CULTURE POLITIQUE ET DÉMOCRATIE

Considérations sur l'Europe centrale et orientale

sous la direction de
André Liebich, Miklos Molnar, Branko Tomsa

Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales
GENÈVE

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES
GENÈVE

© Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales,
132, rue de Lausanne,
C.P. 36, CH-1211 Genève 21
Droits de reproduction réservés pour tous pays
1992

IMPRIMÉ EN SUISSE

Avant Propos

Depuis sa création en 1927 l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève a manifesté un intérêt certain pour les questions qui agitent les pays d'Europe centrale et orientale. Comme le rappellent plusieurs collaborateurs de ce volume, les étudiants et les enseignants de ces pays venus à l'Institut, ont contribué à ce qu'un dialogue soutenu s'établisse entre Genève et cette autre Europe.

Dialogue parfois difficile, souvent passionné, repris aujourd'hui dans les toutes nouvelles circonstances créées par la chute des régimes communistes à l'Est. Les discussions sur les nouveaux défis auxquels l'autre partie du continent - mais notre partie aussi - sont confrontés ont débouché sur un premier colloque tenu à l'Institut en novembre 1991 suivi par une publication sur le thème, *Les Minorités en Europe centrale: vers une solution européenne*?[1]

La publication que voici résume, sous une forme très abrégée, les discussions engagées lors d'un deuxième colloque tenu à l'Institut en février 1992 sur le thème, cette fois-ci, de "Culture politique et démocratie". Conçu par M. Miklos Molnar, professeur honoraire à l'Institut, le projet de colloque a été réalisé dans ses aspects pratiques par M. Branko Tomsa. Le colloque a réuni, selon la tradition, des spécialistes venus de l'est comme de l'ouest de l'Europe, universitaires, journalistes, chercheurs et créateurs.

La présente publication ne prétend pas fournir un compte-rendu exhaustif du colloque. Il y manque, notamment, l'intervention intitulée "Les réflexions d'un juge" de Mme Denise Bindschedler, professeur honoraire à l'Institut et ancien juge de la Cour européenne ainsi que les paroles de clôture de M. Philippe Burrin, professeur adjoint à l'Institut. Par contre, le volume est enrichi d'un texte théorique sur la notion de culture politique, rédigé à cette occasion, par un jeune chercheur helvetico-britannique.

---

[1] Parue en 1992 aux Presses universitaires de France sous la direction d'André Liebich et d'André Reszler, 192 pages. Le volume est disponible aussi auprès du service des publications de l'IUHEI. La manifestation qui est à l'origine de ce volume a été co-parrainée par l'Institut universitaire d'études européennes, Genève.

Cette publication prétend encore moins faire le tour de la question de la "culture politique et la démocratie" à l'Est. Elle se contente de mettre en relief les idées, les impressions et les réactions de quelques individus qui ont réfléchi sur ce thème, chacun dans sa perspective qu'elle soit littéraire, sociologique, philosophique ou autre. Enfin, cette publication ne peut rendre compte de ces réflexions qu'à un moment historique donné. Si nous savons, où allons bientôt connaître, les réponses à certaines questions d'actualité que les intervenants se posent, nous ne leur sommes pas moins reconnaissants pour autant d'avoir posé ces questions dans toute leur acuité du moment.

Ce colloque et cette publication n'ont pu être réalisés qu'avec la collaboration de l'Institut universitaire de hautes études internationales et avec l'appui matériel généreux du Bureau de la coopération avec l'Europe de l'Est du Département fédéral des affaires étrangères. Qu'ils soient très chaleureusement remerciés.

A.L.

Préambule

Culture politique et démocratie

Après quarante ans de communisme, la démocratie semble avoir remporté une victoire éclatante dans les pays les plus développés d'Europe de l'Est. A l'issue d'élections libres, le pluralisme parlementaire est entré dans les faits même si, comme en Pologne, il reste une étape importante à franchir. La presse est libre, l'étau de l'Etat centralisateur se desserre aussi bien dans l'économie qu'au niveau des pouvoirs locaux, des associations, des églises. La "révolution de velours" qui s'est déroulée sans effusion de sang avait également démontré la maturité civique des populations.

Il n'en reste pas moins que les institutions de la jeune démocratie, encore fragile, reposent sur un terrain socioculturel qui n'est pas assez profondément imprégné des valeurs d'une culture politique solide et largement répandue. La presse démocratique, de même que l'élite politique issue de l'opposition anti-totalitaire, dénonce de nombreuses entorses aux principes de la tolérance, du respect de la personne humaine et des droits de l'homme. On constate également un certain manque de fiabilité, d'esprit de responsabilité, voire de moralité dans la vie économique.

Face aux débordements parlementaires, face aux excès de langages extrémistes, face aux signes d'un nationalisme de mauvais aloi, face à l'antisémitisme et autres manifestations nuisibles, le besoin se fait sentir de renforcer la civilité de la vie publique afin de consolider l'acquit du grand changement historique démocratique.

L'affinement de la culture politique s'avère nécessaire aussi bien au niveau de l'individu que de l'Etat, du comportement de la communauté à l'égard des minorités ethniques, religieuses et culturelles que dans les rapports avec les peuples voisins. Il nécessite un travail intense d'information et de formation qui pourrait prendre la forme, entre autres, d'échanges d'idées, de colloques et de séminaires entre intellectuels, universitaires et hommes d'expériences suisses et hongrois, polonais, tchécoslovaques, roumains, etc. Ce colloque constitue une première et modeste contribution à cet effort.

M.M.

