif qu'elle est respectueuse du principe de la légalité des peines et des droits de la défense. Il en sera de même du mécanisme de la transaction pénale (art. 51) qui permet au maire, tant que l'action publique n'a pas

été mise en mouvement, de la proposer à l'auteur de certaines contraventions, sous forme d'un travail d'intérêt général. Cette disposition avait alerté la Cour de cassation et amené le Sénat à l'encadrer. Réplique aux incivilités, la transaction (nouvel art. 44-1 CPP), qui doit être homologuée par l'autorité judiciaire, ne lie pas celle-ci et ne méconnaît donc pas le principe de la séparation des pouvoirs au sens de l'article 66 C. Au surplus, il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'un procès *stricto sensu* mais d'une transaction impliquant une rencontre de volontés. Reste que la mesure ne revêt pas un caractère exécutoire. Par suite, les droits de la défense sont sauvegardés, ainsi que le droit à un procès (art. 16 de la Déclaration de 1789).

– *Dignité de la personne humaine et droits des malades*. Le décret 2006-119 du 6 février, pris en application de la loi 2005-370 du 22 avril 2005, concernant les droits des malades et la fin de vie, fixe les modalités de « l'expression de la volonté relative la fin de vie » (JO, 7-2). Un second décret du 6 février (2006-120) précise que si un médecin « doit s'efforcer de soulager les souffrances du malade par des moyens appropriés, il doit s'abstenir de toute obstination déraisonnable dans les investigations ou la thérapeutique ». Une procédure collégiale décide de limiter ou d'arrêter un traitement (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 114, p. 181).

– *Égalité devant la loi*. La loi 2006-340 du 23 mars (JO, 24-3) relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes a été déferée au Conseil constitutionnel (2006-533 DC). Outre la censure de dispositions introduites sous forme d'amendements (v. *supra*), ce dernier a estimé que le res-

pect de proportion entre les femmes et les hommes dans des instances délibératives d'entreprises (conseil d'administration, comité d'entreprise) ou juridictionnelles (conseils de prud'hommes) était contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789. Conformément à la jurisprudence (19 juin 2001, *Statut de la magistrature*) (cette *Chronique*, n° 99, p. 211), le Conseil a repoussé cette discrimination positive : « la considération du sexe ne saurait prévaloir sur celle des capacités et de l'utilité commune ». Autrement dit, la parité se décline en équité (« la recherche d'un accès équilibré »). Elle ne vaut, au vu des travaux préparatoires, égalité qu'en matière d'élections politiques (art. 3 C).

– *Égalité des sexes*. Le décret du 6 mars porte nomination des membres de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. Notre collègue, Dominique Chagnollaud siège dans ce gynécée (*JO*, 7-3). M^{me} Zimmermann, députée, a été renouvelée par décret du 6 mars dans ses fonctions de rapporteuse générale (*ibid.*).

Au 31 décembre 2005, le taux de féminisation des militaires de carrière et sous contrat est de 13,20 % contre 6 % en 1995, dont 9,60 % pour l'armée de terre ; 19,05 % pour l'armée de l'air, 11,33 % pour la marine nationale, et 12,57 % pour la gendarmerie nationale (AN, Q, 21-3).

Pour la première fois, une femme a accédé à la présidence d'une chambre à la Cour de cassation (M^{me} Claire Favre) (décret du 22 mars, *JO*, 29-3 @ 41) et à la Cour des comptes (M^{me} Claire Bazy-Malaurie) (décret du 4 janvier, *ibid.*, 5-1 @ 47). Quant à la féminisation de la sémantique, elle s'est enrichie d'une payeuse générale du Trésor (décret du 9-1, *JO*, 11-1) (cette *Chronique*, n° 113, p. 234).

– *Égalité et lutte contre les discriminations*. La HALDE (cette *Chronique*, n° 113, p. 234) disposera à l'avenir d'un pouvoir de transaction pénale (nouvel art. 11-1 de la loi du 30 décembre 2004, rédaction de la loi 2006-396 du 31 mars pour l'égalité des chances). La délibération de son collège du 19 septembre 2005 a désigné les membres du Comité consultatif (*JO*, 11-1). Dans le même ordre de considération, le CSA devra veiller au respect de « la diversité de la société française » (nouvel art. 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, rédaction de la loi susmentionnée).

197

– *Immigration sanitaire*. Un arrêté du 11 janvier détermine les modalités de la visite médicale des étrangers autorisés à séjourner en France (*JO*, 24-1).

– *Liberté d'aller et venir*. Un arrêté du 31 mars pris pour l'application de l'article 33 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme détermine diverses modalités en matière de sécurité et de contrôles frontaliers (*JO*, 11-4).

– *Parité électorale et sanction pécuniaire* (art. 3 et 4C). Le ministre de l'Intérieur indique, au titre de 2006, que le montant des pénalités financières prononcées contre les partis sur la première fraction de l'aide publique de l'État, s'élève à 7053 488,68 € : de l'UMP (4 262 606,13 €) à la LCR (0,00 €) en passant par le PS (1 650 980,54 €), le PCF (124 077,04 €), l'UDF (666 743,27 €), et le Front national (77 454,02 €), indépendamment des partis ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer (AN, Q, 21-3).

– *Protection de la vie privée*. Le décret 2006-358 du 24 mars (*JO*, 26-3), pris en

application de la loi 2006-64 du 23 janvier relative à la lutte contre le terrorisme, détermine les modalités de conservation des données des communications électroniques.

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Élections législatives. Loi. Partis politiques.*

LOI

198

– *Séparation des pouvoirs.* Les réquisitions de données permises par l'article 6 de la loi 2006-64 du 23 janvier (JO, 24-1) contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles aux frontières visent non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer. Or, constate la décision 532 DC, « elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif; elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public ». Ainsi, « le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs » (cons. 5) et les mots « et de réprimer » sont contraires à la Constitution. La référence directe à la séparation des pouvoirs, avec ou sans le visa de l'article 16 DDH, revient désormais dans la jurisprudence : v. la décision 531 DC du 29 décembre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 183). Au surplus, ladite loi renforce la vidéosurveillance (cette *Chronique*, n° 74, p. 219).

– *Violation par la France de la CEDH.* La Cour de Strasbourg a rendu 76 arrêts la concernant en 2000 (dont 60 ont constaté au moins une violation de la convention); 45 arrêts en 2001 (dont 35 arrêts de violation); 75 arrêts en 2002 (dont 61 de violation); 94 arrêts en 2003 (dont 76 de violation); 75 arrêts en 2004 (dont 59 arrêts de violation) et 60 arrêts en 2005 (dont 51 de violation) (AN, Q, 14-3).

