

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

Rubrik: Rolle der Medien und Intellektuellen im osteuropäischen Demokratisierungsprozess = Rôle et importance des mass médias et des intellectuels dans la démocratisation en Europe de l'Est

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 11.12.2025

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

**III
ROLLE DER MEDIEN UND
INTELLEKTUELLEN IM
OSTEUROPÄISCHEN DE-
MOKRATISIERUNGS-
PROZESS**

**RÔLE ET IMPORTANCE
DES MASS MÉDIAS ET
DES INTELLECTUELS
DANS LA DÉMOCRATISA-
TION EN EUROPE DE L'EST**

**ANDREAS OPLATKA
GYULA KURUCZ
BOGUMIL LUFT
CORNELIU VLAD
ZDZISLAW KEDZIA
OLIVER FREEMANN
FRANÇOIS SAINT-OUEN**

Ostmitteleuropas Presse-Umwandlung - vom Westen her gesehen

Andreas Oplatka

Es wäre vermessen, wollte ich als westeuropäischer Journalist in Anwesenheit ostmitteleuropäischer Kollegen hier besser beurteilen wollen, wie sich die Lage der Presse in der östlichen Hälfte des Kontinents ausnimmt, als dies die direkt Beteiligten selber tun. Die Rede soll darum an Hand einiger Beispiele ausdrücklich von der westlichen Perspektive sein.

Das vor einigen Tagen vom russischen Präsidenten ausgesprochene Verbot der «Prawda» ist ein solches Beispiel, das als Problematik in manchem ehemals kommunistischen Land wiederkehrt. Soll man das Machtinstrument der alten Macht unangetastet lassen? Ziemen sich Verbote für eine Demokratie? Kann man aber von den Journalisten des ehemaligen Parteiblattes gegenüber der neuen Demokratie Loyalität erwarten? Und wird sie echte Loyalität sein oder das Werk von «Wendehälsen», die ihre Positionen zu retten suchen? Und wenn man das Blatt einstellt, wenn man Journalisten der Parteipresse - oder des früheren parteiamtlichen Staatsfernsehens und Radios - entlässt, setzt man sich da nicht dem Vorwurf aus, man betreibe eine «Hexenjagd»? Hinzu kommt, dass die früheren Organe der Staats- und Parteimacht eben technisch die bestausgestatteten, ihre Journalisten die bestausgebildeten sind. Was soll mit ihnen geschehen - das Dilemma der jungen Demokratie ist gewaltig.

Pluralismus der Medien soll eine neue Ordnung entstehen lassen, dies ist die übliche Antwort. Aber die Umwandlung alter oder die Schaffung neuer Presseorgane kann nicht von einem Tag auf den anderen erfolgen. Technische Mittel - vom Computersatz bis zum Vertriebsnetz - fehlen, und es fehlt an Kapital. Kapitalarmut ist allgemein ein Kennzeichen der Schwierigkeiten in den neuen Demokratien, und der Zug trifft auf die Presse auch zu. Neue Organe haben entsprechend grosse Mühe, gegenüber den alten Fuss zu fassen.

- Ausländische Beteiligung ist vielen Orts vorhanden. Der Medienmarkt in Osteuropa hat sich als einer der attraktivsten erwiesen. Das hat seine guten und zweifelhaften Seiten. Es spricht für Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft dieser Länder. Die Uebernahme von Medien durch Ausländer schafft aber auch Pressekonzentration - bevor entsprechende Gesetze vorhanden wären - sie bringt die Gefahr mit sich, dass fremde Besitzer Zeitungen nach ihren politischen Vorstellungen modellieren wollen, ohne die politische Landschaft eigentlich zu kennen, und ausländisches Kapital hat schliesslich bereits in beträchtlichem Mass die Boulevardisierung bewirkt. Letztere ist bis zu einem gewissen Mass in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, wo Pressefreiheit herrscht, gewiss unvermeidlich, ist der Preis besagter Freiheit. Sorge bereitet aber gegenwärtig die Perspektive, dass manche durch die Förderung der Boulevardpresse rasch Geld verdienen wollen und dass in den gegenwärtig ökonomisch schweren Zeiten, da der osteuropäische Mittelstand von Verarmung bedroht wird, gerade die seriöse Meinungspresse zu wenig Beachtung und Förderung findet.

und den Medien gestört. Unübersehbar sind schlechte alte Reflexe auf allen Seiten. Die neuen Regierungen - vorab in Rumänien, teils aber auch in Polen - scheinen es als eine Selbstverständlichkeit zu betrachten, dass das in der Breitenwirkung stärkste Medium, das Fernsehen, im Dienste der Exekutiven stehen muss. (Das Problem ist allerdings auch im Westen nicht gelöst, wir kennen - man denke an Frankreich - den Wechsel ganzer Fernsehdirektionen nach Wechseln an der Staatsspitze.) Althergebrachte Mechanismen und Reflexe aus kommunistischer Zeit wirken auch bei den jungen Demokraten an der Macht nach; die Regierung wird für unangreifbar gehalten, Kritik als Bösartigkeit und Majestätsbeleidigung ausgelegt. Es gibt aber auch alte Haltungen auf Seiten der Journalisten. Hier lebt der Glaube fort, der mutige Presseemann müsse auf jeden Fall gegen die Regierung eingestellt sein. Zu tun hat das mit einem historisch begründeten Faktum: mit der Staatsfeindlichkeit der Osteuropäer. Paradebeispiel eines solchen Konflikts aus gegenseitigem falschem Verständnis ist das der ungarischen Zeitung «Magyar Nemzet».

Was können wir tun, wir im Westen? Als Kollegen, Bürger und solidarische Europäer? Worin könnte unser Beitrag zur Unterstützung der neuen ostmitteleuropäischen Medien bestehen? Wir können und sollen Kontakte pflegen. Wir können Einblick und Ausbildungshilfe gewähren, teils auch - dies ist in manchen Fällen auf bemerkenswerte Weise geschehen - zur Modernisierung technischer Betriebe in Osteuropa beitragen. Ich bin indessen der Meinung, dass es völlig falsch wäre, wollten wir in Westeuropa glauben, wir seien an Wissen und Bildung den östlichen Kollegen überlegen, sie bedürften gleichsam unserer politischen Entwicklungshilfe. Ohne Hinweis auf einzelne Länder bin ich der Ansicht, dass allgemein das Niveau der osteuropäischen Meinungspressen von einer beachtlichen Qualität ist. Insbesondere von der Berichterstattung über die Region selber, etwa von der Art, wie in Mitteleuropa die Ereignisse in der UdSSR analysiert werden, können wir im Westen manches dankbar lernen. Wünschenswert wäre, dass diese hohe Qualität erhalten bleibt und nicht der - selbstverständlich nötigen - neuen Ausrichtung auf den Westen zum Opfer fällt.

Helfen, so scheint mir, können wir westliche Presseleute nicht in erster Linie unseren Kollegen (oder eher: bei der direkten Unterstützung sind unsere Mittel begrenzt). Dagegen können wir einen Beitrag erbringen, wenn wir die westliche Öffentlichkeit allgemein auf die Notwendigkeit hinweisen, unsere Staaten müssten jetzt den jungen Demokratien beistehen. Und damit meine ich handfeste finanzielle Hilfe, so wie sie die westlichen Länder Europas nach dem Krieg von den vereinigten Staaten schliesslich selber erhalten haben. Nur wenn die ost- und mitteleuropäischen Länder wirtschaftlich, sozial und damit auch politisch gesunden, nur bei Ueberwindung der jetzt begonnenen schweren Uebergangszeit wird es einen ebenfalls konsolidierten Mittelstand geben, jenen eben, dessen Mitglieder als Bürger eine seriöse Meinungspressen benötigen. Unsere Hilfe an die Medien Ostmitteleuropas muss in erster Linie indirekt erfolgen im Rahmen westlicher Unterstützung an jene Länder, die ihre Freiheit zwar neu gewonnen haben, in denen aber diese Freiheit noch gebrechlich ist.