INTRODUCTION

Le modèle fédéraliste

par Dusan Sidjanski

J'aborde donc le thème du modèle fédéraliste. Tout d'abord, je voudrais vous signaler que le modèle est un terme peu approprié quand on parle du fédéralisme, car il s'agit, en fait, à la fois d'un système de valeurs, d'un esprit, d'une approche particulière, des attitudes ainsi que d'une méthode générale et, en même temps, d'une organisation sociale et politique. Il y a donc plusieurs aspects du fédéralisme que je voudrais aborder en le situant d'abord dans le double courant: un courant qui consiste dans la globalisation que l'on observe dans l'économie internationale et dans certains secteurs de pointe, courant global complété par la tendance au rapprochement au sein des intégrations régionales; c'est la tendance à la création de grands ensembles. En même temps, de manière paradoxale mais qui me paraît naturelle, s'affirme un courant de différentiation; l'accent est mis sur la valeur, la qualité et l'identité, que ce soit l'identité nationale ou l'identité culturelle. Ainsi deux courants se développent à l'heure actuelle, en apparence contradictoires et qui, à mon avis, peuvent trouver une convergence en apparence dans le fédéralisme. C'est là, le principal apport du fédéralisme car si l'on prend l'Etat-Nation ou une autre formule d'organisation unitaire, ni l'une ni l'autre ne correspond aux deux courants fondamentaux qui trouvent leur expression dans le fédéralisme; le fédéralisme ouvert ne regroupe par seulement les Etats, mais aussi les régions en répartissant les pouvoirs à différents niveaux de l'organisation sociale.

Je voudrais revenir brièvement sur les deux concepts que nous avons utilisés hier, pour préciser que, pour moi, la culture politique est un système général des valeurs qui concerne les fonctions politiques dans une société. Donc, je ne me place pas, je ne pense pas qu'il y a bonne culture politique et mauvaise culture politique, mais ce sont simplement les valeurs de jugement telles qu'elles sont distribuées dans une société et qui concerne précisément l'autorité politique, les fonctions politiques, etc.

En deuxième lieux, le fédéralisme tel que je viens de l'évoquer, s'inscrit, nous l'avons dit hier, dans le système démocratique. Le fédéralisme ne peut pas vivre sans s'appuyer sur les principes démocratiques, sans coexister avec un système démocratique. Cela ne veut pas dire qu'il y ait une coïncidence parfaite entre ces deux notions: en effet, une démocratie peut être centralisatrice, peut exister dans un Etat-Nation tout à fait centralisé, alors que le fédéralisme impose un certain nombre de conditions et notamment le respect de l'autonomie des unités membres.

A propos de la démocratie, il y a deux aspects que je voudrais souligner. Le premier aspect concerne la polyarchie de Robert Dahl, qui est, en fait, au fond la distribution très large des pouvoirs dans une société. C'est la décentralisation, l'existence de multiples centres de pouvoirs, c'est le pluralisme des idéologies, le pluralisme des centres de décision économiques, ainsi que le pluralisme politique qui implique la présence de deux ou plusieurs partis politiques, des groupes d'intérêt et des opinions publiques diverses. En outre, la polyarchie est fondée sur une relation directe entre les différentes autorités politiques issues des élections. Le choix des gouvernants par l'électorat a pour conséquence logique le contrôle que les responsables politiques exercent sur l'administration, l'armée et la police. Le contrôle politique est une dimension essentielle de la démocratie.

Enfin, le régime démocratique suppose l'existence d'un état de droit dans nos sociétés. Robert Dahl rappelle également qu'une élection simple ne fait pas la polyarchie ou la démocratie. Le suffrage universel à lui seul ne suffit pas, mais il faut aussi que l'élection soit libre, précédée d'une campagne électorale mettant en concurrence des partis politiques pendant une certaine durée. Ce sont des aspects particulièrement significatifs aujourd'hui en regard du processus de transition dans les pays de l'Est. Tous ces pays ont procédé à des élections, mais vont-ils continuer dans cette voie et de quelle façon? De nombreuses questions restent ouvertes dans celle du niveau de la participation, des attitudes et des comportements politiques. Dahl insiste sur la capacité concurrentielle des partis politiques. Or, dans la plupart de ces pays, il y a eu un parti unique ou un parti hégémonique avec quelques partis acolytes, alors que les nouveaux partis qui sont nés au moment de la transition ont été souvent improvisés, peu structurés et sans organisation efficace. Dès lors, la compétition a été imparfaite à l'occasion de la première élection libre. Raymond Aron, faut-il le rappeler, mettait l'accent dans son ouvrage sur la démocratie et le totalitarisme, sur l'importance de la concurrence qui est nécessaire à la fois sur le plan des partis politiques et des différents acteurs politiques, mais aussi sur le plan de l'économie de marché. C'est le cadre dans lequel

je situe cette réflexion: l'état de droit, les institutions démocratiques, les droits de l'homme et des minorités qui sont à la base du fédéralisme.

J'ajouterais encore que trois grands auteurs ont été persuadés que l'avenir est fédéraliste. Proudhon d'abord comme s'il fallait bien que dans l'Etat le plus centralisé, modèle de la centralisation, il y ait un des plus grands penseurs du fédéralisme. Il avait prédit que le vingtième siècle serait le siècle du fédéralisme. Il s'est trompé d'un siècle, notre siècle n'étant que le début de l'ère fédéraliste. Le deuxième grand penseur du fédéralisme régionaliste, en Suisse et en Europe, c'est Denis de Rougemont. Le troisième est un économiste américain, James M. Buchanan, prix Nobel, qui, dans ses ouvrages et dans son article, "Europe's Constitutional Opportunity"[1] pense que l'avenir de l'Europe est dans le fédéralisme, et explique pourquoi c'est une chance extraordinaire qui se présente à l'Europe.

