



Démocratisation en Pologne : la première loi sur les partis (1989-1990)

par Jérôme Heurtaux

L'emprise des partis sur la compétition politique dans les pays d'Europe centrale et orientale est aujourd'hui considérée comme « normale ». N'est-il pas dans l'ordre des choses qu'un processus de démocratisation s'accompagne de la reconfiguration du jeu politique autour des formations partisanes¹ ? C'est cette « évidence » que l'on entend ici remettre en question à partir du cas de la Pologne. S'il est vrai que les partis polonais ont *acquis* le monopole de la représentation politique, c'est là le résultat relativement surprenant d'un processus conflictuel et discontinu, pour ne pas dire erratique. Au cours des premières années du changement de régime, l'*offre organisationnelle*² était en effet particulièrement chamarrée : comités civiques, syndicats, associations diverses, tous prétendaient prendre part à la représentation politique. L'expérience de Solidarité, organisation au statut syndical³ mais

1. Dans cette perspective, voir notamment Jean-Michel De Waele (dir.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2002 ; Paul G. Lewis, « The "Third Wave" of Democracy in Eastern Europe: Comparative Perspectives on Party Roles and Political Development », *Party Politics*, 7 (5), 2001, p. 543-565.

2. Cette notion, qui vise à souligner que le statut et la nature même de l'organisation peuvent être appréhendés comme un « bien » politique, s'inscrit dans le prolongement de la critique constructive que fait Michel Offerlé du concept voisin d'« offre politique ». Cf. M. Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1997, 3^e édition, p. 93.

3. Après avoir été légalisé une première fois en 1980, puis de nouveau interdit en 1981, Solidarité recouvre un statut légal de syndicat au lendemain de la Table ronde d'avril 1989.

aux contours indéterminés, et la prégnance dans les discours publics de l'idéologie de la « société civile » invitaient aussi à concevoir et à « organiser » la démocratie sous d'autres formes que la seule forme partisane. Du reste, au cours de la Table ronde (5 février-5 avril 1989), les partis n'ont pas été admis à participer aux négociations et ils n'ont pas été reconnus comme des entités habilitées à présenter des candidats aux premières élections « semi-libres » de juin 1989⁴. Enfin, la « forme parti » était disqualifiée par l'expérience communiste, la défiance qu'elle suscitait se manifestant notamment lors des élections de 1989, à travers les discours violemment anti-parti des candidats de Solidarité et l'euphémisation par les candidats communistes de leur appartenance partisane. En Pologne, peut-être plus qu'ailleurs dans la région, la constitution progressive d'un monopole des partis sur la compétition politique apparaît donc comme l'issue – nullement prédéterminée – d'un conflit ayant précisément pour objet la définition et l'imposition de la conception dominante de la représentation dans une démocratie en devenir.

Si l'on s'attache à la genèse de la *partisanisation* du champ politique polonais, l'épisode inaugural est le vote, le 28 juillet 1990, de la première loi sur les partis politiques adoptée dans l'histoire du pays. Celle-ci comporte une définition du parti, régleme la attribution de la personnalité juridique et détaille les sources de financement autorisées et interdites. Mais la formalisation juridique du fait partisan présente d'emblée un caractère problématique. En témoignent à la fois le déclenchement quelque peu précipité du processus de codification – qui débute dès le 13 septembre 1989, le lendemain même de la formation du gouvernement Mazowiecki⁵ –, la longueur inhabituelle de la procédure – étalée sur onze mois –, ainsi que la vigueur et le tour assez polémique des débats, que traduit notamment la multiplication des projets de loi concurrents (finalement au nombre de quatre). De fait, alors que la plupart des lois votées au cours de la législature 1989-1991 sont adoptées pratiquement sans opposition, celle sur les partis politiques, comme du reste les lois électorales, n'est adoptée qu'à

4. Rappelons que la Table ronde n'avait nullement vocation à amorcer un changement de régime. Le monopole du parti communiste ne souffrait alors aucune entorse. En outre, les deux principaux partenaires des négociations, le parti communiste (PZPR — Parti des travailleurs unifiés polonais) et Solidarité, n'avaient guère intérêt à laisser se former une concurrence à leurs marges.

5. Rappelons que celle-ci intervient au terme d'une période d'incertitude marquée par les divers rebondissements auxquels ont donné lieu les conflits quant à l'interprétation et la résolution du « problème » que constituait le résultat des élections de juin 1989. La victoire imprévue de Solidarité venait en effet contrarier la perspective d'une lente transformation à laquelle la Table ronde avait finalement abouti. Il en a résulté une alliance gouvernementale entre Solidarité et les deux organisations satellites du PZPR : le Parti paysan polonais (ZSL) et le Parti démocratique (SD).

une courte majorité, en raison de l'opposition d'une partie des élus de Solidarité⁶.