Umdenken und Neuorganisation der Kultur in Ungarn

Gyula Kurucz

Neue Denkansätze über die kulturelle Struktur nach vierzig Jahren Sozialismus sind in Ungarn relativ leicht zu machen. Und das ist schon ein Positivum, das mit der jüngsten ungarischen Geschichte zu tun hat. Die Verhältnisse waren nämlich in den osteuropäische Staaten grundlegend verschieden. Die Phase des ungarischen kommunistischen Terrors war relativ kurz. Die Moskauer Schule herrschte «nur» 6-7 Jahre lang, von 1949 bis 1956, und dabei gab es noch die paar Monate des Aufatmens 1953 in der kurzen ersten Regierungszeit von Imre Nagy. In jenen sieben Jahren wurden die oppositionellen Intellektuellen systematisch zum Schweigen gebracht, interniert oder eingesperrt. Die durch eine kulturelle Palette an Europa eng angeschlossenen Intellektuellen zwischen den zwei Weltkriegen schwiegen also, lebten von Übersetzungen und insgeheim vermittelter Schwarzarbeit. Die grössten Dichter schrieben Kinderliteratur (eine der besten der Welt - auf Jahrzehnte voraus segensreich), sie waren aber präsent. Das Publikum, die Bevölkerung, schwieg ebenfalls, leistete aber für sieben Jahre passiven Widerstand. 1956 kam mit der einzigen klassischen Revolution der Region - eine Revolution, die das ganze Volk umfasste - das Erlebnis gemeinsamen Handelns, für ein paar Wochen sogar das Gefühl des Sieges, auf. Nach der Konsolidierung war also die ganze europäische Palette, kulturell flächendeckend, wieder da; mit allen Strömungen, mit allen Stilrichtungen - und mit allen Ansprüchen.

Das ist das ungarische Plus; es gab keine Jahrzehnte des Terrors, in denen Generationen den europäischen Geist vergessen hätten; es gab keine lange Zeitspanne, in der der Kommunismus die Köpfe absolut hätte beherrschen können.

Die Tradition war also in den sechziger Jahren wieder da und eine gewisse Kontinuität wieder hergestellt. Man konnte nach der Wende 1989/90 theoretisch ohne weiteres an all das anknüpfen, was sich im Westen inzwischen ereignet hatte.

Im grossen Minus des Sozialismus gab es aber ein einziges Plus; die zentrale Förderung, die Subventionierung der Kultur und der Kunst.

Mit der relativen «Freiheit» der Künste durfte die westliche Kunst nach 1962, vorerst die Literatur, fast ungehindert nach Ungarn hineinströmen. Alle grossen Werke der zeitgenössischen Weltliteratur waren sehr billig zu haben, und da sie die einzigen Fenster zur Welt hin darstellten, wurden sie fast hysterisch «konsumiert». In den spätsechziger, siebziger und achtziger Jahren war das - glaube ich - die beste Auswahl der Weltliteratur, die dort - in riesigen Mengen - gelesen wurde. Dieser Strom zog auch die - politisch einigermassen kontrollierte - ungarische Literatur mit sich, half ihr und bereitete zunehmend eine Stimmung der Unzufriedenheit, letztlich die Opposition, vor.

Das war alles sehr schön (im Vergleich zum übrigen Osten), aber das System hat alle strukturbedingten Lähmungen dennoch mit sich geführt. Die Verlage arbeiteten mit hervorragenden Experten, sie leisteten Qualitätsarbeit - aber sie waren eingekästelt: Kein Kapital, keine Druckerei, kein Vertrieb. Die Zweige der Branche waren zentralistisch organisiert, voneinander abgeschnitten und im Sinne des Systems gegeneinander ausspielbar. Es handelte sich also um eine Struktur, die nur nach oben hinauf funktionierte, von oben in jeder Sekunde kontrollierbar war und die doch auch und gerade ohne zentrales Schalten und walten Funktionsuntüchtig blieb. Dieses Muster galt auch für die Theater, Galerien, Museen, das Musikleben und für den Film.

All diese Institutionen hatten keine ökonomische Basis, keine Selbstständigkeit - sie hingen in der Luft, genauer gesagt von der Gunst der Macht ab. (Mit den anderen Ost-Ländern verglichen waren sie freilich in einer weitaus besseren Situation.)

Ungarn war ab der Mitte der siebziger Jahre relativ offen. Die ökonomische, kulturelle und menschliche Kommunikation mit dem Westen war kontrolliert, aber nicht verbarrikadiert. Dies alles waren relativ günstige Voraussetzungen für die Wende. Diese Relativität ist aber letztlich eine geistige und verliert ihre Vorteile, wenn die Strukturen der Marktwirtschaft als bestimmendes Element zu wirken beginnen.

Das Umdenken war also relativ leicht, die Neustrukturierung und Neuorganisation hingegen unheimlich schwer. Als ob Ungarn die oben erwähnten relativen Vorteile gar nicht gehabt hätte. (Daran ist zu ermessen, wie hart die Regeln des westlichen Modells sind.)

Eine hochentwickelte, breit konsumierte Kultur mit starken (in der Defensiven erst recht wirksamen) europäischen Traditionen war zwar gegeben, sie stand aber ohne Kapital, ohne finanzielle Voraussetzungen da.

So stehen wir an der Schwelle zur europäischen Demokratie, deren Möglichkeiten heute gekommen sind. Die Kultur, die Tradition, die tiefe Aneignung des Geistes - alles das allein hilft aber kaum.

In den letzten Jahren tauchte der Mythos eines grossen Erneuerers, eines Europäers aus früherer Zeit in der ungarischen Kulturszene auf. Herr von Klebelsberg schuf eine Kette ungarischer Institute in europäischen Hauptstädten und gründete Stiftungen, Hochschulen, Universitäten. Es gab also eine kulturelle Blütezeit in Ungarn (das nach dem I. Weltkrieg zwei Drittel seines Gebietes verloren hatte), die mit seinem Namen verbunden ist. Er schuf sein Wunderwerk mit 13% des damaligen Staatshaushaltes. Heute werden in Ungarn 14% des Budgets für Kultur und Bildung verwendet, wobei wir es mit einer regelrechten Niveauverschlechterung der ungarischen Kultur zu tun haben. Wie ist es möglich, dass die ungarische Kultur am Anfang des Jahrhunderts florierte und heute so tief gefallen ist?

Herr von Klebelsberg hat ein Drittel seines Budgets für Bildung - und zwei Drittel für Kultur verwendet. Die heutigen Lenker der ungarischen Kultur müssen genau umgekehrt verfahren.

Damals gab es nämlich fest in die europäische Struktur eingefügte Träger der Bildung und der Kultur: die Kirchen, die Gemeinden, Mäzene und Stiftungen, die über ein erhebliches Kapital verfügten. Heute kommt aus dem gesellschaftlichen Sektor - infolge 40 Jahren sozialistischer Umgestaltung - praktisch nichts mehr.

Das Problem heisst: Kapital

Ungarn kommt heute mit der Selbsterneuerung im Osten noch relativ gut voran. In den letzten fünf bis sieben Jahren sind dort eigenständige Initiativen entstanden, so dass heute etwa 5'500 kulturelle Stiftungen (natürlich kleinere) funktionieren.

Was ist aber diese Zahl im Vergleich mit den organisch entwickelten westlichen Ländern? Holland zum Beispiel hat 87'000 Stiftungen, wobei Kultur und Kunst dort nur zu etwa 22% staatlich gefördert werden, was eine beträchtliche finanzielle Entlastung für den Staat bedeutet.

Die Neuorganisierung der kulturellen Trägerschaft ist also das grösste Problem, dem die ungarische kulturelle Administration heute gegenüber steht.

In der heutigen Situation ist es wieder so, dass die Administration den Ausgang der Dinge verantworten muss.

Dies hat mehrere Gründe.

Die Vorbereitung auf den Umbruch hat schon 1987/88 eingesetzt. (In den wirtschaftlichen Sphären freilich früher.) Als 1988 die privaten Verlage zugelassen wurden, stand in der Branche kein Kapital zur Bewältigung der riesigen Herausforderung bereit, um die vielen Leser mit all dem bis dahin Verbotenen zu beliefern. Diese Lage mobilisierte das - politisch und moralisch - belastete Hyänen-Kapital. Dort war Geld vorhanden. Binnen Monaten sind Dutzende von privaten Firmen entstanden, die ohne Absprache, auf eigene Faust und mit Piratenmethoden den Markt mit Sex, Porno, Schund, Krimi und politischer Skandalliteratur überfluteten. Dies alles auf eine postkommunistische Weise: Alle Verkehrsknotenpunkte waren mit Ständen überfüllt und die Wirtschaft florierte. Aus der verarmten Buchbranche kam niemand, denn dort gab es kein Kapital. Später war noch weniger Kapital vorhanden, da die Unternehmer ihr Geld nur schnell vermehren und nach ein paar erfolgreichen Jahren aus der Branche hinausretten wollten. Sie gehörten keiner Organisation an, rissen die Kaufkraft an sich und transferierten die Gewinne in andere Erfolgssparten. Die schwerfällige, auf Subventionen angewiesene Literatur-Branche blutete noch einmal aus.