En partant de ce cadre général, je voudrais aborder deux aspects: d'une part, les principes sur lesquels se fonde le fédéralisme et qui lui imprime les grandes orientations; d'autre part, le rôle que le fédéralisme pourrait jouer à l'avenir dans l'Europe de l'Est. Essayer de voir quel est l'apport du fédéralisme dans cette Europe qui est en pleine formation et transformation. Si je reprends quelques aspects chez Denis de Rougemont, nous retrouvons des points fondamentaux dont le principe essentiel est la reconnaissance des personnes. Ce principe en apparence théorique nous paraît acquis, allant de soi en Occident. Or, les événements d'aujourd'hui, que ce soit dans le Caucase, ou en Yougoslavie, ou ailleurs à l'Est mettent en évidence la portée politique pratique de ce principe fondamental. Reconnaître l'autre comme différent de soi-même, accepter ses différences et, par conséquent, être tolérant à l'égard de l'autre, c'est le fondement de la démocratie et du fédéralisme. A l'opposé de ce principe, le conflit en Yougoslavie entre Croates et Serbes (sans que ce raccourci verbal ne laisse entendre que ce conflit entraîne l'ensemble des peuples croate et serbe) tend à prendre une dimension à la fois culturelle et politique, témoignant d'une intolérance invraisemblable. Le terme de "racisme culturel" évoque cette intolérance qui ne se limite pas à un simple constat politique mais qui cherche à le justifier par l'opposition des religions, des traditions et des cultures. Dans ce conflit, les meneurs cherchent à exalter une culture contre l'autre, à souligner leur opposition à l'encontre de l'unité fondamentale de la culture européenne nourrie de ses riches diversités.

A son tour le fédéralisme vit de l'union dans la diversité. En se fondant sur le respect des autres, l'action politique qui, selon Bertrand de

[1] in *Europe's Constitutional Future*, London, IEA, 1990.

Jouvenel, consiste à rassembler les hommes et à les réunir dans les communautés, se déploie tout en maintenant, en préservant, voire même en développant la diversité qui existe entre eux. C'est là un point fondamental. A l'inverse, l'Etat-Nation cherchait à imposer un moule, à uniformiser et à assimiler les minorités et les cultures diverses. Dans le passé, lors de la formation de la France ou d'autres Etats-Nations, le pouvoir central a cherché à imposer son autorité, une culture dominante, une langue quand ce n'est pas une religion. Le concept de l'Etat-Nation est opposé au principe fondamental du fédéralisme.

Le troisième principe c'est la libre association. Il faut que les membres des différentes communautés locales, régionales ou nationales s'associent librement. L'Union n'est pas imposée, contrairement de l'idée de l'Europe unie hégémonique hitlérienne ou stalinienne. La volonté hégémonique, l'ambition de domination si elles prévalent dans une communauté politique rendent impossible l'édification du fédéralisme et sa survie. Dans de nombreux pays de l'Est, on observe une réaction, le refus de toute hégémonie d'une nation sur une autre nation. Ce problème se pose certes partout en Europe et en particulier dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est. C'est la méfiance à l'égard de la Russie dans la Communauté des Etats indépendants, c'est le refus de la domination de la Serbie dans l'ex-Yougoslavie. Cette problématique de domination ou de leadership imposé n'est pas absente de la Communauté européenne et des Etats occidentaux. Tout en se posant en termes différents, cette question est soulevée par la puissance économique dominante de l'Allemagne qui se traduit parfois par sa volonté aux autres membres de la Communauté. Mais dans la Communauté européenne existent de nombreux contrepoids politiques et économiques entre Etats membres, à l'intérieur de ceux-ci et dans les institutions communes. L'équilibre entre les membres d'une fédération est essentiel pour qu'elle puisse se développer au bénéfice de tous ses membres. Si Berne avait dominé constamment dans la Confédération helvétique, on n'aurait pas eu le fédéralisme que nous connaissons à présent.

Un quatrième élément c'est le refus de l'esprit rigide de système. En effet, le système rigide est le contraire du fédéralisme. L'uniformité qui est au fond un des éléments importants dans la création de l'Etat-Nation, la simplification et la centralisation du pouvoir sont à l'opposé du concept du fédéralisme. Selon Denis de Rougemont, le fédéralisme est l'amour de la complexité. Sans suivre à la lettre l'auteur de *l'Amour et l'Occident*, il faut admettre que la reconnaissance et le respect de la complexité et de la différence, constituent un élément fondamental du fédéralisme. Denis de Rougemont fonde sa conception du fédéralisme sur l'unité de la culture

européenne qui sous-tend une très grande diversité des cultures européennes. C'est la fusion dialectique entre unités et diversité qui forme la richesse et le fondement du fédéralisme européen. Outre ces principes, il existe évidemment d'autres règles fondamentales du fédéralisme. Une de ces règles consiste à non seulement protéger les minorités ou à garantir leurs droits dans le système fédératif, mais aussi à les favoriser d'une certaine façon. Les minorités doivent avoir une place privilégiée. Ainsi par exemple, dans la répartition des votes, que ce soit en Suisse ou dans la Communauté européenne, ce sont les petits et les moyens Etats qui ont relativement plus de poids que les grands Etats en proportion de leur importance démographique, économique ou politique. Le cas du Luxembourg dans la Communauté européenne est exemplaire. Il a une importance tout à fait disproportionnée par rapport à sa dimension qui est comparable au canton de Genève. La protection des minorités, le développement de leurs particularismes, de leurs identités, de leurs langues, sont autant de traits caractéristiques du fédéralisme. Diversité à la fois au niveau des nations mais aussi aux niveaux des régions.