L'intérêt de revenir sur cet épisode peu étudié de la codification du jeu politique polonais est double⁷. C'est là tout d'abord le moyen de reconstituer les enjeux et la dynamique complexe du processus d'imposition de la catégorie « parti » et de construction de la démocratie par le droit, ce dernier opérant ici tel un « révélateur »⁸ des luttes relatives à la définition des acteurs politiques légitimes dans le cadre d'un changement de régime. C'est aussi un prisme à travers lequel il est possible de prendre la mesure du rôle des intérêts segmentés dans la construction des règles du jeu politique, laquelle n'est pas le fruit d'une évolution naturelle conforme à une procédure prédéterminée (et/ou importée de l'étranger) mais bien d'affrontements (déjà) politiques entre des formations dont les stratégies et les prises de position diffèrent suivant leur statut (parti, comité civique, syndicat...).

Dans cet article, on considérera donc successivement la genèse de la loi et le rôle joué par les intérêts divers de ses promoteurs ; les raisons pour lesquelles les élites de Solidarité se sont finalement ralliées à un projet qu'elles avait d'abord rejeté ; enfin, le contenu même du texte législatif, à travers la controverse qui a porté sur la définition juridique des partis, laquelle ouvre des perspectives sur les enjeux sous-jacents de la délimitation des frontières de la politique dans un contexte de changement institutionnel⁹.

Le droit comme ressource pour le personnel communiste

Voter une loi sur les partis politiques dans le contexte du changement de régime en Pologne n'allait pas de soi. Ni les précédents roumain, hongrois et

6. Au début du processus, la composition de la Diète est la suivante : 161 membres du Comité civique de Solidarité, 171 élus du PZPR, 103 membres des partis satellites, 23 élus des associations catholiques officielles, 2 indépendants (soit 460 députés). L'alliance de Solidarité et des partis satellites a permis la constitution d'une majorité parlementaire composée de 264 députés.

7. Si les études sont peu nombreuses, c'est notamment en raison du caractère très peu contraignant de cette loi quant aux conditions d'enregistrement des partis et, de ce fait, de son apparente incapacité à entraver le fractionnement permanent du marché politique polonais. Les politologues se sont donc davantage penchés sur les modifications constitutionnelles et sur les évolutions du mode de scrutin. Nous nous permettons néanmoins de renvoyer à notre thèse : Jérôme Heurtaux, « Une partisanisation controversée. Codification de la compétition politique et construction de la démocratie en Pologne (1989-2001) », thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, décembre 2005.

8. Laurence Dumoulin, Cécile Robert, « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences du politique au droit. Quelques réflexions en guise d'introduction », dans Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 15.

9. Cette analyse se fonde sur différentes sources : les projets de loi eux-mêmes, des données sociographiques relatives au personnel politique, la presse générale de 1989 et 1990 et l'ensemble des sténogrammes des débats parlementaires (Diète et Sénat) au cours desquels la loi sur les partis politiques a été abordée.

bulgare ni l'importation de modèles occidentaux ni le « vide juridique »¹⁰ induit par la délégitimation de nombreuses lois communistes ne peuvent véritablement l'expliquer, même si ces différents éléments sont, de fait, mobilisés à titre d'arguments dans les justifications publiquement formulées par les rapporteurs des projets législatifs. La notion de « vide institutionnel » notamment apparaît à de nombreuses reprises au cours des débats parlementaires. Plus précisément, à en croire certains orateurs, le système polonais souffrirait d'un déficit d'institutions mais aussi d'« habitudes » démocratiques, le droit apparaissant à cet égard comme un palliatif capable de remédier à ce déficit et de compenser le manque d'expérience collective dans la mise en forme du pluralisme.

L'analyse des débats parlementaires montre cependant que les principaux enjeux d'une loi sur les partis sont en fait d'ordre matériel. La rareté des universaux – telles l'indissociabilité de la démocratie et de la structure partisane en tant que vecteur indispensable à la représentation politique de la diversité des opinions – contraste avec la fréquence des considérations d'ordre pratique. Le registre du pragmatisme est dominant, omniprésent même. La loi est présentée avant tout comme un instrument de clarification des situations confuses – celle, par exemple, qui voyait plusieurs partis se disputer les mêmes symboles ou les mêmes dénominations issues de l'entre-deux-guerres – et un remède aux « pathologies » constituées par l'absence de personnalité juridique des partis, la multiplication des partis « fantoches », etc.

Mais l'examen des arguments publics n'épuise pas la compréhension des enjeux matériels sous-jacents à l'entreprise codificatrice. Pour s'en faire une idée plus complète, il importe d'examiner précisément qui dépose quel projet et à quel moment. Or ce sont les membres des organisations officielles du régime socialiste qui sont à l'origine de la procédure. Le Parti démocratique (SD), l'un des « satellites » du PZPR¹¹, devenu l'un des partenaires de Solidarité dans la coalition gouvernementale, dépose le premier projet. Viennent ensuite les trois associations politiques d'obédience catholique, puis le PZPR, dont le projet est le plus fourni. Quels sont donc les enjeux de cette législation pour les diverses formations parties prenantes du processus législatif, qui se trouvent appelées à déterminer le régime auquel elles se verront par la suite assujetties¹² ?