– *Bibliographie.* Premier ministre, Secrétariat général du gouvernement, Conseil d'État, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, La Documentation française, 2005; D. Chamussy, « Procédure législative et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique », *EDCE*, n° 57, 2006, p. 349; J. de Clausade (dir.), « Sécurité juridique et complexité du droit », *ibid.*, p. 223; Y. Gaudemet (dir.), « Le désordre normatif », *RDP*, 2006, p. 43 et « La loi administrative », *ibid.*, p. 65; B. Stirn, « Lois et règlements : le paradoxe du désordre », *ibid.*, p. 129; « L'abrogation implicite de la loi 1. par la loi nouvelle (concl. R. Keller sous CE, 23-11-2005, *M^{me} Baux*); 2. par la Constitution, (concl. J.-H. Stahl, CE, ass., 16-12-2005, *Ministre des Affaires sociales et Syndicat national des huissiers de justice*), *RFDA*, 2006, p. 32 et 41.

– *Promulgation sans application.* Dans son allocution du 31 mars, le président Chirac a constaté que la loi pour l'égalité des chances avait été votée par le Parlement et déclarée conforme par le Conseil constitutionnel : « En démocratie, cela a un sens et doit être respecté. C'est pourquoi j'ai décidé de promulguer cette loi [...] Mais j'ai entendu également les inquiétudes qui s'expriment [...] Et je veux y répondre. C'est pourquoi je demande au gouvernement de préparer immédiatement deux modifications de la loi sur les points qui ont fait débat [...] Enfin, je demande au gouvernement de

prendre toutes les dispositions nécessaires pour que, en pratique, aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement l'ensemble de ces modifications » (*Le Monde*, 2/3-4). Après la promulgation de la loi pour l'égalité des chances au JO du 2-4, c'est finalement une proposition de loi de l'UMP qui sera négociée avec les syndicats, afin de « remplacer » l'article controversé sur le contrat première embauche (CPE), et qui deviendra la loi 2006-457 du 21 avril (JO, 22-4). N'aurait-il pas été plus simple de demander une nouvelle délibération en application de l'article 10 C ?

– *Respect des articles 34 et 37 C.* Une circulaire du directeur du cabinet du Premier ministre, M. Pierre Mongin, selon une démarche inhabituelle, datée du 19 janvier, a été adressée en ce sens aux membres du gouvernement et à leur directeur de cabinet (JO, 21-1).

V. *Amendement. Conseil constitutionnel. Groupes. Habilitation législative. Irrecevabilité financière. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie.* R. Fraisse et D. Chamussy, « Il existe encore des cavaliers sociaux ! », *LPA*, 20-1.

V. Conseil constitutionnel.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* E. Arkwright, J.-L. Bœuf et C. Courrèges (dir.), *Les Finances publiques et la Réforme budgétaire*, La

Documentation française, 2^e éd., 2006; « LOLF et gestion de la réforme publique » (dossier), *AJDA*, 2006, p. 523; « LOLF: ce qui change », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 316, décembre 2005; P. Jan, « La réforme budgétaire et fiscale au cœur de la réforme de l'État », *RDP*, 2006, p. 25; M. Conan, « La LOLF n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007 », *ibid.*, p. 31; A. Pariente, « La démarche de performance issue de la LOLF: quelles perspectives ? », *ibid.*, p. 37; B. Plagnet, « La loi de finances pour 2006 », *RFFP*, n° 93, février, p. 195; « L'État réforme en profondeur la procédure budgétaire », *Le Monde*, 4-1.

199

– *Décrets d'avance.* Conformément à l'article 13 de la LOLF, la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur général de la loi de finances, a adopté un avis, pour la première fois, le 14 mars, à l'attention du Premier ministre, qui sera suivi, sur un projet de décret d'avance relatif aux crédits pour la grippe aviaire et le chikungunya. La commission sénatoriale l'imitera la semaine suivante.

LOI DU PAYS DE NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie.* O. Gohin, « Les lois du pays: contribution au désordre normatif français », *RDP*, 2006, p. 85.

V. Conseil constitutionnel.

MINISTRES

– *Bibliographie.* D. Schneidermann, « Schönberg-Borloo, un téléfilm ? », *Libération*, 31-3.

– *Condition.* Dans le cadre de l'affaire

Clearstream, une perquisition a été effectuée au ministère de la Défense et dans le bureau de M^{me} Alliot-Marie, le 13 avril (*Le Monde*, 16/17-4) (cette *Chronique*, n° 115, p. 207).

– *Cumul*. À son tour (cette *Chronique*, n° 117, p. 183), M. Jacob s’est affranchi de la règle politique contraire, posée par le chef de l’État, en redevenant maire de Provins (Seine-et-Marne), le 4 avril. Le gouvernement compte désormais six ministres en situation de cumul (*Le Figaro*, 31-3).

200

– *Déplacements aériens*. La ministre de la Défense précise les heures de vol effectuées, en 2004 : sur un total de 994, pour la présidence de la République (350), le Premier ministre (11), et les autres ministres. 223 militaires sont affectés à l’ETEC (AN, Q, 14-2).

– *Participation à une manifestation*. Six d’entre eux, MM. Sarkozy, Estrosi, Hordeteux, Copé, Douste-Blazy et Donnedieu de Vabres, ont défilé à Paris, le 26 février, contre le racisme et l’antisémitisme (*Le Figaro*, 27-2).

– *Solidarité*. À propos de la crise du CPE, M. Sarkozy a observé : « On ne peut que s’interroger sur la méthode et sur le fond... J’ai été responsable et solidaire » (entretien au *Figaro*, 11-4).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

ORDRE DU JOUR

– *Déroulement*. Une déclaration du gouvernement, suivie d’un débat préalable au Conseil européen des 23 et 24 mars, a été

organisée à l’Assemblée nationale, puis au Sénat, les 21 et 22 mars (cette *Chronique*, n° 117, p. 185).

– *Retrait d’un article d’un projet de loi*. Le président de l’Assemblée nationale a reçu, le 5 mars (*JO*, 6-3), une lettre du ministre de la Culture l’informant du retrait de l’article 1^{er} du projet de loi relatif au droit d’auteur dans la société de l’information (n° 1206). À l’issue d’une discussion particulièrement confuse, ledit article sera repris le 9 mars sous forme d’amendement portant article additionnel.

V. Amendement.

PARLEMENT

– *Présidents*. MM. Poncelet et Debré ont participé à Paris, le 26 février, à la manifestation contre le racisme et l’antisémitisme (*Le Figaro*, 27-2) (cette *Chronique*, n° 115, p. 208). Ils ont été conviés à l’Hôtel de Matignon, avec les représentants de la majorité, les 1^{er} et 10 avril, à l’occasion du dénouement politique de la crise du CPE (*ibid.*, 2 et 11-4).

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie. Dictionnaire des parlementaires français (1940-1958)*, t. 5, La Documentation française, 2005.