Une nouvelle dimension complète et enrichit le fédéralisme classique qui est principalement un fédéralisme édifié avec la participation des Etats-membres: c'est le fédéralisme des régions. L'Europe des régions est parfois invoquée comme une référence dans les pays de l'Est qui subissent une véritable implosion régionale. En regard de ce mouvement d'éclatement régional, l'Europe des régions selon Denis de Rougemont et dans l'acceptation du fédéralisme régional, s'inscrit dans une Fédération européenne dont les régions s'insèrent dans un cadre fédératif. Ce n'est pas la dispersion, ce n'est pas l'éclatement des régions.

La répartition des compétences au sein de l'Union européenne reflète les diversités nationales et régionales: elle vise à appliquer le principe de subsidiarité. Principe de subsidiarité qui est au centre de la philosophie de la Communauté européenne. Une certaine confusion existe à propos de ce principe. Selon ce principe, à chaque niveau local, régional, national, communautaire, international, correspond un certain nombre de nécessités, de besoins et qui peuvent être satisfaits par le recours à une fonction exercée au niveau où elle obtient des résultats les meilleurs. La difficulté consiste à déterminer à quel niveau la fonction est la plus efficace. Ne pas exercer la plupart, voire toutes les fonctions, à partir d'un centre ce qui est le type idéal de la centralisation. La subsidiarité s'applique au niveau de la Communauté européenne, au niveau des Etats mais aussi au niveau des régions et même des communautés locales. D'où il résulte une grande complexité de compétences et de pouvoirs. Une autre règle fondamentale du fédéralisme réside dans la combinaison de l'autonomie et de la parti-

cipation, deux normes caractéristiques de toute organisation fédérative: dans la mesure où l'on reconnaît l'autonomie des entités qui font partie d'une communauté de type fédératif. On garantit et on organise leur participation à différents niveaux décisionnels et en particulier au niveau de l'union fédérale. Ainsi cherche-t-on à maintenir un équilibre dynamique entre l'autonomie et la participation, afin d'éviter de disperser les efforts et les fonctions en les rassemblant aux niveaux où elles peuvent s'exercer de manière la plus efficace et la plus adéquate. D'où la complémentarité de ces normes avec le principe de subsidiarité.

En regardant vers l'avenir, je retrouve des traits fédératifs inscrits dans une évolution actuelle à la fois économique et technologique. Je vais donner deux exemples; dans l'économie, le problème de décentralisation se pose en particulier dans des entreprises économiques géantes qui cherchent une formule pour mieux répartir les responsabilités et les tâches à divers niveaux. Ces entreprises cherchent à se doter de structures plus flexibles et à diminuer l'entreprise des hiérarchies trop prononcées qui menacent leur capacité d'adaptation et d'efficacité. D'où le besoin de compléter l'organisation pyramidale ou verticale, par le développement des structures et des liens horizontaux. Je me réfère à plusieurs ouvrages, notamment celui de Carlzon qui mettent l'accent sur la nécessité d'une autonomie accrue de différents agents et leurs fonctions à tous les niveaux de l'entreprise, voire dans les relations entre entreprises. La moindre activité et toute tâche la plus humble ne doit pas exiger l'autorisation du directeur de l'entreprise. C'est l'image caricaturale de la centralisation telle qu'elle existe dans certaines entreprises ou dans certains Etats. D'où le principe d'une large autonomie proposée par Carlzon dans son ouvrage *Renverser la pyramide*.

Le deuxième exemple que je voudrais citer est illustré par le changement qui intervient dans le domaine de l'informatique. L'informatique des années 50 et 60 est une informatique lourde. C'est une informatique qui correspond aux grands engins concentrés et centralisateurs. Je me souviens qu'à l'Université, nous faisions la queue devant l'ordinateur central. Aujourd'hui, tout ceci a éclaté; c'est la décentralisation mais, en même temps, la création de réseaux informatiques. Ceci dit, cela permet au fond d'organiser la complexité tout en utilisant l'outil le plus efficace qui est celui de l'informatique, les fax etc., d'autres éléments technologiques dont nous disposons. Le fédéralisme s'inscrit dans l'évolution technologique et organisationnelle.

La Communauté européenne semble s'orienter vers ce type d'organisation fédérative. Ce n'est pas par idéalisme qu'elle découvre le fédéralisme par la nécessité. D'abord en raison de la réaction de différents

niveaux, Etats et régions, qui se traduit par plus de décentralisation, par le recours aux directives ou à la reconnaissance mutuelle. C'est l'innovation entérinée par l'Acte Unique européen. Une deuxième tendance fédérative se dessine sous une forme de coopération originale dans le domaine de la recherche et de la technologie aussi bien industrielle que fondamentale. La Communauté ne dispose pas d'un pouvoir coercitif, elle ne peut utiliser la contrainte qui est le trait distinctif même de l'Etat classique dont le pouvoir se caractérise par le recours à la contrainte légitime. En revanche la Communauté dont le pouvoir contraignant est limité et dépendant de la volonté des Etats membres s'oriente vers le pouvoir d'incitation, d'impulsion et de coordination. C'est la coordination, c'est la création des réseaux de collaboration qui devient le moteur principal. En effet, dans le domaine de la recherche et de la technologie la Communauté assume une fonction d'impulsion et de coordination au sein des réseaux de collaboration. Les programmes de recherche sont définis par les participants - la Commission, les instituts de recherche et les universités, les entreprises - qui contribuent à les financer et à les exécuter. Dans cette communauté de recherche fondée sur trois piliers, la Commission déploie une action politique originale qui consiste à créer un environnement propice, à promouvoir les programmes de collaboration et à servir de centre de coordination au sein de multiples réseaux de recherche. Cette innovation politique emprunte une méthode fédéraliste nouvelle. La même méthode est appliqué dans les groupes d'intérêt qui se sont organisés au niveau de la Communauté. Au départ, ces groupes étaient organisés de manière très rigide; il y avait pas mal de fonctionnaires qui étaient d'ailleurs le critère de leur importance. Aujourd'hui, ils sont devenus beaucoup plus légers; pourquoi? parce qu'ils disposent d'instruments de coopération et de coordination efficaces qui leur permettent de décentraliser l'activité et, en même temps, de mobiliser leurs membres quand il le faut. C'est un des effets de la nouvelle technologie des communications. Qu'en est-il maintenant de l'Europe de l'Est? C'est la question qui me préoccupe.