10. Pour une critique de la référence au « vide juridique » comme explication de l'émergence du droit, cf. Patrick Lehingue, « Usages et effets politiques de la codification : la réglementation des sondages d'opinion en France », dans *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF-CURAPP, 1989, p. 44-67.

11. Parti ouvrier unifié polonais.

12. Bernard Lacroix, « Quelques observations avant de dire droit », dans Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF-CURAPP, 2005, p. 21.

Prenons l'exemple du PZPR, dont la défaite aux élections de juin 1989 a précipité l'effondrement, après une première phase d'affaiblissement au cours des années 1980. Dans son cas, l'arrivée au gouvernement de Solidarité, qui s'est allié aux deux anciens satellites du parti communiste, marque bien la fin du monopole détenu jusqu'alors et la « démonétisation » des ressources de l'organisation. Dans ce contexte de « conjoncture fluide »¹³, les communistes prennent alors le parti de se replier sur l'arène parlementaire où ils possèdent encore des points d'appui : un club parlementaire étoffé (171 membres), ainsi que des élus dotés d'un capital universitaire¹⁴ et, pour certains, d'une expérience parlementaire¹⁵. Si l'on considère en outre le nombre relativement important de diplômés en droit, dans ce parti comme dans d'autres¹⁶, et leur appartenance à une génération dont l'expérience politique s'est constituée dans un contexte communiste de formalisation prononcée des pratiques – l'État communiste était bel et bien un État de droit au sens juridique¹⁷ –, on comprend que l'action législative apparaisse alors comme l'une des seules ressources du personnel politique d'origine communiste. Ce recours au droit s'explique d'autant mieux que la croyance des membres de ce personnel politique dans ses effets pratiques et dans sa capacité de transformation du réel avait été affirmée, d'une part, par le caractère objectivement très contraignant du droit sous le régime communiste, d'autre part, par le monopole du parti sur la doctrine juridique et la mobilisation de cette dernière à des fins politiques. Les références à une conception performative du droit sont ainsi nombreuses dans les interventions publiques à la Diète, les normes juridiques se voyant investies d'un pouvoir de cristallisation des formes sociales qu'elles auraient vocation à régir. Plus précisément, au cours des débats parlementaires étudiés, la *loi* est souvent présentée comme dotée d'une puissance créatrice, capable d'orienter le développement du système politique dans un sens ou dans un autre. Elle apparaît donc tout naturellement comme l'instrument privilégié de la promotion ou de la préservation des intérêts des uns et des autres¹⁸.

13. Cf. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986, p. 40.

14. 90,2 % des élus du PZPR possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur.

15. 38 députés (sur 299), soit 12,7 %, ont déjà obtenu un mandat parlementaire dans le passé. Cf. Ewa Nalewajko, « Posłowie Sejmu X kadencji. Charakterystyka ogólna » (Les députés de la X^e législature. Caractéristiques générales), dans Jacek Wasilewski, Włodzimierz Wesolowski (dir.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu* (Les débuts de l'élite parlementaire. Les députés de la Diète contractuelle), Varsovie, Wydawnictwo IFiS PAN, 1992, p. 73-95.

16. Leur proportion globale est de 11,1 % pour ce qui est des députés élus en 1989 ; cf. Włodzimierz Wesolowski, *Partie : nieustanne kłopoty* (Partis : des soucis incessants), Varsovie, Wydawnictwo IFiS PAN, 2000, p. 122.

17. Claude Lefort, *La complication. Retour sur le communisme*, Paris, Fayard, 1999.

18. Dans cette perspective, voir plus généralement Bastien François, « Le droit saisi par la politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 373-385.

Mais quels sont donc ces intérêts pour ce qui est des dirigeants du PZPR ?

Le premier a trait au financement de l'organisation, entrée à cet égard dans une phase critique. Pendant la majeure partie de la période communiste, les recettes du PZPR provenaient en effet de trois sources principales : les cotisations des membres, les recettes éditoriales et la dotation publique officielle, qui n'était soumise à aucune réglementation légale. La baisse du nombre d'adhérents et la disparition de la dotation budgétaire ont alors logiquement entraîné un déséquilibre des comptes et eu pour effet de placer la question financière au sommet de l'agenda du parti. D'où le fait que, par exemple, le projet de loi du PZPR autorise les partis à poursuivre des activités commerciales et institue un financement public légal des partis.