Andere Sparten wie Film, Theater, Musik und bildende Kunst zogen diese durchtriebene Gesellschaft von Geldanlegern nicht einmal an.

Die anständigen, hochqualifizierten Experten der Künste hatten ja nie gelernt, eigenständig zu handeln, und so ihre Arbeits- und Schöpferkraft zu vermarkten. Dazu kamen noch die allzugrossen institutionellen, lebensunfähigen Gebiete.

billiger westlicher Massenunterhaltung entgegenzusteuern und dem anspruchslosen Konsumtrend entgegenzuwirken.

Die gleiche Administration sollte dafür haften, dass das finanziell geschwächte Kultur- und Bildungsniveau des Landes für die Periode der Umgestaltung keine langfristigen Schäden erlitt. Sie war dafür verantwortlich die ökonomische Krise (immer in der Kultur und im Gesundheitswesen am schmerzlichsten) in diesen Bereichen so zu meistern, dass keine langfristigen Schäden entstünden. Diese Tendenz sollte durchgehalten werden, bis die kleinen neuen Unternehmer in Ungarn Fuss fassten.

Was das Fehlen einer langfristigen, organischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung in Ungarn zur Folge hatte, hat sich heute gezeigt: Geist, Kultur, Tradition und guter Wille allein können in einem Marktwirtschaftssystem kaum etwas ausrichten.

Der Westen denkt in Kontinuitätsvorstellungen, weil er eben dazu die Basis und die Träger hat.

Wieder liegt es an der ungarischen Administration ein Pflasterchen für die Wunden finden. Sie hat jedoch meistens - aus der Situation heraus - nur Notlösungen, Übergangslösungen und nur selten langfristige Strategien anzubieten.

Man muss die schwerfälligen Verlage, grossen Museen und Theater weiterhin subventionieren, weil es ja nicht soweit kommen darf, dass das Land für lange Jahre ohne klassische Welt- und ungarische Literatur dasteht und die jungen Autoren ungefördert bleiben.

Aus dem Nichts mussten wieder «zentralistisch» Stiftungen aufgebaut werden, staatliche sogar, auf die sich die Kultur stützen kann, damit weiterhin neue Premieren, Kompositionen, Filme, Bücher entstehen können.

An Möglichkeiten für strategische Vorkehrungen mangelt es. Einerseits bleibt die Hoffnung dass seitens der Gemeinden (die durch soziale Not bedroht sind) und der Kirchen, bald potentielle, kulturelle Träger zu finden sein werden. Andererseits gelang die Privatisierung einiger Organisationen, deren Immobilien als Kapital mobilisiert werden konnten (wie zum Beispiel das Vertriebsnetz des Unternehmens «Bilderhalle» mit Galerien in vielen Städten Ungarns, oder des Kunstfonds mit Erholungsheimen, Büros, usw.). Nach drei Jahren Umbruchszeit regen sich also erstmals wieder kleine Hoffnungsschimmer. Ein weiteres Dilemma bleibt zu lösen: Sollen wir uns sofort dem Westen angleichen, oder müssen wir uns künstlich zurückhalten. Denn bei unseren Theater- und Buchpreisen bleiben die westlichen Investoren von Ungarn fern.

Wenn die Preise aber schlagartig hochgezogen werden und dadurch also fremdes Kapital angelockt wird - bleibt die Bevölkerung jahrelang ohne bezahlbare Kultur. Die Folgen davon könnten katastrophal sein. Die Kultur ist eine feinfühlige Sache, mit der man nicht nach den Gesetzen der Marktwirtschaft umgehen kann. Besonders nicht in einem Land, das kulturell so «verwöhnt» ist wie das unsrige. Denn Verwöhnung kann man sich sehr schnell abgewöhnen.

Eine spontane Reaktion der Krise gegenüber hat Ungarn aber doch noch zustande gebracht. Im Engpass der Möglichkeiten haben sich in der Buchbranche als Ersatz- oder Übergangslösung blitzschnell und in breiter Fächerung Dutzende von neuen Zeitschriften etabliert. Durch sie (meist von den zahlenden Lesern getragen) ist das Publikum je nach Bedarf und Geschmack mit dem kulturellen Leben Ungarns in engem Kontakt gehalten. Durch sie ist die - vielleicht ungesund angewachsene - Schicht der Kulturschaffenden beschäftigt. Diese Künstler sind dazu aufgerufen nachzudenken, sich zu äussern und mit den Lesern einen intensiven Austausch zu führen, um sie somit - und damit das ganze Land - über die Kluft hinaus bis zur Stabilisierung der Situation zu begleiten.

L'expérience polonaise de la libre expression dans la presse - années 1976-1991. De la clandestinité à la légalisation de la liberté

Bogumil Luft

L'expérience polonaise dans le domaine de la libre expression dans la presse ne permet pas de déterminer le moment précis où le manque total de liberté d'expression a été remplacé par son contraire. En effet, pendant les 45 ans d'existence de l'Etat gouverné par les communistes, on avait en Pologne une certaine marge de liberté grâce à laquelle notre presse reflétait mieux la réalité que les journaux de certains autres pays de l'Est. Il existe pourtant un critère permettant de faire la différence entre la situation dans laquelle la liberté d'expression devient réelle et celle qui donne seulement une plus ou moins grande illusion de liberté. Ce critère, c'est l'existence ou l'inexistence de la censure administrative.

C'est la raison pour laquelle l'année 1967 - date de la création par les milieux de l'opposition des premiers périodiques clandestins hors contrôle de la censure - peut être considérée comme le commencement de la reconquête successive des droits à la liberté dans ce domaine. Cependant cette lutte était loin d'être gagnée dans la situation schizophrénique dans laquelle la presse clandestine libre coexistait avec celle dont l'activité était toujours réglementée et contrôlée par l'Etat.

Aujourd'hui la censure n'existe plus, mais il nous reste toujours à apprendre les règles professionnelles du journalisme exercé dans le milieu démocratique ainsi que les règles du jeu sur le marché de la presse. Sans oublier la dimension éthique que le pape Jean-Paul II (lors de sa visite en Pologne au mois de juin dernier) a défini comme suit: «La liberté d'expression publique des idées constitue un grand bien social mais ne garantit pas la liberté de la parole. La liberté de s'exprimer n'apporte pas beaucoup, si cette parole est contrainte par l'égoïsme, le mensonge, la mauvaise volonté et peut-être même la haine ou le mépris vis-à-vis des autres - ceux qui sont d'une autre nationalité, d'une autre religion ou d'un autre avis.»

Point de départ: jeux avec la censure

L'institution de la censure qui était un des outils-clé de l'exercice du pouvoir par le régime communiste avait deux fonctions: la réglementation du droit à l'édition de la presse et le contrôle du contenu des textes avant leur publication. Le fonctionnaire de la censure pouvait d'une façon arbitraire, non seulement défendre la publication d'un article en tout ou partie, mais aussi ne pas permettre la création d'un nouveau journal. Plus encore - il limitait le tirage, déterminait le volume et se prononçait même sur le format de la publication.

La majorité de la presse était éditée ou directement contrôlée par le parti au pouvoir - dans ce cas la soumission à la censure n'était que formelle. Il y avait cependant (à partir de la libéralisation relative en 1956) un certain nombre de

périodiques, surtout hebdomadaires lus par l'intelligentsia, où la direction (pourtant liée au régime) permettait aux journalistes d'infiltrer leurs articles d'un peu plus de vérité contradictoire à la vision du monde créée par la propagande. C'est bien là que le jeu avec la censure commençait.

Pour dire les vérités indésirables, les journalistes ont élaboré plusieurs méthodes. Voici quelques exemples: pour décrire le désespoir des jeunes on faisait une analyse littéraire des paroles des chansons hurlées par les groupes polonais les plus populaires de la musique rock (sujet principal traité à travers un sujet à part). Pour dénoncer les mécanismes de la dictature communiste on écrivait un reportage sur l'arbitraire scandaleux des autorités d'une commune X à 93 km de Varsovie (*pars pro toto*). Pour rediscuter en public l'attitude de la société polonaise envers le pouvoir communiste, on évoquait la discussion entre les romantiques et les positivistes du 19^e siècle, sous l'occupation russe de la Pologne («costume historique»). Tout le monde (le journaliste, le lecteur et même le fonctionnaire de la censure) savait «de quoi il s'agissait», mais le langage devait être obligatoirement un peu obscur et indirect, plein de symboles et plus facilement porteur d'idées que d'informations véritables. Celles-ci devaient être souvent camouflées - par exemple en recevant des données partielles, le lecteur intelligent pouvait imaginer l'ensemble.