En Europe de l'Est, la crise a révélé l'imposture fédéraliste qui caractérisait les fédérations en ex-Union soviétique et en ex-Yougoslavie. On appelait fédéralisme ce qui n'avait rien à voir avec le fédéralisme qui se fonde sur un ensemble de valeurs, de principes et de comportements. C'est pour cette raison que la distinction entre société civile et société politique ou juridique ne convient pas à cet ensemble. C'est un ensemble vivant et dynamique dont on ne peut pas ne prendre qu'un aspect. Or, dans le cas de l'Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie, on se réclamait d'une "fédération centralisée". D'ailleurs, l'article 6 de la Constitution soviétique ne pouvait pas être plus clair lorsqu'il affirmait que le noyau de

l'Etat, de l'économie, de toutes les organisations sociales, était le parti communiste de l'Union soviétique. Donc, c'était un réseau de pouvoirs centralisés dans l'ex-PCUS qui dominait à l'intérieur de toutes les organisations et qui lui-même était organisé selon le centralisme démocratique. Une fois de plus, une terminologie ambiguë, le démocratique étant utilisé dans un sens tout à fait à l'opposé à celui que nous lui connaissons.

Cette ambiguïté a été l'objet d'un combat absurde, hors des réalités, dans la crise yougoslave, à propos d'un supposé choix entre la fédération et la confédération. C'est d'abord une terminologie que nous connaissons, mais qui prête à confusion à laquelle la Suisse contribue du fait que la Confédération helvétique est en réalité un Etat fédéral. D'où les références fréquentes à la Suisse: la volonté d'être une confédération comme la Suisse exprime cette confusion. Comment proposer un choix clair dans ces conditions? Comment s'affranchir du poids de l'histoire immédiate qui pèse sur les pays ex-communistes?

Deuxième problème qui ne relève pas des concepts mais de la réalité, c'est évidemment l'imbrication extraordinaire des populations dans toute cette région. Il y a quelques exceptions de pays homogènes qui pourraient former des Etats-Nations: la Hongrie, par exemple. Mais elle est confrontée à d'autres problèmes, elle a ses minorités nationales à l'extérieur alors que la plupart des pays ou des républiques ont des minorités à l'intérieur. Et lorsqu'on regarde la carte des ethnies et des nationalités de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique, on constate que c'est vraiment, selon une expression courante en ex-Yougoslavie, une "peau de léopard". Cet état de fait se répercute à l'intérieur comme à l'extérieur. Dans ce mélange des populations qui a provoqué des implosions et des explosions des nationalités, la solution ne peut être recherchée dans la simple création d'Etats-Nations. Les Etats risquent d'être fragiles ou de chercher à se doter d'un régime autoritaire. A titre d'exemple, tant la Croatie que la Serbie ou les autres républiques de l'ex-Yougoslavie qui visent à recréer l'Etat-Nation ont de très graves problèmes de minorités. En Croatie, la première constitution ne reconnaissait pas la minorité serbe. Cet oubli que l'on a essayé de réparer plus tard par un retour vers la reconnaissance des minorités n'a pas clos cette question. En effet, la législation sur la citoyenneté a, semble-t-il, réintroduit la discrimination à l'égard des Serbes et des Musulmans de Croatie. De toute manière, une reconnaissance sur le papier est loin d'être suffisante tant qu'elle n'est pas appliquée réellement.

Notre vision des pays de l'Est à travers nos lunettes donne lieu souvent à une image idéalisée. Les membres occidentaux du Conseil de l'Europe sont en principe tous des Etats de droit. Or, c'est une transition que connaissent les pays de l'Europe de l'Est qui ne sont pas encore des Etats

de droit. Il ne faut pas s'y tromper, ce ne sont ni des économies de marché pour l'instant, ni des Etats de droit. D'où notre interprétation souvent trop optimiste, me paraît-il, qui ne plaque pas sur la réalité. La double transition politique et économique qu'ils doivent accomplir est très difficile. Les comparaisons avec les pays de l'Amérique latine ou avec le Portugal et l'Espagne ne sont pas valables parce que ces pays ont connu depuis très longtemps des économies de marché même si c'était dans des régimes de dictatures. Leur transition à la démocratie a soulevé des problèmes tout à fait différents de ceux auxquels est confrontée la transition à la fois vers une économie de marché et vers un régime démocratique. Cette double transition fait ressortir les relations directes qui existent entre les multiples centres de décision dans une économie de marché et la distribution des pouvoirs dans cette démocratie pluraliste.