Le second enjeu majeur concerne la redéfinition de l'agir partisan, dans un contexte d'ébranlement des cadres cognitifs et institutionnels qui garantis- saient sa légitimité, en particulier dans l'entreprise¹⁹. En effet, s'il y réduit le nombre de ses permanents à partir de l'été 1989, le parti n'entend pas désertier ce secteur, où ses organisations de base assurent le recrutement des militants. La remise en cause par Solidarité des cellules sur les lieux de travail fragilise néanmoins son emprise. Le PZPR attend donc de la loi qu'elle légitime l'activité partisane dans le monde économique et « partout où se trouvent ses membres », pour reprendre une expression tirée d'une déclaration du club parlementaire.

Le troisième enjeu consiste pour le parti à simplement assurer sa pérennité sur le marché politique dans un contexte concurrentiel nouveau, où Solidarité, à travers le Comité civique, menace d'acquérir une position de monopole et de succéder en quelque sorte au PZPR. Ledit Comité, organisé de manière décentralisée – on emploie plus volontiers le pluriel que le singulier à son propos –, se présente en effet comme un « mouvement social », dont les hérauts mobilisent le plus souvent un registre fédérateur et apolitique visant notamment à le situer en dehors et au-dessus des partis. Face à lui, le PZPR n'a alors d'autre choix que d'accélérer sa propre reconversion en parti « classique » et de contribuer à la formalisation et à la légitimation de la catégorie elle-même. Jusqu'aux élections de juin 1989, il est vrai, cette option pouvait sembler excessivement risquée, puisque le PZPR était alors la seule organisation autorisée à être qualifiée de parti. Après l'été 1989, elle apparaît au contraire comme le meilleur moyen de contrer l'influence croissante du Comité civique, au demeurant souvent pris pour cible dans les débats parlementaires par les tenants d'une législation sur les partis. Dans ce contexte

19. Voir Sandrine Kott, *Le communisme au quotidien. Les entreprises d'État dans la société est-allemande*, Paris, Belin, 2001.

d'incertitude particulièrement prononcée, où le risque d'une dérive autoritaire ne peut être entièrement exclu et où l'évolution de Solidarité et des comités civiques est difficile à prévoir, il semble donc moins coûteux au PZPR de défendre le « pluralisme politique » et le multipartisme, c'est-à-dire, en somme, d'accepter les contraintes du jeu concurrentiel propre à la compétition démocratique, que de chercher à préserver le *statu quo* institutionnel. Le souci des élus communistes de « normaliser » leur participation au champ politique passe ainsi par l'affirmation symbolique de la place des partis dans celui-ci. Et cette place, il s'agit de l'établir *par la loi*, la *légalité* venant ainsi pallier la *légitimité* qui fait défaut. Pour les « ex-communistes », l'anticipation des changements institutionnels apparaît alors comme une stratégie de survie. C'est précisément en accélérant le processus de transformation des règles du jeu politique que le PZPR, comme les autres formations officielles, tente de consolider sa position dans le champ²⁰. Comme on peut le voir, les facteurs convergents de la « démocratisation » sont donc singulièrement hétérogènes, l'intérêt bien compris des élites dirigeantes du régime antérieur jouant à cet égard un rôle non négligeable.

Défiance et ralliement des élites de Solidarité

Si l'usage du droit est indissociable des intérêts spécifiques des groupes qui le mobilisent, comment expliquer que les élites de Solidarité (le gouvernement et la direction du club parlementaire, l'OKP²¹) se rallient au mouvement évoqué plus haut à partir de janvier 1990 ?

Ce ralliement au principe de l'adoption d'une loi sur les partis paraît en effet paradoxal à plus d'un titre. D'abord, parce que, en dépit de certaines déclarations, ni le syndicat Solidarité ni l'organisation qui en est issue, le Comité civique, ne projette de se transformer en parti politique, imprégnés qu'ils sont de l'idéologie de la « société civile », qui non seulement s'oppose au modèle de la démocratie de partis mais se défie plus généralement de l'État, que celui-ci soit autoritaire ou démocratique²². Nombre d'anciens opposants au régime se méfient ainsi du droit et confondent prescription et répression. Certains craignent le retour des « vieilles habitudes bureaucratiques »²³ et

20. Pour une présentation détaillée des enjeux associés à la législation du point de vue des autres organisations socialistes, voir J. Heurtaux, « Une partisanisation controversée. Codification de la compétition politique et construction de la démocratie en Pologne (1989-2001) », cité, 298-301.

21. Club parlementaire du comité civique.

22. Cf. Aleksander Smolar, « Civil Society after Communism », dans Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds), *Democracy after Communism*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2002, p. 48-62.

23. Député de l'OKP, 18 mai 1990.

évoquent le risque d'une « muselière »²⁴ pour l'expression de la démocratie pluraliste qui rappellerait la gestion étatique des droits et des libertés du régime socialiste. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre, Tadeusz Mazowiecki, lors de la présentation de son programme au Parlement, ne dit mot de l'éventualité d'une loi sur les partis et se contente d'annoncer la collaboration du gouvernement avec l'ensemble des formations politiques, qu'elles soient représentées au Parlement ou qu'elles se trouvent à l'extérieur de la représentation nationale²⁵. À l'en croire, il appartiendrait à chaque organisation de faire le nécessaire pour s'adapter aux conditions nouvelles de la lutte politique et redéfinir elle-même son rapport à l'État et aux institutions. Quant au « cadre juridique » envisagé, il devrait être de nature à minimiser le rôle du gouvernement dans le processus de formation des partis.