– *Déchéance*. Saisi le 15 février par le garde des Sceaux d’une requête tendant à la constatation de la déchéance de M. Jean-François Mancel, député de l’Oise (UMP), dont la Cour de cassation a rejeté le pourvoi le 30 novembre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 178), le Conseil constitutionnel a, par la décision 17 D du 16 mars, jugé qu’il n’y a pas

lieu de statuer. En effet, un arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 2 mars a relevé M. Mancel de l'interdiction de figurer sur les listes électorales résultant de sa condamnation pour prise illégale d'intérêts (art. L 7 du code électoral), interdiction qui aurait eu pour effet d'entraîner son inéligibilité pour 10 ans (art. LO 130). La demande du garde des Sceaux est, dès lors, « devenue sans objet ».

– *Grève de la faim*. M. Lassalle, député des Pyrénées-Atlantiques (UDF) (cette *Chronique*, n° 107, p. 181) a observé un jeûne, à partir du 7 mars, afin de s'opposer à la délocalisation d'une entreprise de sa circonscription. Après les interventions du chef de l'État, du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, il a obtenu satisfaction. Il a cessé sa protestation, après 39 jours, le 14 avril, avant d'être hospitalisé d'urgence (*Le Monde*, 14 et 16-4).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Bilan*. Depuis le 18 mai 1973, date du premier décret plaçant un parlementaire en mission, 372 d'entre eux, au 1^{er} mars 2005, ont été nommés: 305 députés et 67 sénateurs. Parmi ceux-ci, 43 deviendront membres d'un gouvernement (AN, Q, 7-2).

– *Nominations*. À leur tour (cette *Chronique*, n° 117, p. 185), 7 députés ont été désignés, dont un de l'opposition, et un sénateur: MM. Fagniez (Val-de-Marne) (UMP) auprès des ministres respectifs de l'Éducation nationale et de la Santé (décret du 24 janvier) (*JO*, 26-1); Favennec (Mayenne) (UMP), à l'Agriculture (décret du 13 février) (*JO*, 14-2); Garraud (Gironde) (UMP) à la Justice et à la Santé

(décret du 23 février) (*JO*, 24-2); Morel-A-L'Huissier (Lozère) (UMP) à l'Emploi et à l'Économie (décret du 16 mars) (*JO*, 17-3). Une mission conjointe auprès des ministres des Petites et Moyennes Entreprises, et de l'Éducation nationale et du ministre délégué à l'Enseignement supérieur a été confiée à M. Bonnot (Doubs) (UMP) par le décret du 11 avril (*JO*, 12-4). M. Geoffroy (Seine-et-Marne) (UMP) l'a été à son tour: Éducation nationale, Santé et Sécurité sociale (décret du 27 avril) (*JO*, 28-4). Le *tandem*, en matière de LOLF, formé par MM. Lambert, sénateur (Orne) (UMP) et Migaud, député (Isère) (S) auprès de M. Copé, a été reconstitué (cette *Chronique*, n° 114, p. 185) par le décret du 12 avril (*JO*, 21-4), à propos des missions mono-programme.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Financement public*. Le décret n° 2006-86 du 30 janvier (*JO*, 31-1) fixe à 73 210 919,32 € les aides publiques en application des articles 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988, contre 73 211 788,69 l'an dernier (cette *Chronique*, n° 114, p. 186), 19 formations n'ayant pas satisfait à leurs obligations comptables au titre de l'exercice 2004. La première fraction est répartie entre 32 partis (métropole) et 19 (outre-mer); la seconde entre 20 partis représentés au Parlement (sans changement).

V. *Groupes. Libertés publiques.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Loi, histoire et déclassement », *LPA*, 16-2.

– *Déclassement.* L'émotion politique, consécutive à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 23 février 2005 disposant que les programmes scolaires reconnaissent « le rôle positif » de la colonisation française (cette *Chronique*, n° 117, p. 166) a trouvé son dénouement, sur recours du Premier ministre, devant le Conseil constitutionnel. Initialement, le chef de l'État s'était prononcé, le 4 janvier pour sa réécriture (*Le Figaro*, 5-1). Aux termes d'une décision 2006-203 L du 31 janvier (*JO*, 2-2), le Conseil a procédé à son déclassement, conformément à la jurisprudence *Avenir de l'école* (21 avril 2005) (cette *Chronique*, n° 114, p. 183), en considérant que « le contenu des programmes scolaires ne relève ni des principes fondamentaux... de l'enseignement que l'article 34 C réserve au domaine de la loi, ni d'aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans ce domaine ». Il a appartenu au ministre de l'Éducation nationale d'en tirer les conséquences. Le décret 2006-160 du 15 février abroge l'alinéa incriminé (*JO*, 16-2) (v. *Loi*).

– *Décrets d'application.* À l'issue du rapport annuel du Sénat (cette *Chronique*, n° 117, p. 181), le Premier ministre précise qu'« une réunion interministérielle est organisée, à la suite de la publication de chaque loi afin de recenser les textes nécessaires à son application et d'élaborer un calendrier prévisionnel de préparation et de publication de ces textes ». Le délai de six mois assigné est vérifié au moyen d'« indicateurs de suivi », qui constituent « un moyen efficace de sen-

sibilisation des administrations à l'objectif de mise en œuvre rapide des réformes adoptées par le Parlement. Pour 2004, 888 mesures réglementaires pour l'application de 67 lois votées, le taux d'exécution a été de 42 % ; pour 2005, 1 778 textes requis pour 136 lois, celui-ci a été de 55 % (AN, Q, 31-1).

V. *Loi. Ordonnance.*

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* S. Coursoux-Bruyère, « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *LPA*, 5-1 ; « Le Kärcher Villepin », *L'Express*, 2-2 ; R. Bacqué, « La malédiction de Matignon », *Le Monde*, 28-2.

– *Ambition.* « Les Français sont prêts... Ils veulent bouger », a affirmé le Premier ministre, le 26 janvier, lors de sa rencontre mensuelle avec la presse. Il a révélé, à cette occasion, la promesse faite au chef de l'État au moment de sa nomination : « Faire sauter les verrous et les blocages qui paralysent la société française » (*Le Monde*, 28-1). Devant le groupe UMP de l'Assemblée nationale, le 7 mars, il n'hésitera pas à pronostiquer : « La présidentielle, et notamment la configuration à gauche, dépend de l'issue de la bataille du CPE » (*ibid.*, 9-3). Dont acte.

– *Autorité ?* « Homme de mission et de conviction, je ne baisse jamais les bras », a proclamé M. de Villepin dans un entretien à *Ouest France*, le 28 février. Et pourtant, son autorité devait être mise à mal, à l'occasion du conflit social provoqué par le CPE, au fur et à mesure de la mobilisation croissante des opposants. « Contrat première embauche, contrat première

embûche!» pouvait-on lire, de manière prémonitoire, sur une banderole.