Un autre problème qui me paraît grave concerne la culture politique dans une démocratie et dans une fédération. Nous oublions trop souvent qu'on ne peut pas changer d'un jour à l'autre les structures lourdes, à savoir les mentalités et les comportements. Si le poids de l'histoire est un fait redécouvert par les pays de l'Est, cela ne doit pas faire oublier le poids des quarante années d'histoire dont ils viennent à peine de sortir. Le poids encore plus lourd des soixante-dix années d'histoire en Union soviétique. Donc, le retour de l'histoire ne signifie pas simplement le retour à l'histoire avant la Deuxième guerre mondiale. C'est aussi toute cette histoire vécue ces derniers temps qui ne peut pas être effacée d'un jour à l'autre. Un simple coup d'oeil sur les dirigeants actuels permet de constater que souvent les dirigeants nationalistes sont issus du système communiste. Certes, les cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie sont des exceptions notables mais en ex-Yougoslavie ou en ex-Union soviétique et dans bien d'autres exemples, ce sont des anciens leaders communistes qui ont souvent retrouvé une légitimité nouvelle, une virginité politique en exaltant à l'extrême les sentiments nationalistes et en les manipulant. Et là, les exemples de Tujman et de Milosevic, sont difficiles à dépasser car l'un comme l'autre a exploité le poids de l'histoire ancienne (ex: les génocides) et de l'histoire récente et présente. Tout a été mis en oeuvre pour éveiller le sentiment de l'unité nationale sur lequel repose une légitimité nouvelle. Or cette réalité me pose problème. En effet, ni le fédéralisme, ni la démocratie ne peuvent naître et s'épanouir dans un environnement national-autoritaire. Un changement beaucoup plus profond est indispensable: c'est l'apprentissage de la démocratie et du fédéralisme, c'est l'intériorisation de leurs valeurs et leur mise en pratique à travers les règles et les comportements.

L'espoir pour ces pays vient de l'Ouest: les uns et les autres regardent vers la Communauté européenne et vers l'Occident. J'en veux pour preuve

l'Etat, de l'économie, de toutes les organisations sociales, était le parti communiste de l'Union soviétique. Donc, c'était un réseau de pouvoirs centralisés dans l'ex-PCUS qui dominait à l'intérieur de toutes les organisations et qui lui-même était organisé selon le centralisme démocratique. Une fois de plus, une terminologie ambiguë, le démocratique étant utilisé dans un sens tout à fait à l'opposé à celui que nous lui connaissons.

Cette ambiguïté a été l'objet d'un combat absurde, hors des réalités, dans la crise yougoslave, à propos d'un supposé choix entre la fédération et la confédération. C'est d'abord une terminologie que nous connaissons, mais qui prête à confusion à laquelle la Suisse contribue du fait que la Confédération helvétique est en réalité un Etat fédéral. D'où les références fréquentes à la Suisse: la volonté d'être une confédération comme la Suisse exprime cette confusion. Comment proposer un choix clair dans ces conditions? Comment s'affranchir du poids de l'histoire immédiate qui pèse sur les pays ex-communistes?

Deuxième problème qui ne relève pas des concepts mais de la réalité, c'est évidemment l'imbrication extraordinaire des populations dans toute cette région. Il y a quelques exceptions de pays homogènes qui pourraient former des Etats-Nations: la Hongrie, par exemple. Mais elle est confrontée à d'autres problèmes, elle a ses minorités nationales à l'extérieur alors que la plupart des pays ou des républiques ont des minorités à l'intérieur. Et lorsqu'on regarde la carte des ethnies et des nationalités de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique, on constate que c'est vraiment, selon une expression courante en ex-Yougoslavie, une "peau de léopard". Cet état de fait se répercute à l'intérieur comme à l'extérieur. Dans ce mélange des populations qui a provoqué des implosions et des explosions des nationalités, la solution ne peut être recherchée dans la simple création d'Etats-Nations. Les Etats risquent d'être fragiles ou de chercher à se doter d'un régime autoritaire. A titre d'exemple, tant la Croatie que la Serbie ou les autres républiques de l'ex-Yougoslavie qui visent à recréer l'Etat-Nation ont de très graves problèmes de minorités. En Croatie, la première constitution ne reconnaissait pas la minorité serbe. Cet oubli que l'on a essayé de réparer plus tard par un retour vers la reconnaissance des minorités n'a pas clos cette question. En effet, la législation sur la citoyenneté a, semble-t-il, réintroduit la discrimination à l'égard des Serbes et des Musulmans de Croatie. De toute manière, une reconnaissance sur le papier est loin d'être suffisante tant qu'elle n'est pas appliquée réellement.

Notre vision des pays de l'Est à travers nos lunettes donne lieu souvent à une image idéalisée. Les membres occidentaux du Conseil de l'Europe sont en principe tous des Etats de droit. Or, c'est une transition que connaissent les pays de l'Europe de l'Est qui ne sont pas encore des Etats

de droit. Il ne faut pas s'y tromper, ce ne sont ni des économies de marché pour l'instant, ni des Etats de droit. D'où notre interprétation souvent trop optimiste, me paraît-il, qui ne plaque pas sur la réalité. La double transition politique et économique qu'ils doivent accomplir est très difficile. Les comparaisons avec les pays de l'Amérique latine ou avec le Portugal et l'Espagne ne sont pas valables parce que ces pays ont connu depuis très longtemps des économies de marché même si c'était dans des régimes de dictatures. Leur transition à la démocratie a soulevé des problèmes tout à fait différents de ceux auxquels est confrontée la transition à la fois vers une économie de marché et vers un régime démocratique. Cette double transition fait ressortir les relations directes qui existent entre les multiples centres de décision dans une économie de marché et la distribution des pouvoirs dans cette démocratie pluraliste.