Par ailleurs, une législation est susceptible d'intensifier la concurrence politique et électorale au détriment de Solidarité, qui s'est imposé au cours de la Table ronde puis des élections de juin comme le seul porte-parole légitime de l'opposition au communisme. L'organisation s'est d'ailleurs alliée avec le PZPR au cours de la Table ronde pour retarder l'institutionnalisation par la loi des partis politiques. Même si les conditions ne sont plus les mêmes – le PZPR soutenant désormais le multipartisme –, Solidarité n'a aucune raison de faire le jeu des formations extra-parlementaires. Pleinement légalisées et dotées d'une personnalité juridique, ces dernières seraient alors en mesure de s'opposer frontalement au gouvernement, de contester la représentativité politique du Parlement élu et d'exiger des élections anticipées. Certaines pourraient même être tentées de donner plus d'écho à leur dénonciation des accords de la Table ronde et du compromis passé avec les communistes. La crainte fondée de la restructuration organisationnelle et politique du camp communiste entre également en ligne de compte.

Enfin, une loi sur les partis est également susceptible de menacer certains équilibres internes à Solidarité et notamment de mettre en péril l'unité précaire du club parlementaire. En effet, il existe alors des groupes qui, bien qu'appartenant à l'OKP, tentent de s'organiser en parti politique et sont donc favorables à l'adoption d'une législation²⁶. Issus de certains mouvements dissidents et de Solidarité, ils rejettent la mainmise de ce qu'ils appellent la

24. Député de l'OKP, 18 janvier 1990.

25. Il créera même un poste de ministre chargé de « la collaboration avec les organisations politiques et les associations ».

26. Jusqu'à l'automne 1990, l'OKP est parvenu à limiter ses divisions internes, manifestes notamment à travers la création tolérée d'au moins onze « cercles » politiques aux orientations idéologiques très différentes au sein même du club. C'est après l'élection présidentielle (25 novembre-9 décembre 1990) que le morcellement a pris encore une autre ampleur.

« gauche laïque » sur le club et développent un discours démocrate-chrétien, nationaliste ou socialiste. L'hostilité à la formule du « comité civique », qui a les faveurs des dirigeants de l'OKP, est souvent explicite : « Terminons-en avec les expérimentations », déclare le dirigeant de l'Union chrétienne-sociale (ZChN), parti conservateur fondé en octobre 1989 par d'anciens dissidents : « La tentation de substituer à un système multipartisan un système de je ne sais quel front, unifié par une idéologie imprécise, une formation agglomérant en apparence toutes les meilleures forces, traditions et valeurs progressistes autour d'une espèce d'*ethos* brumeux est très dangereuse. Car cela, tout simplement, ne fonctionne pas »²⁷. En favorisant l'« exit »²⁸, ce type de texte est susceptible d'accélérer la segmentation de l'OKP et l'éclatement du camp de Solidarité. Plus généralement, l'incertitude et les désaccords relatifs à l'avenir du Comité civique et à sa forme optimale plaident en faveur de l'attentisme. Étant donné que Solidarité n'est, en définitive, qu'un *conglomérat organisationnel* dont le statut ainsi que la nature des activités (politiques, syndicales, civiques...) de ses diverses composantes – unies exclusivement par la référence au même label – demeurent largement indéterminés, la « confusion des genres »²⁹ joue spécialement à son avantage dans le cadre d'un jeu politique aux contours flous, dans lequel les partis ne sont qu'un type d'acteurs parmi d'autres. Les principaux dirigeants de Solidarité, issus de la « gauche laïque » et favorables à la formule du comité civique, n'ont donc *a priori* aucun intérêt à la clarification des identités organisationnelles.

Dans ces conditions, comment expliquer l'implication du gouvernement dans la procédure législative, et le soutien de l'OKP au projet qu'il dépose le 16 janvier 1990 ?