Grâce à la lutte de Solidarnosc avant la loi martiale du 13 décembre 1981, les années 80 ont déjà ajouté à ce paysage deux éléments nouveaux: le développement de la presse catholique et l'adoption de la nouvelle loi sur la censure qui obligeait celle-ci à justifier ses décisions et donnait le droit à la rédaction de marquer les endroits où la censure avait effacé le fragment du texte. La presse catholique qui était par définition opposante au régime a attiré plusieurs collaborateurs parmi les journalistes éminents qui boycottaient la presse du régime à protester contre la loi martiale. Avec la nouvelle loi sur la censure, la tâche de celle-ci est devenue un peu plus difficile et le nombre croissant d'endroits bien marqués où la censure était intervenue, attirait l'attention des lecteurs de la presse catholique en développant leur imagination plus que jamais.

Tout cela serait peut-être inintéressant à l'heure actuelle, si les habitudes très enracinées de cette époque ne pesaient pas jusqu'à aujourd'hui sur le discours publique en Pologne. Ce qui en souffre c'est entre autres, la qualité professionnelle du journalisme. Les journalistes sont toujours trop peu soucieux de l'information bien documentée. Ils ont du mal à définir l'essentiel des sujets, comme s'ils étaient toujours obligés de s'exprimer à travers les sujets «à part». Ils se donnent trop peu de peine pour expliquer d'une façon claire au grand public les choses qu'ils croient comprendre eux-mêmes - comme s'ils parlaient toujours des choses compréhensibles «de toute façon».

La grande aventure de la presse clandestine

Suite à la révolte ouvrière du mois de juin 1976, les intellectuels en Pologne ont su pour la première fois organiser une grande action de solidarité avec les ouvriers ayant subi la répression. Pour le faire, il fallait informer le plus de

personnes possible sur la répression dont la presse du régime ne parlait pas. Ainsi «Le Communiqué», périodique du Comité de la Défense des Ouvriers (KOR) - retapé à la machine par toute une chaîne de collaborateurs - est devenu le premier journal de Pologne que la censure ne contrôlait pas.

Ce premier «journal» libre a été suivi en 1976-1980 par plusieurs autres périodiques (mensuels, trimestriels) imprimés et distribués en clandestinité, mais rédigés par les gens qui affichaient leurs noms. La répression n'était pas très brutale - la police cherchait surtout à liquider les imprimeries illégales.

La presse clandestine de cette époque se proposait surtout de dire ce qui ne pouvait pas être dit par les journalistes de la presse contrôlée par la censure. Il s'agissait d'informer sur ces événements et aspects de la vie du pays qui n'étaient pas conformes à la vision officielle de la réalité. Il s'agissait aussi de redonner aux lecteurs la vraie vision de l'histoire contemporaine de la Pologne, déformée par la propagande éducative de l'état communiste. Il s'agissait finalement de publier certaines œuvres littéraires rejetées par la censure à cause des idées politiques dont elles étaient porteuses.

Le souci de mettre en avant tout ce que les communistes voulaient anéantir, menait paradoxalement à une autre déformation de la réalité, celle-ci perçue comme totalement soumise à la dialectique de la lutte politique. Ceci est devenu particulièrement vrai pour la presse clandestine après l'instauration de la loi martiale du 13 décembre 1981. Les seize mois qui ont précédé cette date ont vu un grand développement de la presse non-soumise à la censure, sous protection du mouvement «Solidarnosc». Toute cette presse, ainsi que les nouveaux titres, continuaient leur activité pendant la période des années 80, cette fois-ci en clandestinité profonde. Vers la fin de cette époque existaient plusieurs centaines d'hebdomadaires et mensuels de ce type. C'était une presse militante dans la plus pure signification du terme. Même l'information y était rédigée dans un langage violent - une sorte d'argot anticommuniste, antithèse du discours de la propagande gouvernementale. L'expérience ainsi décrite a au moins deux conséquences aujourd'hui. Premièrement les journalistes polonais sont trop peu soucieux de séparer l'information pure du commentaire. Deuxièmement on perçoit trop souvent les journaux comme outils dans la lutte politique.

Le but difficile à atteindre: la presse indépendante au service de la société libre.

Le grand enjeu des transformations vécues actuellement par la société polonaise est ce qu'on appelle «la normalité». On considère comme «normale» la société démocratique au sens occidental du terme. Dans une telle société la presse joue un rôle spécifique dont l'importance dépend de sa propre crédibilité. Cette crédibilité est relative à son indépendance. L'indépendance d'un journal et d'un journaliste implique la présentation honnête et objective de l'information ainsi que le refus de servir comme simple instrument de la lutte pour le pouvoir, même si on a telles ou telles sympathies politiques.

La vérité que je me permets de rappeler est une chose évidente en Occident. Chez nous elle n'est pas reconnue comme telle par tout le monde. La création d'une presse indépendante digne de ce nom n'est pas facile en Pologne.

La majorité de la presse dans notre pays était éditée par une grande maison d'édition, dont le propriétaire était le parti communiste. En 1990, suite à la décision du gouvernement de Mazowiecki, premier gouvernement non-communiste, tous ces journaux ont été vendus aux nouveaux propriétaires. Presque la moitié des titres a été achetée par les coopératives constituées par les équipes de journalistes qui y travaillaient déjà avant. Le reste a été vendu aux sociétés privées dans lesquelles participe souvent le capital étranger. Dans le premier cas les journaux se sont trouvés très souvent sous l'influence des groupes de pression constitués par les gens de l'ancienne nomenklatura communiste. Dans le deuxième - il s'agit souvent de groupes plus ou moins directement liés aux multiples partis politiques, dont chacun veut «avoir son journal». Le nombre relativement petit de nouveaux périodiques pourrait être étonnant s'il ne s'agissait pas du manque d'argent chez les éditeurs potentiels. Ceux qui peuvent se le permettre proviennent avant tout des milieux de l'ancienne nomenklatura ou bien ce sont les entrepreneurs privés qui veulent gagner de l'argent en éditant la presse bien vendable de bas niveau.

Ce qui étonne encore moins, c'est le manque de journalistes bien préparés à l'exercice de la profession et voulant agir selon les règles de l'indépendance. Ceux qui pendant bien des années servaient la propagande communiste, veulent trop souvent regagner leur crédibilité en se mettant au service de nouvelles forces politiques au pouvoir, ou bien au contraire, veulent démontrer «l'indépendance» en attaquant violemment le gouvernement. Ceux qui ont vécu l'aventure de la presse clandestine ont du mal à se débarrasser de la vocation militante qui donnait le sens à leur vie difficile. Il y a trop peu de journalistes (et trop peu de journaux) qui se proposent de gagner la crédibilité auprès du public plus large. On préfère «avoir raison» aux yeux de ceux qui partagent notre point de vue.

Cette situation répond, si on peut le dire ainsi, à un certain besoin ressenti par une grande partie de la société post-totalitaire, malade du manque de confiance. On préfère avoir affaire à quelqu'un de bien défini. La difficulté de déterminer le point de vue de celui qui prend la parole suscite tout de suite des soupçons.

Ceci dit, il faut quand même reconnaître que le processus de la prise de conscience est en cours, parallèlement au processus général de la normalisation de la vie - processus difficile et lent, mais irréversible. Nous avons déjà quelques journaux proches de l'idée d'indépendance qui est très fortement mise en avant par l'Association des Journalistes Polonais. Nous sommes au début d'un grand travail de purification de notre vie des fantômes du communisme - système dont toute la force destructive ne peut être jugée que maintenant, à travers la difficulté que présente la tâche de la liquidation de ses conséquences.

La presse indépendante dans les pays de l'Est: militante ou d'information

Corneliu Vlad

On peut contester qu'une révolution aurait eu lieu en Roumanie. Si une révolution a quand même eu lieu ici, ce fut une révolution dans le domaine de la liberté d'expression, individuelle ou par les mass médias. Une révolution de la presse a eu lieu incontestablement en Roumanie.

On peut contester que toutes les institutions démocratiques seraient instaurées en Roumanie. Mais des institutions démocratiques dans le domaine de la presse sont apparues et elles fonctionnent.

L'économie de marché, la loi de l'offre et de la demande fonctionnent plus ou moins dans divers secteurs de la société, mais leurs actions sont directes et promptes dans le domaine de la presse.

