

Problèmes du fonctionnement du pouvoir local en Pologne

par Jerzy J. WIATR et Zygmunt RYBICKI

Professeurs à l'Université de Varsovie.

★

LES CONSEILS DU PEUPLE ORGANES D'UN POUVOIR D'ETAT UNIFORME

Le trait caractéristique du système représentatif polonais est son uniformité qui consiste en ce que dans toutes les circonscriptions administratives de base et à l'échelle du pays tout entier fonctionnent des organes du pouvoir étatique issus d'élections. La Diète de la République Populaire de Pologne — l'organe suprême du pouvoir d'Etat, est lié, dans son fonctionnement, avec le système des conseils du peuple qui sont les organes locaux du pouvoir d'Etat. La Diète et les Conseils du peuple sont des organes homogènes. Ils instituent et surveillent les organes exécutifs et de gestion, définissent la sphère de leur activité et la contrôlent, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes spécialisés.

Dans la suite de ces considérations, il sera traité du fonctionnement des conseils du peuple (1) qui existent à tous les échelons de la division administrative de la Pologne, les conseils d'échelon supérieur exerçant la surveillance de l'activité des conseils d'échelon immédiatement inférieur. On peut distinguer trois échelons auxquels s'exerce l'activité des conseils :

1. *L'échelon de voïvodie*, auquel fonctionnent 17 conseils du peuple de voïvodie et 5 conseils du peuple de villes assimilées aux voïvodies (ce sont : Varsovie, Łódz, Cracovie, Poznan et Wrocław).

2. *L'échelon de district*, auquel fonctionnent 317 conseils du peuple de district et 74 conseils du peuple de villes assimilées aux districts.

(1) *Journal des Lois de la République Populaire de Pologne* (Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), n° 29, 1963, pos. 172 : texte uniforme de la loi du 25 janvier 1958 sur les conseils du peuple.

3. *L'échelon de commune*, auquel fonctionnent 4.672 conseils du peuple de commune, 755 conseils du peuple de villes faisant partie de districts et 55 conseils du peuple de cités (2).

Le système des conseils du peuple est constitué de telle sorte que son chaînon de base est le conseil du peuple du district. Ceci résulte nettement de l'article 19, § 1 de la loi sur les conseils du peuple où il est stipulé que « les conseils du peuple de district et municipaux dans les villes assimilées à des districts sont compétents dans toutes les affaires appartenant à la sphère d'activité des conseils du peuple, à l'exception de celles qui sont réservées à la compétence des conseils du peuple d'échelon inférieur ou supérieur ».

Les conseils du peuple œuvrent dans le cadre du système du centralisme démocratique qui s'exprime en ce que : le Conseil d'Etat surveille l'activité des conseils du peuple de voïvodie et celle de leurs présidioms. Des attributions conformes sont reconnues aux présidioms des conseils du peuple de voïvodie et de district par rapport aux conseils d'échelon inférieur.

Les organes exécutifs spécialisés des présidioms des conseils du peuple (services) relèvent horizontalement du conseil du peuple et de son présidium, et verticalement du ministre compétent.

Une telle structure du système du pouvoir local pose à la pratique et à la théorie politique le problème du degré d'indépendance des organes locaux du pouvoir d'Etat.

Considérant la chose sous ce point de vue, on doit distinguer l'aspect juridico-institutionnel et l'aspect de fait. Les attributions des pouvoirs locaux de divers échelons sont définies par la loi, dont il résulte entre autres que tout conseil du peuple est nanti d'une certaine sphère d'attributions qui lui permettent de régler la manière de satisfaire les besoins de la collectivité locale et de résoudre les conflits auxquels ces besoins peuvent donner lieu, et en outre de contribuer à la solution et à la mise en œuvre d'affaires de nature générale.

Théoriquement, nous pouvons distinguer comme suit les sphères de décisions politiques (prises par les organes du pouvoir d'Etat), d'après le degré d'autonomie des décisions « locales » :

- la sphère qui englobe les affaires d'intérêt national, où les décisions sont prises centralement et mises à exécution par l'appareil subor-

(2) Données du 31 décembre 1968. La commune (en polonais « Gromada ») est la plus petite unité de l'administration locale en milieu rural ; elle englobe en général plusieurs villages (parfois plus de dix). Signalons en outre que dans les villes plus importantes il existe des conseils du peuple de quartier qui se rangent — suivant le caractère de la ville — au deuxième ou troisième échelon de l'administration.

donné exclusivement aux autorités centrales : ce sont les problèmes relatifs à la diplomatie et (en majorité) à la défense, certaines questions du domaine de la sécurité publique, etc. ;

- la sphère qui englobe les affaires d'intérêt national, réalisées cependant avec la participation (exécutive) des organes du pouvoir d'échelon inférieur ; ce sont les décisions économiques clés et les décisions concernant d'autres objets, prises par les organes centraux puis mises en œuvre par les services des conseils du peuple ;
- la sphère des problèmes résultant de l'adaptation des directives générales de l'Etat aux conditions déterminées du terrain, par exemple les plans économiques de voïvodie ; dans cette sphère, les pouvoirs locaux disposent d'une initiative délimitée par le caractère des décisions prises centralement ;
- la sphère des objets où les décisions sont prises en principe à l'échelon local, mais sous le contrôle des pouvoirs d'échelon supérieur ; c'est le cas de la plupart des décisions d'importance locale ;
- la sphère des objets se trouvent de fait (quoique non institutionnellement, le conseil d'échelon supérieur ayant le droit de réviser les délibérations du conseil d'échelon inférieur par la force même de la loi) dans la gestion exclusive des pouvoirs locaux.