De même que le Premier ministre avait imposé son projet à ses ministres, et notamment à M. Borloo, il affiche sur TF1, le 12 mars, son volontarisme: «La loi qui a été votée, s'appliquera», avant de s'exclamer: «Est-ce qu'un chef se met derrière ses troupes ou devant?... Ma personne ne compte pas. Je me bats parce que j'aime les Français» (*Le Monde*, 14-3). Recevant les parlementaires UMP à Matignon, M. de Villepin, le 21 mars, réitère avec force: «Sur cette loi, il y a trois choses qui sont impossibles: la première, c'est le retrait... cela voudrait dire que nous capitulons devant la logique des ultimatums et des préalables. La deuxième, c'est la suspension, tout simplement, parce que cela est contraire à la Constitution. La troisième, c'est la dénaturation du projet» (*Le Figaro*, 22-3). Cependant, le rapport de force, s'inversant tant dans l'opinion qu'au sein même de la majorité, a contraint le Premier ministre à organiser son retrait, au lendemain de l'intervention télévisée du chef de l'État, le 31 mars aboutissant à transférer le dossier à l'UMP. À l'occasion de sa neuvième conférence de presse, le 6 avril, M. de Villepin a repoussé, cependant, l'idée de démission: «Le président de la République m'a confié une mission qui est celle de mener la bataille de l'emploi. Je la mènerai jusqu'au bout», concédant tout au plus: «J'ai voulu aller vite, c'est vrai. Simplement parce que je veux des résultats pour les Français» (*Le Figaro*, 7-4). Mais, il devait rendre les armes, le 10 avril, à l'issue de la réunion de la majorité autour du chef de l'État. À TF1, il a annoncé, selon un terme choisi, le «remplacement» du CPE, avant de conclure: «J'ai voulu une proposition

forte. Cela n'a pas été compris par tous, je le regrette» (*ibid.*, 11-4).

L'épilogue du CPE, après trois mois de tourmente (*ibid.*, 12-4), n'a pas mis fin aux soucis du Premier ministre. La ténébreuse affaire Clearstream (cette *Chronique*, n° 113, p. 238) a rebondi avec la publication par le journal *Le Monde*, daté du 29 avril, d'un procès-verbal de l'audition par les juges du général Rondot le mettant en cause.

– *Comité interministériel*. Le Premier ministre a convoqué, le 13 janvier, un comité relatif à la grippe aviaire (*Le Figaro*, 14-1).

203

– *Comité interministériel de contrôle de l'immigration* (CICI). Le Premier ministre a réuni ce conseil, le 9 février, à propos du projet de loi sur l'immigration; le ministre de l'Intérieur étant cantonné dans un rôle de «coordination efficace» (*Le Figaro*, 10-2).

– *Conférences de presse*. Sur fond de crise du CPE, le Premier ministre a rencontré les journalistes, les 26 janvier, 1^{er} mars et 6 avril (*Le Figaro*, 27-1, 2-3 et 7-4) (cette *Chronique*, n° 117, p. 187).

– *Relance?* Après la reculade du CPE, M. de Villepin a ouvert, à la Sorbonne, le 25 avril, le débat national «université-emploi»: «On me reproche parfois d'aller vite. Je n'aime pas les peut-être. Je ne suis pas un homme de trop grande prudence», a-t-il admis. Mais il a réaffirmé avec force: «Je me situe résolument du côté du mouvement, de l'adaptation, de la modernisation» (*Le Figaro*, 26-4).

– *Rencontre*. Les présidents des partis et des groupes parlementaires se sont entretenus avec le Premier ministre, le

28 février, à propos de la grippe aviaire et de l'épidémie de chikungunya à La Réunion (*Le Figaro*, 1^{er}-3).

– *Réunions de la majorité.* À l'occasion de la crise du CPE, le Premier ministre a convié à un « pot de solidarité », les parlementaires de l'UMP, le 21 mars (*Le Figaro*, 22-3). Puis il a rencontré, les 1^{er} et 10 avril, les responsables de la majorité, les présidents des groupes parlementaires, les rapporteurs de la loi sur l'égalité des chances, ainsi que les présidents des assemblées parlementaires (*ibid.*, 2 et 11-4).

– *Sécurité des activités d'importance vitale.* Aux termes du décret 2006-212 du 23 février (*JO*, 24-2), un secteur de ce type « est constitué d'activités concourant à un même objectif qui ont trait à la production et à la distribution de biens ou de services indispensables : à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations, ou à l'exercice de l'autorité de l'État, ou au fonctionnement de l'économie ou au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la nation » (art. 2, 1). Il appartient au Premier ministre de fixer lesdits secteurs d'activités. Pour chacun d'entre eux, il désigne un ministre coordonnateur qui veille à l'application des directives du gouvernement (art. 2 *in fine*).

– *Services.* Le décret 2006-52 du 17 janvier (*JO*, 19-1) institue un comité interministériel de prévention de la délinquance. Par ailleurs, celui du 6 mars (2006-260) crée le Centre d'analyse stratégique auprès du Premier ministre concernant la conduite des politiques publiques. Par suite, le décret du 3 janvier 1946, à l'origine du commissariat général du plan, est abrogé. La fin d'une

époque, en somme. Mme Boissard en a été nommée directrice (décret du 9 mars) (*JO*, 10-3). Par ailleurs, le décret 2006-458 du 21 avril (*JO*, 22-4) crée un secrétariat général de l'administration (SGA) qui prépare, notamment, les orientations de la politique de gestion concernant la carrière, les rémunérations des agents, la mobilité au sein des administrations. En dernier lieu, le Premier ministre retrace l'évolution du nombre des agents de ses services entre 2000 et 2005, et plus particulièrement parmi les services figurant au sein du programme « coordination du travail gouvernemental » à structure constante, figurant dans la loi de finances 2006. Ces effectifs sont passés de 2 222 à 2 363, dont au titre du SGG, de 86 à 90. Au surplus, 2 666 personnes sont à comptabiliser au titre de rattachement de services nouveaux (AN, Q, 21-2).

– *Tradition ?* Depuis Moscou, M. de Villepin a évoqué, à l'occasion d'une conférence de presse, les tribulations du *Clemenceau* le 14 février, contrairement à sa position de principe (cette *Chronique*, n° 116, p. 209).

– *Volontarisme.* À l'occasion de ses vœux à la presse, le 10 janvier, M. de Villepin a affirmé : « En 2006, nous devons avoir des résultats, nous aurons des résultats. Nous allons cibler l'effort sur les jeunes. » Les Français « doivent croire à la parole du politique. Ils doivent croire que la politique peut changer les choses » (*Le Figaro*, 11-1).

V. *Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Loi. Ministres. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. F.-O. Giesbert, *La Tragédie du président. Scènes politiques 1986-2006*, Flammarion, 2006 ; J. Jaffré, « Jacques Chirac victime du quinquennat », *Le Monde*, 13-1 ; P. Roger, « Les finances de l'Élysée, encombrant fantôme », *ibid.*, 23-3.

– *Affaire Clearstream*. Réagissant le 28 avril à la publication dans *Le Monde* du même jour (daté du 29-4) de documents alléguant son intervention dans l'affaire Clearstream, un communiqué de l'Élysée précise que « le président de la République dément catégoriquement avoir demandé la moindre enquête visant des personnalités politiques dont le nom a pu être mentionné » (site de la présidence).