En l'absence de toute nécessité juridique, il s'agit vraisemblablement d'un effet d'entraînement faisant suite aux initiatives législatives des partis de l'ancien régime, dont les représentants maintiennent du reste leur pression sur le gouvernement. Il faut également tenir compte des rapports de force au sein du Parlement. Le nombre de députés favorables à une loi sur les partis y est en effet majoritaire et ceux de l'ancien régime peuvent théoriquement imposer au gouvernement une loi que celui-ci n'aurait pas souhaitée. Difficile également pour ledit gouvernement de ne pas donner satisfaction au nombre croissant d'acteurs, notamment à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, qui réclament une loi sur les partis au nom de la démocratie. Enfin, certains députés de l'OKP menacent de déposer leur propre projet contre l'avis de

27. Député de l'OKP, 24 mai 1990.

28. Cf. Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.

29. J. Lagroye, « Les processus de politisation », dans J. Lagroye (dir.), *La politisation*, *op. cit.*, p. 362.

leur club. Mais la principale raison demeure sans doute la prise en compte de la ressource juridique comme moyen de « reprendre la main » dans la procédure. Ainsi, alors qu'il a fait le maximum pour retarder la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi, le gouvernement s'engage dans la bataille en proposant une loi minimale, qualifiée de « libérale ». Il en profite du coup pour s'opposer à un financement public des partis, en arguant de l'impopularité de cette mesure réclamée par les communistes. À l'évidence, c'est bien son implication dans l'entreprise de codification des organisations partisans qui entraîne l'abandon de certains projets concurrents et le ralliement progressif de l'ensemble du personnel politique à un texte commun.

En somme, tout se passe comme si le gouvernement prenait subitement conscience du fait que le droit constitue désormais une ressource potentielle commune aux différents protagonistes du jeu politique, le revirement qui s'ensuit se trouvant alors justifié par la fonction *clarificatrice* de la norme juridique, réponse concrète aux difficultés pratiques sur lesquelles butaient les dirigeants des partis. De même, l'engagement du club parlementaire de Solidarité dans l'entreprise codificatrice est, lui aussi, présenté comme une forme de concession. C'est compte tenu de « l'évolution rapide de la situation politique »³⁰ et « des points de vue des partis extra-parlementaires »³¹ que le club aurait finalement décidé de ne pas s'opposer au projet gouvernemental. Il n'en demeure pas moins que, à partir du moment où le PZPR est parvenu à entraîner Solidarité sur le terrain du droit, la légitimation de l'enjeu que constitue la formalisation des partis politiques est pratiquement achevée.

Qu'est-ce qu'un parti politique en 1990 ?

Si le personnel politique se met donc rapidement d'accord, et contre toute attente, sur le principe d'une législation sur les partis, le contenu de celle-ci, qui définit le parti comme « une organisation sociale se présentant sous une dénomination définie [et] se constituant dans le but de participer à la vie publique, notamment en exerçant une influence sur la formation de la politique de l'État et [sur] la conduite du pouvoir » (article premier), a fait l'objet de nombreuses controverses. Ce sont ces controverses – sur la réglementation du financement des organisations partisans, leurs modalités d'enregistrement, les conditions d'une interdiction éventuelle, le degré de formalisation juridique... – et, plus généralement, les tâtonnements des débats parlementaires que l'on voudrait brièvement évoquer ici. Plus précisément, prendre

30. Député de l'OKP, 18 janvier 1990.

31. *Ibid.*

pour objet d'analyse le processus de définition des partis conduit, d'une part, à repérer les enjeux matériels et symboliques à la lumière desquels s'apprécie l'*opportunité* d'une telle définition, qui, de fait, délimite l'ensemble des acteurs habilités à participer à la représentation politique et, ce faisant, les frontières du champ politique lui-même ; d'autre part, à déceler les difficultés relatives à la formulation des caractères spécifiques des partis dans un contexte marqué à la fois par une transformation accélérée des acteurs et des règles du jeu politique et par des luttes entre lesdits acteurs quant à l'adoption de la *bonne* définition.

Proposée dans un premier temps par les parlementaires d'un petit parti issu du régime communiste, l'idée d'une définition juridique des partis s'est finalement imposée dans l'ensemble des groupes parlementaires. Toutefois, ses principaux défenseurs appartiennent eux-mêmes à des partis, et leur objectif est alors de renforcer la légitimité des groupes appelés à se réclamer de cette catégorie. En établissant un cadre de référence stable, la définition est aussi censée produire des « effets d'homologation »³² permettant d'identifier les *vrais* partis, c'est-à-dire ceux qui pourront tirer avantage de la loi. Elle a vocation à consolider la catégorie en la distinguant autant que possible des acteurs qui représentent alors la concurrence la plus menaçante pour les partis politiques : les comités civiques. Les débats parlementaires font ainsi apparaître la disqualification récurrente de ces derniers par les tenants de la partisanisation. Réduits à leur caractère contingent et « transitionnel » et considérés comme des « accidents » de l'histoire politique récente de la Pologne, les comités seraient condamnés à disparaître une fois la construction démocratique véritablement engagée : « Il ne serait pas bon que la période de transition (...) soit mise à profit par une seule force politique ou par un groupe de forces politiques pour [acquérir] un nouveau monopole sur la vie politique. Les symptômes de ce phénomène sont aujourd'hui trop visibles. On a déjà connu cela dans le passé »³³. Cette référence critique au passé communiste est particulièrement savoureuse dans la bouche de cet ancien membre du comité central, ex-cadre au sommet du parti et plusieurs fois député du régime socialiste. Et de manière générale, les élus communistes n'hésitent pas à présenter les partis comme les agents indispensables « du contrôle social sur le pouvoir », afin de « limite[r] sa dégénérescence et son arrogance »³⁴.