C'est pourquoi la presse indépendante de Roumanie se voit dans la situation de représenter plus qu'un moyen d'information. Elle est, et elle doit se manifester aussi comme un chien de garde de la liberté, comme un authentique pilier de la démocratie, comme un embryon de l'économie de marché qui serait instaurée. Faudrait-il donc comprendre que la presse en Roumanie et en général la presse des pays de l'Est est devenue un quatrième pouvoir dans l'Etat, comme dans les pays réellement démocratiques? Dans un sens, si l'on pense à ce que nous venons de dire, elle devrait être plus que cela. Dans un autre sens, elle l'est beaucoup moins.

Après le renversement de Ceausescu, la presse peut écrire - et elle le fait effectivement - sur n'importe quoi et n'importe comment. Tout est possible parce que tout est permis. Mais puisque tout est permis, tout pourrait être contesté ou ignoré; par le Pouvoir ou par le lecteur. La presse de Roumanie, de même que la presse des autres pays, anciens communistes, a dans les deux milieux susmentionnés une efficacité qui pourrait être mise en doute. Ou en tout cas, une efficacité qui pourrait être mise en doute à court terme.

Au début, l'efficacité semblait être totale. Je me souviens d'une nuit incandescente, quelques semaines après le renversement du régime communiste de Bucarest; après plusieurs incidents qui avaient impliqué les Bucarestois et les leaders du nouveau pouvoir, notre journal écrivait à la une: «România libera» demande la destitution de M. X» (il s'agissait du numéro 2 dans la hiérarchie du nouveau pouvoir). En effet, quelques jours plus tard, le personnage précité était destitué. Un journal comme le *New-York Times*, la *Neue Zürcher Zeitung* ou *Le Monde* n'aurait pas titré son article ainsi. Mais il ne faut pas oublier que les réalités des Etats-Unis, de la Suisse ou de la France ne sont pas comparables, pas plus à celles qui existaient à ce moment-là en Roumanie, lorsque les institutions démocratiques étaient pratiquement inexistantes et qui aujourd'hui même, sont loin de répondre aux exigences d'un Etat de droit.

Donc, malheureusement la presse indépendante de Roumanie ne peut pas être soumise aux étalons de la presse occidentale qui évolue dans un cadre démocratique bien articulé et longuement ciselé. La presse indépendante de Roumanie, comme la presse des autres pays d'Europe de l'Est - nous nous excusons de répéter cette spécification - est condamnée à se trouver dans la posture apparemment impossible ou inacceptable, d'être à la fois joueur et arbitre, partie et juge, participant et critique.

D'où cette question obsédante: la presse indépendante d'Europe de l'Est doit-elle être objective ou partisane? d'information ou d'opposition? doit-elle présenter des faits ou des commentaires? doit-elle être militante ou à l'occidentale?

Je pourrais vous dire que pendant les réunions du comité directeur du quotidien «România libera», le débat en marge de ces alternatives revient souvent. Les opinions abondent d'un côté et de l'autre. Mais on ne peut pas encore arriver à une conclusion tranchante.

Le fait est qu'en général la presse des pays de l'Est a un caractère essentiellement affectif, pathétique, passionné. Souvent les arguments manquent mais les sentences sans appel abondent, les jugements de valeur sont ignorés en faveur des imprécations et des invectives. Le climat politique est surchauffé.

La presse indépendante, et en général la presse des pays de l'Est souffre comme tant d'autres secteurs, du manque de professionnalisme.

Effectivement, la frontière entre la politique et le journalisme n'existe pas. Le journaliste et le rédacteur en chef d'un journal se trahissent aussi dans leur activité de presse où ils jouent le plus souvent le rôle du protagoniste plutôt que de l'observateur, du greffier ou éventuellement du commentateur du jeu politique. La différence entre le sujet et l'objet est le plus souvent très vague; tout comme entre le fait et le commentaire.

Il y a aussi de vifs débats dans la presse, au Parlement ou dans les rangs de l'opinion publique, en marge de sujets de grande importance, comme la rédaction de la Constitution, l'alternative république-monarchie, la loi de la privatisation, les modalités d'application de l'économie de marché. Mais les données essentielles des problèmes respectifs ne sont pas à la portée du lecteur et les journaux entrés dans le tourbillon des disputes quotidiennes oublient souvent de présenter un minimum de back-round des problèmes en question.

Puis la liberté de la presse, si généreuse soit-elle, reste soumise aux servitudes linguistiques, d'ordre financier, technologique, de distribution, au manque de professionnalisme.

Il suffit de nous rapporter à ce dernier aspect pour observer qu'en général les journalistes des pays de l'Est sont ceux qui avaient servi la presse pendant l'ancien régime communiste (donc «idéologues» convertis, comme ils sont souvent injustement appelés), d'anciens dissidents, qui sont en quelque sorte eux aussi des «idéologues», des artisans de publications clandestines, mais qui, à part la probité morale et le courage civique doivent aussi faire preuve de professionnalisme; il y a encore des hommes d'art honnêtes, convertis du

jour au lendemain au journalisme, mais qui sont de fait, poètes ou artistes, et enfin, de jeunes ou moins jeunes, débutants enthousiastes dans l'univers de la presse, victimes à tout pas, des rigueurs d'un métier très responsable.

Cette obsédante question revient de nouveau: la presse doit-elle être d'information ou d'opinion?

Il est difficile d'y répondre, car:

1. La situation politique dans les pays de l'Est est trop tendue, les passions sont trop déchaînées, les jeux sont loin d'être faits pour renoncer si facilement à des positions partisans en faveur d'une attitude détachée de simple observateur.
2. Les mass médias, avec l'effet le plus prompt et le plus suggestif restent la radio et la télévision qui sont subordonnées au Pouvoir. La presse indépendante, par son attitude partisane, tente de s'opposer à lui, même par la véhémence du ton.
3. Après des décennies d'actions soutenues pour la création de l'«homme nouveau», idiotisé par une activité idéologique et la suppression de tout contact avec le mouvement des idées de l'époque, le phénomène d'«inculture par les médias» a des proportions de masse; par conséquent, une presse qui ne serait que d'information et non pas d'opinion ne pourrait par révéler les agissements subtiles des organes de presse des forces conservatrices, bien spécialisées en la matière pour manipuler l'opinion publique.

Vu ces états de fait, la presse indépendante des pays de l'Est doit penser très sérieusement si elle doit rester essentiellement une presse d'opinion, d'attitude ouverte, participative, émotionnelle, justicière. Ou tout au contraire, se rapprocher comme toutes les institutions démocratiques naissantes dans les pays de l'Est, des institutions homologues des pays occidentaux. L'expérience, encore peu riche, de plusieurs journaux indépendants de l'Est a montré que les attitudes tranchantes et justicières ont moins d'impact sur le public que la conduite de la presse d'information, pas forcément sans coloration politique, mais contenant des données et des arguments qui soient crédibles auprès de l'opinion publique par ce qu'elle fait connaître et non par ce qu'elle explique.

L'ancien dicton «ami de Platon, mais plus encore de la vérité» s'applique aussi dans le domaine de la presse des pays de l'Est.

Erfahrungen aus den Vorbereitungsarbeiten zu der neuen polnischen Verfassung

Zdzislaw Kedzia

Erwartungen - Dilemmata

Bei der Suche nach Lösungen der aktuellen politischen und ökonomischen Probleme spielt die Verfassungsentwicklung in Zentral- und Ost Europa eine besonders relevante Rolle. Diese These wird durch die ersichtliche Rückkuppelung zwischen dem Verfassungsrecht und der Verfassungsrealität bestätigt. Einerseits steuern die Änderungen des Verfassungsrechts den Ablauf der öffentlichen Angelegenheiten, andererseits drücken sich die Wandlungen, die im Leben der neuen Demokratien zustande kommen, unter anderem in einer tiefgreifenden Reform des Rechts, darunter des Verfassungsrechts, aus.

Nur banal kann die Frage klingen, ob die aufkommenden Demokratien aus Ost- und Zentral Europa neue Verfassungen brauchen oder nicht. Die heutige politische und soziale Ordnung kann sich mit einer Verfassung nicht begnügen, die mehr oder weniger das Abbild der sowjetischen Verfassung aus dem Jahre 1936 darstellt. Trotzdem wurde folgende Frage akut: soll die bisherige Verfassung sofort abgeschafft und eine neue verabschiedet werden, oder soll die bisherige nur im notwendigen Ausmass in der ersten Phase novelliert und eine neue Verfassung erst später, mit einer grösseren Gelassenheit vorbereitet werden?