– *Budget*. À propos de la dotation 2006, les dépenses de personnels (14 657 000 €) se répartissent approximativement par moitié entre les salaires de base des personnels rémunérés par la présidence et les indemnités allouées à l'ensemble des personnels. Les effectifs s'élèvent actuellement à 963 personnes (AN, Q, 7-3).

– *Chasses présidentielles*. Toujours à l'affût du budget réel de l'Élysée, M. Dosièrre (S) s'y intéresse. Celles-ci ont été supprimées dans les domaines de Chambord, Marly-le-Roi et Rambouillet en 1995 par M. Chirac, indique la ministre de l'Écologie. Des « battues de régulation » sont, tout au plus, organisées (AN, Q, 18-4).

– *Chef des armées*. Le président Chirac s'est rendu, le 19 janvier, à la base opérationnelle de la Force océanique stratégique (FOS) à l'Île-Longue dans rade de Brest. Il a annoncé une inflexion de la

politique nucléaire de la France, en vue de « protéger nos intérêts vitaux » (*Le Figaro*, 20-1).

– *Collaborateurs*. M. Kedadouché a été nommé conseiller technique par un arrêté du 3 janvier (JO, 4-1, @ 1). M. Lejeune, conseiller pour l'Agriculture, le Commerce et l'Artisanat, a cessé d'exercer ses fonctions à la suite d'un arrêté du 27 avril (JO, 29-4, @ 1).

L'arrêté du 28 avril nomme quatre membres au secrétariat général du Conseil de sécurité intérieure, en qualité de conseiller technique : M. le général Chariglione ; MM. Lassalle et Vinçon et M^{me} Martini (JO, 29-4).

Au cours de la crise de CPE, le secrétaire général de l'Élysée, M. Salat-Baroux, a été appelé à jouer un rôle discret autant qu'efficace d'éminence grise, à l'égal de M. Mongin, directeur du cabinet du Premier ministre (v. *Le Figaro*, 3-4).

– *Conjointe*. À l'occasion du buffet organisé au palais de l'Élysée, en l'honneur des parlementaires UMP, le 1^{er} février, M^{me} Chirac a sollicité la générosité de ceux-ci pour l'entreprise humanitaire d'aide aux enfants hospitalisés (*Le Figaro*, 2-2). Puis, elle a inauguré, le 8 avril, l'institut médical français pour l'enfant à Kaboul (*ibid.*, 10-4).

– *Conseil restreint*. Le président a réuni, le 8 février, le Premier ministre et 16 ministres, en vue de préparer « des initiatives concrètes au service de l'Europe des projets » (*Le Monde*, 10-2).

– *Déplacement*. Pour la première fois, un chef d'État français s'est rendu en visite officielle en Thaïlande. M. Chirac y a été accueilli le 17 février (*Le Monde*, 19-2).

– *Extension des pouvoirs de crise de l'article 16 C. V. Engagement international.*

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. V. Conseil supérieur de la magistrature.*

– *Intérêt général.* « En République, quand il s'agit de l'intérêt général, il ne saurait y avoir ni vainqueur ni vaincu », a déclaré le chef de l'État, le 31 mars, en annonçant qu'il promulguait la loi sur l'égalité des chances, tout en demandant au gouvernement de préparer deux modifications à propos de l'article 8 afférent au CPE (*Le Figaro*, 1^{er}/2-4).

– *Pouvoir d'évocation.* Après que le Conseil d'État eut suspendu, le 15 février, le transfert du *Clemenceau*, devenu un déchet, en vue de son désamiantage en Inde, le chef de l'État, qui s'était saisi du dossier, la veille, a ordonné sur-le-champ son rapatriement. Il est vrai qu'il devait se rendre en visite à New Delhi, quelques jours plus tard (*Le Monde*, 17-2).

– « *Protection du président de la République* ». L'article 35 de la loi de programme pour la recherche (2006-450) du 18 avril (*JO*, 19-4) place sous ladite « protection » l'Institut de France, ainsi que l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles lettres et l'Académie des sciences morales et politiques. Il s'agit de « personnes morales de droit public à statut particulier », dont tous « les membres sont élus par leurs pairs. Toutes les fonctions y sont électives ». « L'Institut et les académies s'administrent librement... Ils bénéficient de l'autonomie financière sous le seul contrôle de la Cour des comptes » (art. 36).

– *Réception des parlementaires de l'UMP.* Pour la première fois depuis janvier 1996, le président de la République a invité l'ensemble des parlementaires de la majorité à l'Élysée, le 1^{er} février. Il les a exhortés à « être unis et rassemblés pour l'action » et a, surtout, réaffirmé sa confiance envers le Premier ministre vivement critiqué pour le contrat première embauche (CPE), qu'il a défendu (*BQ*, 2-2).

– *Services de la présidence.* En réponse à une question, le Premier ministre procède à leur inventaire. Celle-ci est affectataire d'immeubles appartenant à l'État (ministère de la Culture) : Palais de l'Élysée, 55, rue du Faubourg-Saint-Honoré, Paris VIII^e, monument historique, affectation 1874; Hôtel de Marigny, 23, avenue de Marigny, Paris, VIII^e, monument historique acquis en 1972, résidence des chefs d'État étrangers en voyage officiel; 2, rue de l'Élysée, Paris, VIII^e, monument historique, acquisition par l'État en 1967; 4, rue de l'Élysée, Paris, VIII^e, monument historique, acquisition en 1984; 14, rue de l'Élysée, acquisition en 1960 (bureaux, crèches du personnel notamment); Palais de l'Alma, 11, quai Branly, Paris, VII^e, monument historique, affectation 1881; domaine domanial de Marly-le-Roi (Yvelines), monument historique ouvert au public, affectation 1879; domaine national de Rambouillet (Yvelines), monument historique, ouvert au public, affectation 1886; fort de Brégançon commune de Bormes-les-Mimosas (Var), monument historique, affectation 1968, et, domaine de Souzy-la-Briche (Essonne), donation à l'État en 1972, affectation à la présidence de la République en 1976 (AN, Q, 7-3).

– *Soutien au Premier ministre*. Alors que se poursuivaient les mouvements de contestation contre le contrat première embauche (CPE), le président Chirac a déclaré, le 14 mars, de Berlin où se tenait le 6^e conseil franco-allemand : « Il va de soi que je soutiens totalement et sans réserve l'action conduite par le Premier ministre » (*Le Monde*, 16-3). Il devait renouveler cet appui, de Bruxelles, le 24 mars, après l'échec de la rencontre de M. de Villepin avec les syndicats qui exigeaient le retrait du CPE : « J'estime que l'on n'a pas à donner d'ultimatum. Quand une loi a été votée par le Parlement [...] elle doit être appliquée » (*ibid.*, 26/27-3). Après que les négociations avec les syndicats menées par les présidents des groupes UMP eurent abouti, un communiqué de l'Élysée a annoncé, le 10 avril, que « sur proposition du Premier ministre » le président a décidé de « remplacer l'article 8 par un dispositif en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté » (*ibid.*, 11-4) (v. *Groupes. Loi*).