Un autre problème qui me paraît grave concerne la culture politique dans une démocratie et dans une fédération. Nous oublions trop souvent qu'on ne peut pas changer d'un jour à l'autre les structures lourdes, à savoir les mentalités et les comportements. Si le poids de l'histoire est un fait redécouvert par les pays de l'Est, cela ne doit pas faire oublier le poids des quarante années d'histoire dont ils viennent à peine de sortir. Le poids encore plus lourd des soixante-dix années d'histoire en Union soviétique. Donc, le retour de l'histoire ne signifie pas simplement le retour à l'histoire avant la Deuxième guerre mondiale. C'est aussi toute cette histoire vécue ces derniers temps qui ne peut pas être effacée d'un jour à l'autre. Un simple coup d'oeil sur les dirigeants actuels permet de constater que souvent les dirigeants nationalistes sont issus du système communiste. Certes, les cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie sont des exceptions notables mais en ex-Yougoslavie ou en ex-Union soviétique et dans bien d'autres exemples, ce sont des anciens leaders communistes qui ont souvent retrouvé une légitimité nouvelle, une virginité politique en exaltant à l'extrême les sentiments nationalistes et en les manipulant. Et là, les exemples de Tujman et de Milosevic, sont difficiles à dépasser car l'un comme l'autre a exploité le poids de l'histoire ancienne (ex: les génocides) et de l'histoire récente et présente. Tout a été mis en oeuvre pour éveiller le sentiment de l'unité nationale sur lequel repose une légitimité nouvelle. Or cette réalité me pose problème. En effet, ni le fédéralisme, ni la démocratie ne peuvent naître et s'épanouir dans un environnement national-autoritaire. Un changement beaucoup plus profond est indispensable: c'est l'apprentissage de la démocratie et du fédéralisme, c'est l'intériorisation de leurs valeurs et leur mise en pratique à travers les règles et les comportements.

L'espoir pour ces pays vient de l'Ouest: les uns et les autres regardent vers la Communauté européenne et vers l'Occident. J'en veux pour preuve

non seulement les déclarations des gouvernements, mais aussi les sondages d'opinion que contient le dernier Eurobaromètre de janvier 1992 et qui porte sur les pays de l'Europe de l'Est et de la Russie européenne. Entre autres, on y trouve des informations sur le degré de satisfaction ou d'insatisfaction à l'égard de la démocratie telle qu'elle fonctionne dans ces pays. Les attitudes à l'égard des droits de l'homme et l'évaluation du respect effectif de ces droits dans leurs pays. La Yougoslavie n'a pas été sondée je dois dire, et, d'autre part, ce sondage comporte des renseignements sur le désir de ces pays de s'associer et, si possible, de devenir membres de la Communauté européenne. C'est un élément positif et je crois très important car il offre une ouverture sur l'avenir, car pour la plupart de ces pays l'horizon économique est assez bouché. C'est une ouverture sur la démocratie mais aussi une chance de s'accrocher à une Communauté qui s'affirme comme un élément stable et dynamique de l'avenir démocratique et fédératif de l'Europe. Elle apparaît comme une promesse d'une coexistence possible de l'identité de ces Etats dans une association à la Communauté européenne dans le respect des personnalités nationales et régionales. En effet, dans ces régions à populations entremêlées, il n'y a pas d'autres solutions envisageables à long terme qu'une forme de coopération, de coexistence qui ne peut être fondée que sur le respect des uns et des autres. Associés ou membres de la Communauté au sein d'une union pan européenne, ces pays seront amenés à vivre ensemble. Grâce à cette perspective, ils n'auraient plus besoin pour affirmer leurs identités nationales de s'opposer, voire de se faire la guerre.

Or, l'apport fondamental du fédéralisme consiste à permettre, voire à stimuler l'affirmation des différences à l'intérieur d'un ensemble où l'on respecte les personnalités différentes. D'aucuns pourraient objecter que la création de ces grands ensembles n'est pas la meilleure des solutions. C'est vrai, je sais, Denis de Rougemont a souvent insisté sur le "small is beautiful". Mais il a aussi reconnu que le "big is necessary" dans certaines activités. La globalisation et la différenciation coexistent dans la réalité. Et c'est là où l'application de la subsidiarité devient fondamentale et, en même temps, très difficile, car il est très difficile de distinguer ce qu'il faut attribuer à un niveau supérieur pour que l'exercice de ces fonctions soit plus efficace et ce qu'il faut développer au niveau local, régional ou de l'Etat. L'Etat est dépassé à la fois par le haut et par le bas. Dans ce sens, le fédéralisme est appelé à jouer un rôle essentiel en tant qu'esprit, en tant que méthode et en tant que recherche de différents types d'organisation les plus appropriés et les plus efficaces à présent et à l'avenir.

Ma deuxième conclusion concerne les problèmes auxquels est confrontée aujourd'hui la Communauté dans ses relations avec les pays de l'Est et

en particulier avec la Yougoslavie. C'est le problème de la reconnaissance des nouveaux Etats, c'est le problème des droits de l'homme. Quant à la reconnaissance, la France a proposé une série de critères et on a reconnu la Slovénie et la Croatie sur la base de ces critères. On sait cependant que l'Allemagne avait décidé de les reconnaître avant Noël 1991 sans avoir pris connaissance du rapport de la Commission Badinter sur le respect des critères dont celui des droits des minorités. C'est un problème grave car elle n'a pas agi selon les règles qui ont été fixées par le Conseil des ministres le 16 décembre. Donc, c'est un problème de respect de certaines formes et règles.

Le deuxième point me paraît encore plus important: si on examine ces critères, on doit bien reconnaître que rares sont les pays de l'Est où ces critères sont effectivement respectés. Et tout un chacun qui connaît ce qui se passe aujourd'hui en Croatie sait parfaitement que les critères de la Communauté tels qu'ils ont été définis ne sont pas respectés. D'ailleurs, il suffit de lire la presse croate pour se rendre compte que les droits de l'homme et des minorités ne sont évidemment pas les principes les plus respectés dans cette région. Je comprends que l'on décide de reconnaître un Etat en fonction des critères de droit international. Mais de là à dire qu'il faut les reconnaître parce que les principes démocratiques et les droits de l'homme y sont respectés, comme l'a affirmé notamment le porte-parole du gouvernement allemand, crée un problème à la fois juridique et politique. D'autant plus grave que le 15 janvier 1992 la Communauté et tous ses Etats membres ont, à la suite de l'Allemagne, également reconnu la Slovénie et la Croatie sur la base de ces mêmes critères et malgré les doutes que la commission Badinter a exprimés à propos de la Croatie. La question n'est pas de savoir s'il fallait la reconnaître en tant qu'Etat indépendant, décision qui relève de l'appréciation de l'opportunité politique mais de savoir s'il était nécessaire et opportun de justifier cet acte de reconnaissance en le fondant sur le respect des six critères.