Wie wir gut wissen, gibt es keine einheitliche Lösung in den postkommunistischen Ländern. In Ungarn wurde die Verfassung von 1949 in den Jahren 1989 und 1990 grundsätzlich novelliert. In Bulgarien ist eine neue Verfassung bereits verabschiedet worden und in Rumänien ist dieser Schritt bald zu erwarten. In der Tschechoslowakei sind die Verfassungsänderungen weit fortgeschritten. Unter anderem hat das Parlament die Charta der Freiheiten und Rechte am 9. Januar 1991 verabschiedet.

Anfänglich setzte man eine schnelle Verabschiedung der Verfassung auch in Polen voraus. Es hat sich aber doch ergeben, dass die weitgehende Spontaneität des neugeborenen freiheitlichen politischen Lebens mehr Geduld bedarf. Daraus ergibt sich, dass Polen dem zweiten Konzept folgt, obwohl die interimistischen Verfassungsänderungen einen weit breiteren Umfang gehabt haben, als man ursprünglich erwartet hat.

Der Beginn der Vorbereitungsarbeiten zu einer neuen Verfassung für Polen war hinsichtlich Gestalt, Inhalt und Form sowie der möglichen Funktionen, von eher ideellen Vorstellungen geleitet. Man hat erwartet, dass die Verfassung nicht nur bald verabschiedet werden könnte, sondern auch zu einem effektiven Wegweiser des gesellschaftlichen Lebens und zugleich zu einem Statut der im Staate organisierten Gemeinschaft werden würde. Man hat ein Grundgesetz erwartet, das in der Lage wäre, die Ordnung der von ihm proklamierten Werte gegenüber von Gefahren zu immunisieren, die aus der Welt der Politik

stammen. Diese Vorstellungen entsprachen der These, die K. Löwenstein so formulierte: «Die Geschichte des Konstitutionalismus ist nichts anderes, als die Suche des politischen Menschen nach der Begrenzung der von den Machträgern ausgeübten absoluten Macht und das Bemühen, an die Stelle der blinden Unterwerfung unter die Faktizität der bestehenden Obrigkeit, eine geistige, moralische oder ethische Rechtfertigung der Autorität zu setzen.»

Sicherlich muss man alles tun, um diesen Zustand zu erreichen, obwohl man auch annehmen sollte, dass dies nur im Rahmen eines Prozesses der graduellen Annäherung zu diesem Ziel geschehen kann. Die zu weit gehenden, bloss idealistischen Erwartungen könnten enttäuscht werden, was für das gesellschaftliche Leben offensichtlich gefährlich sein könnte. Um eine mögliche Reaktion dieser Art wenn nicht zu vermeiden, dann wenigstens zu vermindern, ist es auch notwendig, sich die Dilemmata, vor denen der Verfassungsgeber steht, zu vergegenwärtigen. Dabei möchte ich betonen, dass wir es in den folgenden Erwägungen nicht mit reinen Alternativen zu tun haben werden, sondern eher mit der Bestimmung von extremen Punkten auf der Skala, zwischen denen sich nicht nur Politiker, sondern auch Spezialisten und einfache Bürger zu bewegen haben. Wenigstens in manchen Fällen sollte die getroffene Wahl ein Versuch darstellen, verschiedene, auf den ersten Blick gegensätzliche Optionen zu koordinieren und in eine gewisse Harmonie zu bringen.

Wenn man unter anderem auf die Werke von K. Löwenstein, B.-O. Bryde, A. Riklin, P. Häberle zurückgreift, kann man diese Dilemmata folgendermassen zusammenfassen:

- a) Soll die Verfassung eine *programmatische* oder eine *pragmatische* sein. Im ersten Fall handelt es sich um ein Grundgesetz, in dem ein ideologisches Programm, eine soziale Philosophie, eine bestimmte Axiologie zum Ausdruck kommt. Im zweiten Fall ist die Verfassung auf den Mechanismus des Regierens konzentriert.
- b) Eine *normative* Verfassung, die einen wesentlichen regulativen Einfluss auf die gesellschaftlichen Prozesse hat, oder eine *symbolische* Verfassung, die wieder keine besondere praktische Bedeutung hat, sich auf Symbole des gemeinschaftlichen Lebens beschränkt, was jedoch keinesfalls bedeuten muss, dass sie die sozialen und politischen Veränderungen nicht positiv bzw. negativ beeinflussen kann.
- c) Eine *konstatierende* oder eine *ehrgeizige* Verfassung. Im ersten Fall erschöpft sich der Sinn des Grundgesetzes in der Situierung der Machtzentren dort, wo sie sich tatsächlich befinden, sowie in der Normierung der bereits existierenden Verfahren. Im zweiten Fall bildet die Verfassung ein Werkzeug der Umgestaltung der Formen des Zusammenlebens. Die Väter der Verfassung schöpfen aus der Vergangenheit bzw. aus dem vergleichenden Recht die Erfahrungen, wie die Strukturen und Mechanismen zu gestalten sind, damit ein effektiver Verlauf des öffentlichen Lebens gesichert und die Gefahr eines Machtmissbrauches vermieden werden könnten.

- d) Eine *flexible* bzw. *starre* Verfassung; dieses Dilemma verbindet sich mit der Wahl zwischen der *offenen* Verfassung einerseits und der *geschlossenen* Verfassung andererseits. Im ersten Fall können wir eine weitgehende Entwicklung des Verfassungstextes erwarten. Im zweiten Fall aber, der eine für den Juristen nette Stabilität verspricht, können wir mit der Gefahr einer «*contra legem fundamentalem*» Entwicklung konfrontiert werden, oder es zumindest mit einer zur geschriebenen Verfassung parallelen Entwicklung der Verfassungsrealität zu tun haben, was wieder zu einer Abwertung der geschriebenen Verfassung führen kann. Die Rechtsprechung vermag die hier mögliche Kluft nicht zu überbrücken.
- e) Eine *klassische* oder eine *Mischverfassung*; ganz allgemein gesagt handelt es sich um die Frage, ob die Verfassung konsequent einem strukturellen Machtprinzip folgen soll oder auch unterschiedliche Ansätze zu verbinden sucht, wovon man sich eine Ausbalancierung des öffentlichen Geschehens erhofft.

Dies betrifft einen sehr umstrittenen Fragenkreis, der eine lebhaft Diskussion in Polen hervorruft. Obwohl niemand die Grundvoraussetzung in Frage stellt, dass die staatliche Ordnung auf die Menschen- und Grundrechte aufgebaut werden muss, gibt es offensichtlich verschiedene Möglichkeiten, die strukturellen Fragen zu lösen: das Verhältnis Exekutive-Legislative; die (politisch korrigierende?) Rolle der dritten Gewalt; territoriale Selbstverwaltung - lokale Autonomie - Regionalismus. Natürlich lassen sich Fragen hinsichtlich der politischen und sozialen Ordnung vermehren, wie z.B. das Verhältnis freie Marktwirtschaft und sozialer Staat, Formen der Privatisierung und Umfang der Reprivatisierung, Formen der öffentlichen Massenmedien, Formen des Bildungswesens, usw. Diese fundamentalen Fragen verdienen es, einzeln behandelt zu werden. Hier ist es mir höchstens möglich, sie anzudeuten.

- f) Eine *originelle* bzw. eine *nachmachende (abgebildete)* Verfassung. Sogar während der Diskussion in den gesetzgeberischen Gremien wird die Frage oft formuliert: warum sollten wir nicht einfach diejenigen Punkte übernehmen, die sich bereits in den Verfassungen anderer Staaten bewährt haben oder in den völkerrechtlichen Normen durch die Völkergemeinschaft akzeptiert wurden? Sicherlich, sowohl das Völkerrecht, als auch das vergleichende Recht, spielen in den Vorbereitungsarbeiten zu einer neuen Verfassung eine ausgesprochen wichtige Rolle. In der Formulierung der einzelnen Grundrechte lässt sich sogar der Versuch feststellen, die Sprache der internationalen Menschenrechtsverträge direkt anzuwenden. Nichtdestoweniger wird auch oft betont, dass in der zukünftigen Verfassung den Erfahrungen und der Tradition des Volkes Rechnung getragen werden sollte. Im Lichte der vorangehenden Bemerkungen sollte es jedoch klar sein, dass die Referenz an die eigenen Erfahrungen keinesfalls zu einer Xenophobia bzw. nationalen Megalomania führen sollte. Es handelt sich darum, den Text so zu nuancieren, dass die internationalen Völkerrechtsstandarde und die Erfahrungen der internationalen Verfassungslehre eine Anpassung an die Bedürfnisse eines polnischen Grundgesetzes finden.