– *Vœux*. Les cérémonies se sont échelonnées entre le salut au drapeau de la Garde républicaine dans la cour de l'Élysée, le 3 janvier, et les vœux aux Corrèziens à Tulle, le 14. Cependant, le chef de l'État a innové, en se rendant à Metz (Moselle), le 6 janvier, pour recevoir les vœux des corps constitués (*Le Monde*, 8-1).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Engagement international. Gouvernement. Loi. Premier ministre. Questions écrites*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Démarche*. La pratique des questions ciblées se répand : fonctionnaires mis à

la disposition de la présidence de la République, ministère par ministère ; taux d'absentéisme des agents de l'État dans chacun d'entre eux, ainsi que les décrets d'application des lois ; nombre de Français détenus à l'étranger sans oublier... le nombre de décorations par département.

– *Fin de non-recevoir*. « Pour des raisons de sécurité », estime le Premier ministre, il n'apparaît pas possible de donner des précisions relatives aux personnels en poste dans les différents immeubles de la présidence de la République. « Toutefois, afin d'informer le Parlement le mieux possible, le maximum d'indications sera donné dans le prochain document budgétaire » (AN, Q, 7-3). Dont acte.

– *Réponses « fluviales »*. À propos de l'intercommunalité, le ministre de l'Intérieur dresse un imposant tableau, couvrant 25 pages, des communautés de communes de moins de 5 000 habitants (AN, Q, 14-2). Mieux, le ministre indique, au terme de 57 pages, la liste des 3 783 communes par département qui ne sont pas intégrées dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (AN, Q, 7-3).

V. Collectivités territoriales.

QUORUM

– *Assemblée nationale*. La vérification du quorum ayant été demandée par le président du groupe UMP, M. Accoyer, le 2 février, au cours de l'examen du projet pour l'égalité des chances, le vote a été reporté à la séance suivante (p. 689), puis le 8 février à la demande de M. Bocquet, président du groupe communiste

(p. 897). Il en est allé de même pour la demande présentée par l'UDF, le 9 mars, lors de l'examen du projet relatif au droit d'auteur dans la société de l'information (p. 1768).

– *Sénat*. La vérification du quorum a été demandée par M. Godefroy (S), le 23 février, au cours de l'examen du projet de loi pour l'égalité des chances. Conformément à l'article 51, alinéa 2 RS, cette demande a été signée par 30 sénateurs; après appel nominal des signataires, le bureau s'est réuni et il a déclaré, «à la majorité», que le Sénat était en nombre pour délibérer, provoquant les vives protestations sur les travées communistes et socialistes.

RÉFÉRENDUM

– *Résultats*. Le ministre de l'Intérieur précise la liste des communes de plus de 20 000 habitants dans lesquelles le *non*, le 29 mai 2005, a obtenu au moins 60 % des suffrages exprimés. Celle du Grand-Quevilly (Seine-Maritime), fief de M. Fabius (S), détient le record avec 81,3 % (AN, Q, 31-1) (cette *Chronique*, n° 116, p. 213).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. R. Aron, *De Giscard à Mitterrand (1977-1983)*, Éditions de Fallois, 2006; M. Winock, *L'Agonie de la IV^e République. Le 13 mai 1958*, Gallimard, 2006; P. Avril, «Le rôle de la doctrine lors du passage de la IV^e à la V^e République», in *Les Facultés de droit, inspiratrices du droit*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2006, p. 197; «La laïcité ou la religion de la République», *RPP*, n° 1038, janvier 2006; «Commémoration de la laïcité»

(Académie des sciences morales et politiques, séance du 5-12-2005), *Les Annonces de la Seine*, 9-2.

– *Cérémonies publiques et «années d'un pays»*. La procédure de sélection résulte d'un accord entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Culture et de la Communication; la validation définitive, après consultation officieuse des pays susceptibles d'être invités, s'opère dans le cadre d'une réunion interministérielle tenue à Matignon, en accord avec le président de la République, indique le ministre des Affaires étrangères (AN, Q, 18-4).

– *Commémoration annuelle de l'abolition de l'esclavage*. Le décret 2006-388 du 31 mars (JO, 1^{er}-4) fixe en métropole au 10 mai la date de cette commémoration.

– *Journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle*. Le décret 2006-313 du 10 mars (JO, 19-3) institue le 18 juin «journée nationale».

– *Journées nationales commémoratives*. Le ministre aux Anciens Combattants en dresse la liste. Hors les fêtes du 1^{er} mai et du 14 juillet, fixées respectivement par les lois du 30 avril 1947 et 6 juillet 1880, 9 cérémonies sont inscrites au calendrier commémoratif: le 11 novembre (loi du 24 octobre 1922); le 8 mai (loi du 2 octobre 1981); le 25 septembre, hommage aux harkis (décret du 26 septembre 2003); le 5 décembre, hommage aux morts pour la France pendant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie (décret du 26 septembre 2003 et loi du 23 février 2005); le 8 juin, aux morts pour la France en Indochine (décret du 28 mai 2005); le 18 juin, appel histo-

rique du général de Gaulle (décret du 10 mars 2006). Les trois autres commémorations se déroulent systématiquement un dimanche : fête nationale de Jeanne d'Arc, fête nationale du patriotisme (2^e dimanche de mai) (loi du 10 juillet 1920) ; journée de la déportation (dernier dimanche d'avril) (loi du 14 avril 1954) ; journée à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français (le 16 juillet ou le dimanche suivant) (loi du 10 juillet 2000) (AN, Q, 11-4).

– *Laïcité et édifices cultuels*. Le décret 2006-183 du 13 février (JO, 21-2) porte publication de l'avenant aux conventions diplomatiques des 14 mai et 8 septembre 1828, ainsi qu'aux avenants des 4 mai 1974 et 21 janvier 1999, entre la France et le Saint-Siège, relatifs à l'église et au couvent romains de la Trinité-des-Monts.

– *Langue*. Le président de la République et les autres membres de la délégation française ont quitté le Conseil européen, réuni à Bruxelles, le 23 mars, lorsque M. Seillière a pris la parole en anglais (*Le Figaro*, 24-3).

– *Protocole républicain*. Le ministre de l'Intérieur indique que le mandat national prime le mandat local. Entre députés, l'ordre de préséance est l'ancienneté du mandat et, à ancienneté de mandat égale, l'âge. « Cette ancienneté est établie à partir de la date de la première élection et sans tenir compte des interruptions éventuelles : il s'agit d'une antériorité de mandat et non de durée » (AN, Q, 7-2).

– *Visite des rois de Futuna*. Après la crise de succession relative au roi de Wallis, en septembre dernier, M. Baroin, ministre de

l'Outre-mer, a reçu à Paris, le 15 mars, les rois d'Alo et de Sigave. Après l'échange de cadeaux, ceux-ci se sont exprimés, selon l'usage, par la voix de leur Premier ministre respectif. Ils ont « rappelé leur attachement à la France et aux institutions de la République » (*Le Figaro*, 16-3).