En effet, il est clair que dans la plupart des Républiques de l'ex-Yougoslavie ou de l'ex-Union soviétique, les conditions d'un Etat démocratique et d'un Etat de droit ne sont pas encore établies. Il en est de même à propos d'autres critères dont le respect des droits de l'homme et des minorités. Je n'en veux pour preuve que le constat de Mme Lalumière. Elle cite la Yougoslavie qui représente "un contre-exemple: le drame qu'elle vit montre le mépris profond de certains pour les droits de l'homme et l'absence du sens de la négociation" (*Forum*, février 1992). Une exception: la Slovénie a reconnu la nationalité slovène à tous les ressortissants des autres républiques yougoslaves à condition qu'ils se

déclarent ressortissants slovènes. En revanche, la loi sur la nationalité croate est restrictive et discriminatoire. Sous le titre "étrangers dans leur propre pays" le quotidien *Vjesnik* (Zagreb, le 12 février 1992) publie un article de Miroslava Kreca qui fait état du mécontentement croissant des citoyens de nationalité ou d'origine musulmane, serbe, monténégrine et même croate. D'un jour à l'autre, la loi sur la nationalité leur a fait perdre des droits essentiels bien que certains aient vécu quarante à cinquante ans en Croatie et que nombreux soient nés dans ce pays. Ils n'ont pas droit à un passeport croate, ni le droit de vote et leurs problèmes de propriété immobilière sont restés sans solution. La plupart de ces résidants ont voté avant l'adoption de cette loi et certains servent encore dans l'armée croate. Certes, ces "ressortissants étrangers" peuvent demander la nationalité croate, mais celle-ci peut leur être refusée en vertu du "pouvoir discrétionnaire" que la loi attribue aux autorités. Des propositions d'amendements dans un sens plus libéral et démocratique sont à l'étude.

La Croatie ne détient pas le monopole de la poussée nationaliste. A ce titre, les Etats baltes figurent en bonne place dans les préoccupations du Conseil de l'Europe. La Lettonie où 48% des habitants ne sont pas originaires du pays, a un projet de loi sur la nationalité que les priverait des droits civiques. Les controverses sur la citoyenneté et les véritables Estoniens dominent les débats parlementaires. En Lituanie même, la politique nationaliste tend à réduire au silence les voix discordantes. Les exemples de discrimination et d'intolérance sont nombreux. Ils sont la preuve qu'il ne suffit pas de devenir indépendant, d'adopter des nouvelles constitutions, de procéder à une élection ou à un référendum pour transformer les anciens Etats communistes en démocraties et en Etat de droit.

Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et des minorités suppose une culture juridique et politique qui ne peut être acquise et vécue d'un jour à l'autre. D'où la nécessité d'aider les pays ex-communistes à la fois dans leur transition à l'économie de marché et à la démocratie.

The Models of Local Government: The Case of Poland

by Antoni Kuklinski (and Pawel Swianiewicz)

Introduction

The excellent Conference on *Culture Politique et Démocratie* is an inducement to look, in a new way, at the very rich materials on "Local Poland" as created in the framework of the interdisciplinary research programme designed and implemented in the years 1984 - 1991 by the European Institute for Regional and Local Development of the University of Warsaw.

The main achievement of the Programme can be summarised as the creation of a unique, analytical picture of local Poland at the end of the communist period and at the early stage of transition to the Third Republic. The studies have described mechanisms of local government, local societies and local economic activities during the eighties as well as mechanisms of transition to the new system on a local level. Those results are documented in more than fifty volumes published by the European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw.[1]

The Programme has developed a comprehensive network of international co-operation. We would like to mention only three elements of that co-operation:

- The Polish-Swiss Seminars documented in appropriate volumes;[2]
- The Polish-Hungarian-Czecho-Slovak Local Democracy and Inno-

[1] A. Kuklinski, 'Local Poland. Priorities of research in the turn of XX and XXI century' [in:] A. Kuklinski (ed.) *Globality versus locality*, University of Warsaw, 1990, p. 243-251.

[2] M. Bassand, L. Bridel, eds., *Colloque européen* sur *"La dynamique locale et sa gestion"*, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne, 1989. A. Kuklinski, B. Jalowiecki, eds., *Local development in Europe*, University of Warsaw, 1990.

Table des matières

Avant propos 1
Préambule 3

INTRODUCTION
Oliver Freeman, "Culture politique et démocratie dans l'Europe post-communiste" 7

QUELLE CULTURE POLITIQUE À L'EST?
Miklos Molnar, "Société civile, étatisme et démocratie" 21
Petru Dumitriu, "Le Trou dans le drapeau" 27

COMMENT PARTAGER LE POUVOIR?
Dusan Sidjanski, "Le Modèle fédéraliste" 35
Antoni Kuklinski (and Pawel Swianiewicz), "The Models of Local Government: The Case of Poland" 47
Sona Szomolanyiova, "Post-Totalitarian Transition and Constitutional Changes: the case of Czecho-Slovakia" .. 61

A QUI NOUS RÉFÉRER?
György Csepeli, "István Bibó et ses 'Réflexions sur la misère des petits Etats d'Europe centrale'" 73
Thomas Guggenheim, "W. Röpke et l'économie sociale de marché" 79

POUVONS-NOUS VIVRE ENSEMBLE?
Table ronde I: Culture et frontières 87
Table ronde II: L'Antisémitisme 89

Conclusion 92
Liste des intervenants 93