Une fois admis le principe d'une définition, reste à s'entendre sur son contenu, ce qui, dans le cas présent, n'allait pas de soi. Comment en effet

32. Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Le Seuil, 1987, p. 100.

33. Député du PZPR, 18 janvier 1990.

34. *Ibid.*

caractériser un parti politique et différencier cette catégorie des autres types d'organisations tout en faisant en sorte que l'ensemble des partis existants puissent se reconnaître dans cette définition ? Comment « mettre de l'ordre » dans une réalité singulièrement désordonnée ? Délibérément « inclusive », la définition ne serait vraisemblablement d'aucune utilité. « Exclusive », elle risquerait de compromettre la légitimité même de la législation. Dans un premier temps, le personnel politique polonais semble donc avoir été convaincu qu'une *bonne* définition était introuvable.

Les débats ont ensuite porté sur la question de l'inscription dans la loi de la tension entre intérêts spécifiques et intérêt général, cette tension elle-même se voyant ainsi reconnue. Aucun parti politique ne saurait prétendre satisfaire les intérêts par nature contradictoires de l'ensemble de la société, admettait-on ; c'était même là le critère de différenciation principal des partis par rapport au Comité civique, accusé de vouloir s'arroger le monopole de la représentation politique de la société polonaise. Si l'on en juge par les interventions des parlementaires, le parti devrait au contraire se conformer à un principe de cohésion idéologique et de cohérence programmatique, accepter d'être le site d'expression politique d'un groupe social dans la cité démocratique, bref, *tenir sa place* tout en prenant part à la dynamique concurrentielle. Au *symbole* de Solidarité s'oppose le *programme* du parti, trait d'union entre les intérêts segmentés d'un groupe social et les intérêts supérieurs de l'État. Dans cette perspective, c'est assez logiquement que la loi ne fait finalement pas référence à la « contribution des partis politiques à l'intérêt général », silence qui reflète à la fois le rejet de l'une des manifestations de la domination du PZPR sur la vie politique au cours du régime précédent et la défiance qu'inspire le Comité civique, soupçonné de vouloir se substituer dans ce domaine au défunt parti.

Mais le point qui a suscité le plus de controverses concerne la participation des partis politiques à l'exercice du pouvoir en général, et aux élections en particulier, controverses qui offrent un point d'entrée pour prendre la mesure des enjeux relatifs à la délimitation de l'ensemble des protagonistes du jeu politique, d'une part, des frontières du champ politique lui-même, d'autre part.

Les premières versions du projet de loi présentent la participation à « l'exercice du pouvoir d'État, notamment à travers la participation aux élections parlementaires ou locales »³⁵ comme constituant la mission spécifique des partis. Du reste, si l'on en juge d'après les critères (souvent tacitement) utilisés pour mesurer l'importance d'un parti ou pour comparer les « forces »

35. Député du SD, 24 mai 1990.

respectives des différentes formations partisanses – ce qui revient à privilégier une donnée permettant d’inscrire dans un même *ordre de grandeur* des organisations que tout distingue (aussi bien leurs noms et leurs sigles que leurs formes et leurs histoires) –, c’est bien le « poids électoral » qui est généralement retenu : « Après tout, un parti, c’est une équipe de gens qui réalisent leurs droits civiques en participant ensemble à la vie publique et *qui comptent dans la vie publique au prorata du soutien qu’ils obtiennent* »³⁶. Inversement, rien ne serait plus éloigné de l’idéal partisan que des organisations électoralement faibles, soumises aux desiderata d’un petit nombre de personnes et exclusivement liées à des intérêts particuliers. En outre, l’introduction de la concurrence dans le processus électoral a eu pour effet de reléguer au second plan le critère du « nombre de membres » – dominant dans les années 1980³⁷ – en tant qu’instrument d’évaluation de la « grandeur » relative des formations. Il en va de même pour ce qui est des autres critères éventuels que sont l’ancienneté, la diversité des soutiens (« représentativité »), et, bien entendu, la sécurité juridique – jadis réservée au parti dirigeant –, tous *a priori* appelés à céder le pas devant la performance électorale.

Pourtant, la participation aux élections n’est pas mentionnée dans le texte final de la loi en tant qu’attribut distinctif des partis politiques, et ce pour deux raisons.