RÉSOLUTIONS

– *Article 88-4 C*. Un an après l'adoption, le 15 mars 2005, de la résolution sur la directive relative aux services dans le marché intérieur (« directive Bolkenstein »), la discussion d'une proposition de résolution de M. Alain Bocquet et des membres du groupe communiste sur le même sujet (après le passage au Parlement européen d'une nouvelle mouture) a été inscrite à l'ordre du jour du 14 mars, mais l'Assemblée nationale a adopté les conclusions de rejet de la commission des affaires économiques (p. 1777).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 2*. Signée par MM. Ayrault, Hollande, Schwartzberg et Mme Billard, une motion de censure a été déposée en réplique le 15 février et débattue le 21 à la reprise des travaux de l'Assemblée. À cette occasion, M. Bayrou déclara au nom de l'UDF : « Nous sommes pour la suppression du 49-3 », mais il ajouta qu'étant « en opposition de fond avec le parti socialiste », il ne voterait pas la censure (p. 1036). La motion a recueilli 178 voix (150 PS, 22 C&R et 3 NI).

– *Article 49, alinéa 3 C*. Après l'adoption de l'amendement du gouvernement instituant le contrat première embauche

(CPE), le 8 février, par 51 voix (UMP) contre 23 (19 S, 2 UDF, 1 PC et 1 NI), la première séance du 9 a été occupée par des rappels au règlement et des suspensions de séance; l'examen du projet pour l'égalité des chances a repris l'après-midi, avant que le Premier ministre n'engage la responsabilité du gouvernement sur ce projet. M. Ayrault, président du groupe socialiste ayant brandi un carton rouge, M. de Villepin répliqua: « Nous ne sommes pas dans un stade, ni au théâtre, mais dans l'amphithéâtre de la démocratie... Après plus de quarante-huit heures de débats, dont quatre heures de suspension de séance, après 107 rappels au règlement, je ne peux que constater le refus de l'opposition d'examiner sereinement les dispositions restantes du projet... » (p. 995). C'est la troisième application de l'article 49, alinéa 3 C depuis le début de la XII^e législature (cette *Chronique*, n° 112, p. 212).

Le ministre chargé des relations avec le Parlement dresse le bilan: depuis 1958, les gouvernements ont eu recours à cette disposition à 82 reprises; 48 motions de censure ont été déposées en réplique, mais sans succès. De 1958 à 1981, l'article a été utilisé à 18 reprises; depuis 1981, 64 fois. Deux législatures méritent d'être citées: la VII^e (1981-1986) coïncidant avec la première alternance, avec 11 utilisations et la IX^e (1988-1993) à 39 reprises, du fait d'une majorité relative. Le gouvernement Rocard détient le record avec 28 utilisations (AN, Q, 4-4).

V. Amendement. Gouvernement. Loi. Premier ministre.

SÉANCE

– Incident. La séance des questions au gouvernement a été suspendue par le

président Debré, le 21 février, à la suite du tumulte provoqué sur les bancs de l'UMP et de l'UDF par les propos de M. Jean-Marie Le Guen (S) mettant en cause la lenteur du gouvernement à réagir à l'épidémie de chikungunya à La Réunion (p. 1030). La séance a été reprise un peu plus tard pour le débat sur la motion de censure.

– Plénitude de la première lecture.

V. Amendement. Conseil constitutionnel.

SÉNAT

– Bibliographie. Cl. Lévy, *La Bulle de la République. Enquête sur le Sénat*, Calmann-Lévy, 2006; Sénat (service de la séance), *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, 2005-2006*, I, 2006; A. Delcamp, « Célébration du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n° 67, 2005, p. 93; « Pour un vrai Sénat des territoires » (dossier), *ibid.*, p. 48.

– Concl. P. Meslay, sous TA Paris, 6-10-2005, *Apfelbaum, AJDA*, 2006, p. 447 (règles d'urbanisme dans le jardin du Luxembourg).

– Journée des Français de l'étranger. Le Sénat a organisé cette journée, de manière inédite, le 4 mars (*InfoSénat*, 940, p. 23).

– Président. M. Jean Cabannes, directeur de l'informatique et des technologies nouvelles, a été nommé directeur du cabinet de M. Poncelet, en remplacement de M. Méar (cette *Chronique*, n° 117, p. 195) (*L'Hémicycle*, 11-1).

V. Élections.

VOTE

– *Bibliographie*. Sénat, « L'inscription sur les listes électorales », n° LC 161, mars.

– *Correspondance électronique*. Le décret 2006-285 du 13 mars fixe les modalités du vote des électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires des circonscriptions électorales d'Europe, d'Asie et du Levant pour les élections de 2006 à l'Assemblée des Français de l'étranger (*JO*, 14-3) (cette *Chronique*, n° 116, p. 199).

– *Listes électorales*. À propos de l'inscription d'office sur les listes électorales des jeunes âgés de 18 ans, l'INSEE communique la liste de ceux-ci recensés dans le cadre du service national aux communes de leur domicile. Le maire s'assure de leur domiciliation dans la commune. Un tableau du ministre de l'Intérieur fait

apparaître que 66 % des jeunes proposés en 2004 et 75 % en 2005 ont bénéficié de l'inscription d'office. En revanche, 18 % des jeunes proposés en 2004 et 14 % en 2005 ne l'ont pas été car ils n'ont pas été localisés après un changement de domicile (AN, Q, 7-3).

– *Majorité électorale*. La Cour de cassation (2^e civ.) s'est prononcée, le 29 mai 2005, sur la situation des citoyens atteignant l'âge de 18 ans le jour du scrutin. Au regard de l'article L. 2 du code électoral, elle a considéré que l'expression « 18 ans accomplis » signifiait que la condition de majorité devait être acquise au plus tard la veille du scrutin à minuit. Les personnes visées, en l'espèce, ne peuvent donc être admises à voter (AN, Q, 7-3).

211

V. *Contentieux électoral. Élections*.

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

CBA
Éditions du Seuil
BP 90006
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32

Télécopie : 03 20 12 11 12

Veillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an (4 numéros)

☐ un réabonnement à partir du numéro :

Tarif France : 60 € Tarif étudiants : 45 €

Tarif étranger : 70 €

☐ M. ☐ M^{me} ☐ M^{lle}

Nom

Prénom

Adresse

Code postal Ville.....

Pays

Téléphone E-mail

PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.

SUMMARIES

DANIEL BEAUVOIS

The Return of Poland as an European Actor

The accession of Poland to the European Union in 2003 did not really represent a “return” since the Poles had in fact never abandoned the European scene. The article recalls the various manifestations of this continuous presence and the diverse attitudes of the rest of the continent toward it. After being a European exception in the sixteenth century, when it introduced a unique political system and covered the largest geographical area of the sub-continent after Russia, after being reduced to the tiny Duchy of Warsaw under Napoleon, after becoming a phoenix deploying its wings and its claws under Pilsudski after 1918, a ghost country during the Communist decades after 1945, a Goliath taking on the Soviet giant in 1980, Poland joined the European Union in 2003, with the wealth of experiences accumulated through its history and the energy drawn from the many ordeals suffered by its people.