Wenn wir die bisherigen Vorbereitungsarbeiten zu der polnischen Verfassung in Betracht ziehen, können wir zusammenfassend feststellen, dass eine durch die folgenden Eigenschaften gekennzeichnete Verfassung bevorzugt wird: eine programmatische, auf einem möglich kohärenten axiologischen Fundament beruhende Verfassung, eine normative, relevante, und ehrgeizige Verfassung. Aber sie sollte auch ein entsprechendes, den existierenden Bedürfnissen hohes Niveau an Stabilität, Offenheit und Originalität haben.

Vorbereitungsarbeiten

Die Vorbereitungsarbeiten zu der neuen Verfassung verlaufen auf den folgenden Ebenen:

1. Forschung
2. Politik
3. Gesetzgebung
4. Öffentlichkeit

Forschung

Auf dieser Ebene wurden die Vorbereitungsarbeiten am frühesten angefangen. Man kann von zwei Forschungsprojekten reden, die die grösste Bedeutung gehabt haben und sogar der grossen Wende während des Runden Tisches im Frühling 1989 vorangingen. Ein Programm mit landesweitem Charakter wurde durch die Warschauer Universität koordiniert. An einem zweiten Programm beteiligte sich der Gesellschaftliche Gesetzgebungsrat - ein zu der Zeit oppositionelles Forum. Das Programm der Warschauer Uni erarbeitete eine endgültige Fassung des Entwurfes, der veröffentlicht wurde. Im zweiten Fall hatten sich die Teilnehmer teilweise an die Arbeiten des Senats angeschlossen. Abgesehen von den allgemeinen Programmen gab und gibt es immer noch individuelle Projekte, die sich mit der teilweisen oder ganzen Änderung der Verfassung befassen. Zum Beispiel haben zwei Nestoren der Verfassungslehre (Herren Professoren Mycielski und Szyszkowski) eigene Entwürfe präsentiert; zwei Kollegen aus meinem Institut (Frau Professor Zakrzewska und Herr Professor Ciemniowski) haben ebenfalls eigenen Entwürfe veröffentlicht. Das Poznan Human Rights Centre und das Polnische Helsinki Komitee haben je eigene Entwürfe des Kataloges der Menschenrechte und Freiheiten vorbereitet und sowohl dem Parlament als auch dem breiten Publikum zugänglich gemacht.

Es gibt auch andere Initiativen, die einen wertvollen Beitrag zu der Verfassungsdiskussion darstellen. Es fehlt an Platz, um sie hier alle zu präsentieren. Insgesamt kann man aber sagen, dass die Arbeiten im Parlament in den Ergebnissen der Forscher eine gute Unterstützung gefunden haben. An rechtsvergleichendem Material wie Quellen des ausländischen öffentlichen Rechts und des Völkerrechts fehlt es nicht. Dabei muss auch die Hilfe von seiten internationaler Organisationen sowie anderer Länder, wie z.B. die Schweiz, erwähnt werden. Ebenso haben uns verschiedene Stiftungen sowie private als auch öffentliche Einrichtungen grosse Dienste erwiesen.

Politik

Infolge der Verfassungsänderung nach dem Runden Tisch wurde das Zweikammern-System im polnischen Parlamentarismus eingeführt. Eine Kammer - der Senat - wurde völlig frei und demokratisch gewählt, während die andere - der Sejm - die Aufteilung der Plätze zugunsten der Kommunisten und ihrer Alliierten vorgeplant hatte. Dieser unterschiedlichen Zusammensetzung und vielleicht auch dem Ehrgeiz mancher engagierter Parlamentarier haben wir es zu verdanken, dass beide Kammern eigene Verfassungsausschüsse gegründet haben, die auch prinzipiell getrennt gearbeitet haben. Dank dieser Situation stehen uns jetzt zwei parlamentarische Entwürfe einer neuen Verfassung zur Verfügung.

Unter diesen Umständen wurde ziemlich früh klar, dass es diesem Parlament schwer fallen würde eine neue Verfassung zu verabschieden. Im Sommer vorigen Jahres hat man auch zum ersten Mal laut sagen hören, dass diesem Parlament, oder zumindest einer Kammer, d. h. dem Sejm, die moralisch-politische Legitimation fehle um eine neue Verfassung verabschieden zu können, und dass man bis zu den Wahlen damit warten müsse. Es gab aber auch Stimmen, die meinten, dass das heutige Parlament doch imstande sei, eine demokratische Verfassung zu verabschieden, wenn sie in Form eines Referendums dem Volk zur Ratifizierung vorgelegt würde. Obwohl diese Idee ursprünglich ein ziemlich breites Echo gefunden hat, scheint sie dann doch vergessen worden zu sein.

Im Endergebnis wurden die Entwürfe der beiden Kammern sowie das gesamte gesammelte Material dem neuen Parlament übergeben. Falls das neugewählte Parlament dann eigene «travaux préparatoires» in grossem Umfang aufnehmen sollte, kann man doch sicher sein, dass die bereits existierenden Entwürfe diese Arbeiten stark beeinflussen werden.

Neben den Entwürfen, die vom Parlament vorbereitet wurden, gibt es auch Entwürfe der Bauernpartei und der Demokratischen Partei. Es ist nicht auszuschliessen, dass im Laufe der Zeit auch andere Parteien eigene Projekte vorlegen werden.

Es stellt sich unter diesen Umständen natürlich die Frage, ob diese Entwürfe einen ausreichenden gemeinsamen Nenner haben, um eine Synthese aller Vorschläge zu machen, oder um wenigstens die unglückliche Situation eines Gewinners und vieler Verlierer zu vermeiden. Es scheint, dass man darauf durchaus eine bejahende Antwort geben darf. Warum? Ich glaube, dass man auf folgende Faktoren hinweisen kann, die diese Antwort plausibel machen:

- a) Die gleiche Erfahrung aus der Vergangenheit, die immer noch so frisch in der Erinnerung geblieben ist, dass sie das Verhalten und die Orientierung der öffentlichen Meinung in starkem Ausmasse zu beeinflussen vermag.
- b) Verbreitete Hinwendung zum katholischen Personalismus, starke Einflüsse der katholischen Kirche und ihrer sozialen Lehre.

- c) Gesellschaftliche (wenigstens in den meinungsbildenden Kreisen stark verbreitete) Gebundenheit an die Menschenrechte als axiologische Grundlage des gemeinschaftlichen Lebens - sowie der damit verbundene Einfluss der internationalen Menschenrechtsstandarde.
- d) Der Prozess der Wiedereingliederung in die Reihe der demokratischen Staaten Europas, der bevorstehende Beitritt zum Europa-Rat mit seiner Satzung, welche die Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte hervorhebt.
- e) «Last but not least» die eigene demokratische Tradition des Volkes, das gerade in diesem Jahr die 200 Jahre seiner ersten geschriebenen Verfassung vom 3. Mai 1791 feiert.

Sicherlich lassen sich noch andere Faktoren, finden die eine gemeinsame Basis für die Diskussion über die neue Verfassung voraussetzen lassen. Hoffentlich werden sich diese Argumente aber auch durchsetzen können.

Gesetzgebung

Die Verzögerung der Verabschiedung einer neuen Verfassung haben die bereits erwähnten interimistischen Änderungen der immer noch in Kraft stehenden Verfassung von 1952 erzwungen. Die darüber entstandenen Diskussionen und die daraus resultierenden gesetzgeberischen Schritte kann man auch als eine Form von Vorbereitungsarbeit zu einer neuen Verfassung und zugleich als eine Suche nach dem erwähnten gemeinsamen Nenner von unterschiedlichen Optionen betrachten. Welche dieser Änderungen sind von besonderer Bedeutung?

- a) *Vorgeschichte (vor 1989)* - die Gründung, 1980, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sowie, 1986, der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Amtes des Fürsprechers (Ombudsman).
- b) *Die Verfassungsänderung vom 7. April 1989* - Schaffung des Amtes des Staatspräsidenten, der zweiten Kammer - des Senats - Einführung von Garantien der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt. Paralell dazu hat man die Grundlagen für den politischen und gewerkschaftlichen Pluralismus geschaffen, zwei Monate später wurde die Veröffentlichungszensur abgeschafft. Der Prozess der Beseitigung vom präventiven System der Regelung der individuellen Freiheiten wurde begonnen.
- c) *Die Verfassungsänderung vom 29. Dezember 1989* - die bis jetzt grundlegendste Neuerung - die Abschaffung der bisherigen politischen und wirtschaftlichen Ordnung, inklusive der führenden Rolle der kommunistischen Partei und des Prinzips der nationalisierten Wirtschaft. Die beiden ersten Kapitel der Verfassung, die die politische und wirtschaftliche Ordnung normierten, wurden gestrichen. An ihre Stelle trat ein neues Kapitel, das die Hauptprinzipien der neuen politischen Ordnung statuiert und verfassungsmässige Garantien der Souverenität des Staates enthält. Die Republik Polen wurde in diesem neuen Artikel 1 als «demokratischer Rechtsstaat, der das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit verwirklicht» definiert. Diese Änderungen waren für die politischen und

insbesondere wirtschaftlichen Reformen (Marktwirtschaft) notwendig. Die beseitigten Vorschriften der Verfassung hätten nämlich als Grundlage zur Anfechtung dieser Reformen wegen Verfassungswidrigkeit gelten können.