D’une part, l’éventualité que prennent part au processus électoral des formations non partisanses – comme le « syndicat » Solidarité, qui participe aux élections de juin 1989 et mai 1990 par l’intermédiaire des comités civiques – est toujours présente dans les esprits (et explicitement mentionnée par plusieurs parlementaires). Dès lors, si la propriété en question n’est plus discriminante, son inscription dans le droit ne risque-t-elle pas de dévaluer, voire d’invalider purement et simplement la définition de la catégorie « parti », au détriment de l’institution partisane elle-même ? Quant à la solution parfois évoquée consistant à établir juridiquement un monopole partisan sur les joutes électorales, elle n’est défendue publiquement que par un seul député issu du PZPR.

D’autre part, non seulement toutes les formations susceptibles de se présenter aux élections ne sont pas des partis, mais toutes les organisations qui se qualifient de partis n’ont pas l’intention de participer aux élections. Et certaines de celles qui y participent n’ont pas l’ambition d’exercer le pouvoir. Le droit devrait-il donc dénier à ces organisations le statut de parti politique ?

36. Député de l’OKP, 24 mai 1990 (souligné par nous).

37. Le PZPR accordait une importance considérable au nombre de membres et de candidats à l’adhésion, dont la liste figurait dans l’annuaire statistique édité par l’Office central de la statistique (GUS). Il se livrait alors avec Solidarité à une lutte d’influence par chiffres interposés.

Ne court-il pas, là encore, le risque d'une dévaluation, s'il refuse d'inclure dans son « champ définitionnel », des organisations qui se reconnaissent pourtant comme parti ? À l'initiative des sénateurs (tous membres du Comité civique et majoritairement hostiles à une loi sur les partis), et avec l'appui du représentant du gouvernement, la décision sera finalement prise de retirer de la définition la proposition relative à la dimension électorale des partis politiques. La version définitive du texte mentionne du reste l'« influence » sur le pouvoir et non la « participation », glissement sémantique également dénoncé par les défenseurs d'une partisanisation accrue.

En somme, au moment même où la performance électorale tend à s'imposer en tant que critère de comparaison – et de hiérarchisation – des partis, la participation aux élections n'est pas reconnue comme l'une de leurs propriétés spécifiques. Il faut dire qu'en juillet 1990, la spécialisation politique n'en est qu'à ses balbutiements... Loin de tracer une ligne de démarcation claire, le droit ne fait donc qu'entériner la confusion en autorisant des acteurs de statut différent à prendre part au jeu électoral. À cet égard, il fait preuve d'un *réalisme* qui offre un contraste révélateur avec l'« ultra-constructivisme » caractéristique de la période communiste, dont, ce faisant, il atteste en quelque sorte l'achèvement.

Les débats relatifs à la définition des acteurs légitimes de la démocratie révèlent dans le cas de la Pologne des conflits d'intérêts entre des personnels politiques différents, dont chacun veut imposer sa propre vision de la lutte. L'opposition entre les partis et les comités civiques, en particulier, montre que la concurrence à laquelle se livrent les entreprises de mobilisation politique ne s'appuie pas seulement sur une controverse d'ordre idéologique ou philosophique. Mais l'objectivation des partis est un processus au long cours. Loin de se réduire à la phase de codification étudiée ici, elle participe d'un processus plus vaste de partisanisation de la compétition politique commencé en 1989 et dont les réticences et les hésitations laissent prévoir qu'il n'est pas près de s'achever. Cependant, même pris au sens éliasien du terme³⁸, il est déjà évident que ce processus ne se limite pas à l'imposition de la catégorie « parti », mais qu'il pose comme règles du système de représentation politique la marginalisation des « indépendants » et des acteurs alternatifs et l'accaparement progressif de la sélection du personnel politique par un petit nombre de formations partisanses. ■

38. Dans cette perspective, un processus peut être défini comme une série d'enchaînements incontrôlables de conduites et d'interactions dont personne ne peut prévoir les effets et qu'aucun acteur ne peut prétendre maîtriser. Cf. Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, [1^{re} édition originale 1987].

Jérôme Heurtaux est docteur en science politique, membre du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS-CNRS) et conférencier à l'Université Paris VIII. Ses recherches actuelles portent sur la définition des règles du jeu politique, les rapports partis-bureaucratie, la circulation de l'argent dans la politique et les rapports entre droit et politique dans les démocraties d'Europe centrale et orientale. Il a récemment publié « Le changement de régime au prisme des usages politiques du droit. 1989 et l'entr'ouverture de la compétition politique en Pologne », dans Sandrine Kott, Martine Mespoulet (dir.), *La transition postcommuniste dans l'histoire* (à paraître aux Presses Universitaires de Bruxelles, 2006) ; « The Direct Election of the Mayor in Poland and the Paradox of "De-Politicization" of Local Politics », dans Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds), *Revolution or Renovation ? Reforming Local Politics in Europe* (Bruges, Vanden Broele, 2005, p. 81-105) ; « L'emprise des partis sur la compétition politique en Pologne : les candidats face à la partisanisation (1990-2000) », dans Antoine Roger (dir.), *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique en Europe centrale et orientale* (Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 77-101). Adresse électronique : jheurtaux@yahoo.fr