215

FRANÇOIS BAFOIL

The Adaptation of Polish Society to Europe

The impact of economic transformations in Poland has been highly differentiated depending on the different professional sectors. While workers have suffered the brunt of industrial reorganization, farmers have better managed to stand their own. New social categories have emerged at the top of the social pyramid, given the growing importance of university degrees as main factors of upward mobility, or at the bottom of the pyramid with the poor, the unemployed, the disad-

vantaged. A greater flexibility of employment combined with the maintenance of certain traditions has produced a powerful dynamic of adaptation of Polish society.

GRZEGORZ EKIERT

**Party Politics : the Weakest Link
in Polish Democratic Consolidation**

216

Since 1989, Polish democracy has not been successful in consolidating its party system. This situation produces widespread popular dissatisfaction and shapes the views of the Polish population about democracy. The last elections show that Poland is in the throes of significant political re-alignment. For the first time, the ruling coalition includes the right wing extremists, nationalists, and opportunistic populists who reject the reform agenda, goals and strategies supported and implemented by all previous governments. This new coalition also seriously questions Polish commitments to the EU. Moreover, the newly formed governing coalition proposes a backward looking and parochial political agenda that may seriously endanger the process of modernization and Europeanization and the progress Poland has made during the last 15 years. In this essay, I argued that while post-communism is generally not a fertile ground for political parties and party politics, the consolidation of the party system in Poland has faced a number of challenges that were more serious than in other postcommunist countries due to specific features of Polish political developments. For a variety of specific historical experiences and reasons, Poland has developed a highly idiosyncratic party system that is characterized by inherent instability, organizational weakness of political parties, growing tendency to political extremism and unpredictability. As a result, Polish politics promises to be a highly volatile enterprise for years to come with potentially serious consequences for the country's economic development and its standing within the European Union.

MIRA MARODY

The Question of Democracy in Poland

Is Poland undergoing a premature crisis of democracy? The article addresses this disturbing question and looks at its different dimensions: a crisis of confidence in the Parliament and in political parties; a growing distrust of political institutions, and a growing movement in favour of a strong government. All these elements tend to reinforce the idea of a crisis and form the background of the emergence of the populist forces.

MARIA KRUK

217

Progress and Limits of the Rule of Law

This essay analyzes the process of the establishment of the rule of law in Poland, highlighting the limits and risks that restrain its achievements. In 1989, in Poland as in other Central and Eastern European countries, the fall of communism led to the inclusion of the rule of law in the constitutional order. While this principle was implemented immediately after its inclusion in the Constitution, the formation of its doctrinal and judicial basis is still in its initial stage. The rule of law is constantly threatened by the specific conditions of the transformation process: the settling of scores about the past, the weakness of the party system, the difficult economic transformations, the fragility of civil society, legislative weakness and populism. The more recent period, during which the risks have increased according to certain observers, represents a clear test for the strength of the state in Poland.

PATRICK MICHEL

The Polish Church and Catholicism Confront Pluralism

The function of religion in Poland, i.e. an indicator of the relationship with pluralism, has not been altered by the regime change that occurred in 1989. As a major indicator of the relation to diversity, religion remains, in its various contemporary functions, the most important space where the accommodation required by the rapid transfor-

mations of society are illustrated. This use of Catholicism to manage a multifaceted movement leads to interpret its various adjustments as aspects of the disenchantment of Poland.

ALEKSANDER SMOLAR

Radicals in Power and the Transformation of Poland

218

At a time when it has many reasons to celebrate the great achievements of its post-communist transition, Poland is experiencing a political crisis whose social, economic and international consequences are difficult to measure. Since its return to power in the fall of 2005, the right has been questioning the transformation model followed so far. According to the right, after the 1989 “Round Table” negotiations, the leaders of the old regime, with the support of their allies, the moderates from *Solidarnosc*, have maintained a large part of their power. Together they have dominated the public administration, they have filled the key positions in the army, the police, the media and the economy, corrupting and weakening the state. Therefore the confrontation with the former communists and their allies represent a major stake for the radicals. What is at stake in this confrontation is not only a struggle to overcome the pathologies of the transformation process, but also the beginning of a real institutional and juridical revolution, together with a moral order founded upon a clear distinction between right and wrong, good and evil.

JEAN-YVES POTEL

Poland’s Eastern Policy

Given its geo-political situation, Poland has always had an “Eastern policy”. Conceived as an opposition to the “limited sovereignty” within the Soviet block, it has also rejected two traditional Polish stereotypes of Russia: either the obscure enemy of Poland and progress, or the liberator of the people. It has put forward a different configuration: the coexistence between a Russia having renounced its empire, and a Poland reconciled with its Ukrainian, Lithuanian and Byelorussian neighbors. Since 1989, all the governments have acted within this framework, seeking in particular to bring Ukraine closer to the Euro-

pean Union. However, this action has been limited by Vladimir Putin's new diplomacy, in particular his closer relationship with the United States since September 11, 2001, and by the strategic visions of the main EU member states. These limits were obvious in the fall of 2004, at the time of the "Orange revolution" in Ukraine, and more recently regarding the definition of Europe's energy policy.

DOROTA DAKOWSKA

**German-Polish Relations:
Rereading the Past in the Context of EU Accession**

At the beginning of the 1990s, German-Polish relations went ahead under the sign of reconciliation and the setting up of the basis for a good neighbors policy. Since the end of the decade, a clear shift seems to have occurred. Analyzing the evolution of German-Polish relations since 1989, this essay looks in particular at the way the past is used for political ends. In addition, it suggests placing these evolutions within the context of the negotiations for EU accession.

219

JACQUES RUPNIK

Poland Between Europe and the United States

Among all the new members of the EU, Poland has been the most supportive of United States policies. The Iraq crisis has reinforced such a reductionist statement. The article first explains why Poland is so pro-American and then sets the limits of this attitude. Supporting American foreign policy, agreeing with the United States on a "politics of values", does not necessarily mean agreeing with the economic and social "Anglo-Saxon" model. The time has come to give a more subtle image of Poland's position, which is both pro-American and pro-European, and to raise a number of questions regarding the evolution of the country beyond the phase of transition it has experienced between the collapse of the Soviet system and its accession to the European Union.

CHRONICLES

JEAN-ÉRIC SCHOETTL

The Confused Causes of Normative Disorder

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

Foreign Chronicles

(January 1st – March 31, 2006)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

220 **French Constitutional Chronicle**

(January 1st – April 30, 2006)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2006

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-084628-4

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2006. N° 84628 (06-XXXX).

IMPRIMÉ EN FRANCE