- d) *Die Verfassungsänderung vom 24. März 1990* - die Gründung der territorialen Selbstverwaltung. Zusammen mit der Novelle hat man das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung verabschiedet. Kurz danach wurden die Wahlen der lokalen Vertretungsorgane durchgeführt.
- e) *Mai - Juli 1991* - in diesen Monaten wurde die neue Wahlordnung bezüglich des Sejms und des Senats nach langen Auseinandersetzungen (vor allem hinsichtlich des proportionalen und mehrheitlichen Systems und der Rolle der politischen Parteien in den Wahlen) verabschiedet. Das im grundgenommen proportionale System, auf welches sich die Wahlordnung stützt, kann zu einer starken Depolarisierung des neuen Parlaments führen. Diese Beobachtung führt auf die zur Zeit enorm hohe Zahl von politischen Parteien und Gruppierungen in Polen zurück. Wir haben es hier aber mit einem grundsätzlich politischen und gesellschaftlichen Dilemma zu tun. Einerseits erhoffen sich sowohl die Gesellschaft als auch die Akteure und Beobachter der politischen Bühne einen stabilen politischen Mechanismus, sowie eine stabile Regierungsstruktur. Andererseits jedoch ist es auch verständlich, dass es nach Jahren einer Monopolisierung des Politischen, zu einer «Explosion» der Zahl der politischen Gruppen und Parteien kommt, welche auch im Parlament vertreten sein möchten. Auch wenn wir dieses Phänomen durch den Pendeleffekt erklären können, macht es uns dies nicht leichter, das erwähnte Dilemma zu lösen oder die beschriebenen Gefahren zu vermeiden.

Wenn wir uns vergegenwärtigen, was durch die oben beschriebenen Teilveränderungen des Verfassungsrechts und der Verfassung auf der Suche nach einer neuen Verfassung für Polen erreicht wurde, dann stellen wir fest, dass es vielleicht gar nicht so schlecht war, dass wir nicht in der Lage waren, sofort eine neue Verfassung zu verabschieden! Vielleicht haben wir uns dadurch manchen schwerwiegenden Fehler erspart. Vielleicht wird eben gerade dadurch der nötige Konsensus bezüglich der neuen Verfassung möglich sein. Wenn diese Frage wenigstens teilweise positiv zu beantworten ist, können wir viel optimistischer sein, als wenn wir bloss immer nur das Fehlen einer neuen, völlig demokratischen und freiheitlichen Verfassung feststellen müssten.

Öffentlichkeit

Es scheint, dass einer der wichtigsten Faktoren, die die Arbeiten über eine neue Verfassung in den kommenden Monaten beeinflussen werden, die Öffentlichkeit sein wird. Ohne übertreiben zu wollen, kann man doch feststellen, dass die Diskussion zwischen Wissenschaftlern und Experten bereits fortgeschritten ist. Nach den Wahlen, die am 27. Oktober dieses Jahres zu erwarten sind, und während der Wahlkampagne, sollte die

Verfassung Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung bleiben. Ich möchte mich hier in den Grenzen der Bescheidenheit halten, aber das Beispiel der Publizistik der «Founding Fathers» vor der Verabschiedung der amerikanischen Verfassung bleibt doch beeindruckend. Die Rolle der nicht strukturierten Öffentlichkeit ist um so wichtiger, als das Parteiensystem sich immer noch im Anfangsstadium seiner Organisation befindet.

Schlussbemerkungen

Die demokratische Wende und die Verfassungsentwicklung in Ost- und Zentral-Europa bildet eigentlich keine Evolution, obwohl man von einem Prozess, der seit einigen Jahren dauert, sprechen kann. Wir haben es mit der Kehrseite des Zerfalls eines totalen Herrschaftssystems, das alle Lebensbereiche mehr oder weniger durchzudringen versuchte, zu tun. Dies hätte die heutige Reform der Verfassungsordnung bereits genug kompliziert gemacht. Die politische Umwandlung ist aber nur gemeinsam mit der Lösung von fundamentalen ökonomischen Problemen durchzuführen, welche das nicht selten in der Geschichte gestellte Dilemma «Wirtschaftswachstum oder Freiheit und Demokratie» zumindest teilweise aktualisieren. Sicherlich kann dieses Dilemma hier mit dem Hinweis auf die katastrophalen Folgen der zentral-gesteuerten Wirtschaft durch folgende Prämisse gelöst werden: Ökonomische Entwicklung durch und aufgrund von Liberalisierung und Demokratisierung. Aber wer weiss, ob man nicht wieder versuchen wird, die ökonomischen Probleme durch die wieder staatlich mehr gesteuerte Wirtschaft und die Stärkung des autoritären Elements im politischen Mechanismus zu meistern? Aufs Neue stellt sich die Frage: wie kann man die Effektivität mit der Demokratie nicht nur in Einklang bringen, sondern diese Verbindung auch sichtbar und überzeugend für Bürger und Politiker machen?

Der Einstieg in die Demokratie erfolgt während einer Zeit, in der eine weitgehende internationale Integration in der demokratischen Nachbarschaft der erwähnten Länder fortschreitet, was wiederum eine nicht nur ökonomische, sondern auch politische Herausforderung für die neuen Demokratien schafft. Sie müssen ihre eigene politische und ökonomische Ordnung zumindest mit dieser Entwicklung kompatibel machen, wenn es ihnen gelingen sollte tatsächlich an der europäischen Zukunft teilzunehmen. Es besteht aber auch die Gefahr, dass - wenn sich diese Kompatibilität als unrealistisch erweisen sollte - sich die Stimmen, die eine neue Isolierung befürworten, vermehrt hören lassen.

Hoffen wir, dass die Verfassungsreformen in den neuen Demokratien einen wesentlichen Beitrag dazu leisten werden, Gefahren solcher Art zu vermeiden.

Post Scriptum

Am 27. Oktober 1991 wurde das neue Parlament in Polen gewählt, in dem über 20 Parteien vertreten sind. Es ist noch abzuwarten, auf welche von ihnen sich die neue Regierung stützen wird. Der Staatspräsident hat einen Entwurf der sg. «Kleinen Verfassung» dem Parlament unterbreitet, welche

hauptsächlich die Beziehungen unter den zentralen Staatsorganen regeln soll. Dies ist der zweite Versuch, die Stellung des Präsidenten und der Regierung zu stärken, nachdem ähnliche Entwürfe, die von der Regierung und einigen Fraktionen unterbreitet wurden, durch das letzte Parlament in den abschliessenden Wochen seiner Funktion abgelehnt worden waren. Der Präsidentenentwurf sieht u.a. die Berufung der Regierung durch den Staatspräsidenten und ein konstruktives Misstrauensvotum vor. Es scheint, dass die Notwendigkeit einer stabilen Regierungspolitik, trotz Depolarisierung des Parlamentes, von der Mehrheit der politischen Kräfte anerkannt ist. Es ist aber schwierig abzuschätzen, inwieweit sie bereit ist, den Präsidentenentwurf uneingeschränkt zu unterstützen.

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

Oliver Freeman

et

François Saint-Ouen

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Culture politique et démocratie locale

La culture politique

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

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

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

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

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

Le contexte de l'Europe centrale

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

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

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

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

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

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

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

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

Culture politique et démocratie locale en Europe centrale

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

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

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

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

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

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

L'expérience de la Pologne

Les réformes

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

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

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

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

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

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

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

Les débats actuels

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

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

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

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

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

Les enjeux

Liberté et responsabilité

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

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

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

Participation et représentation

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

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

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

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

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

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

L'aide occidentale à la démocratie locale en Pologne

Profil général

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

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

Les difficultés

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

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

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

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

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

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

Quelques considérations sur l'aide suisse

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

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

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

Conclusion: à la recherche de modèles européens non occidentaux

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

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

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

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

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

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

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

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