La sphère réelle d'indépendance des pouvoirs locaux fait actuellement l'objet d'assez nombreuses études scientifiques. Celles-ci concernent aussi bien les rapports entre les organes du pouvoir d'échelons différents, que le mode de prise de décision à l'échelon local, le rôle et la composition des militants dirigeants locaux, la représentation des intérêts des différents groupes sociaux au sein du conseil du peuple, etc. (3). Ces études mènent à la conclusion qu'au cours de la dernière décennie on voit se manifester une nette tendance à étendre les attributions des conseils du peuple. L'amendement apporté à la loi sur les conseils du peuple en 1963 allait nettement dans le sens d'élargir les attributions du pouvoir local. Cet amendement a été précédé d'une mise en œuvre expérimentale d'attri-

(3) Cf par exemple Wintlejusz Narojek, « The Structure of Power in a local Community » in : Jerzy J. Wiatr (éd.), *Studies in Polish Political System*, Wrocław, 1967, pp. 179-200 ; Wanda Harz et Aleksandra Jasinska, « Problems of the Representation of Interest Groups in the People's Council », *ibidem*, pp. 201-216 ; Aleksandra Jasinska, « Socio-Psychological Characteristics of Local Leaders », *ibidem*, pp. 217-242 ; Barbara Zawadzka et Sylwester Zawadzki, « Personnel and Councilors of People's Councils », *The Polish Sociological Bulletin*, n° 2/16, 1967, pp. 73-80 ; Krzysztof Ostrowski et Adam Przeworski, « Local Leadership in Poland », *ibidem*, pp. 53-72 ; Jacek Tarkowski, « A study of the Decisional Process in Rolnowo Powiat », *ibidem*, pp. 89-96.

butions spéciales dans certains conseils du peuple d'échelon du district ; le résultat satisfaisant de l'expérience a incliné le législateur à étendre les attributions de tous les conseils du peuple.

Les conseils du peuple sont également d'importants canaux d'activation de la masse des citoyens. Ceci résulte du caractère de leur activité. Celle-ci se répartit entre quatre éléments principaux :

1. Le Conseil du Peuple issu d'élections, qui constitue l'organe du pouvoir d'Etat uniforme sur le terrain donné.

2. Le présidium du Conseil du Peuple élu en session plénière du Conseil et constituant son organe exécutif et de gestion.

3. L'appareil administratif, composé de fonctionnaires de carrière de l'administration publique, divisé en services et relevant du présidium du Conseil du Peuple et des services conformes d'échelon administratif supérieur.

4. Les commissions spécialisées, composées de conseillers et de citoyens pris en dehors du Conseil ; celles-ci assument à l'encontre des organes du Conseil du Peuple les fonctions de conseils d'experts et d'organismes de contrôle.

Ceci a pour résultat de faire participer à l'exercice du pouvoir local des dizaines de milliers de citoyens — en dehors de l'appareil administratif de carrière. Lors du mandat 1965-1969, les fonctions de conseillers étaient remplies au total par 171.724 personnes, à quoi il faut ajouter environ 100.000 personnes membres de commissions. C'est une forme importante, quoique pas la seule, par laquelle s'exprime la grande activation des masses laborieuses dans le processus immédiat de l'exercice du pouvoir. Les perspectives du développement de la démocratie socialiste en Pologne sont pour une grande mesure liées au développement et au renforcement du rôle des Conseils du Peuple. Le V^e Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié, tenu en novembre 1968, a positivement apprécié les conséquences qui ont découlé jusque-là de l'extension graduelle des attributions des conseils du peuple et a formulé le postulat de développer leur rôle et leur signification. C'est l'une des directions importantes de la consolidation et de l'extension dans la pratique de la démocratie socialiste.

LES ELECTIONS A LA DIETE ET AUX CONSEILS DU PEUPLE

Les élections universelles à la Diète et aux Conseils du Peuple de tous échelons ont une signification toute particulière pour le fonctionnement

du système politique polonais. Ces élections remplissent, en effet, plusieurs fonctions à la fois et en particulier :

- elles fournissent l'occasion d'une discussion nationale sur les résultats acquis jusque-là du fait de l'activité des pouvoirs d'Etat centraux et locaux, et sur les plans de développement du pays pour les années à venir ;
- elles donnent la possibilité d'apprécier dans le détail (tant aux réunions qui précèdent le suffrage que par l'acte même du vote) les militants politiques qui entrent dans les organes électifs du pouvoir d'Etat, et, par là-même, contribuent à renforcer leur liaison avec les masses ;
- elles permettent de mettre en avant, au cours de la vaste consultation électorale, des milliers de nouveaux militants qui se portent candidats aux conseils du peuple et à la Diète ;
- elles permettent aux électeurs d'exprimer leur appui pour la politique du Front d'Unité Nationale, et l'intensité avec laquelle cet appui s'exprime est un indice empirique du degré dans lequel cette politique est acceptée par les électeurs.

Depuis 1957, les élections à la Diète et aux conseils du peuple se font en Pologne en vertu de la loi électorale qui introduit sur la liste commune des partis politiques et des organisations sociales un nombre de candidats plus grand que le nombre de mandats prévus pour la circonscription électorale donnée. Cette circonstance introduit l'élément de choix entre les candidats.

Les principes fondamentaux de la loi électorale sont contenus dans le chapitre VIII de la Constitution de la République Populaire de Pologne. Il y est stipulé que le suffrage est universel, égal, direct et se fait au scrutin secret, il établit les limites d'âge minima à partir desquelles on peut être électeur et candidat, garantit des droits de vote égaux aux femmes et aux hommes, aux militaires et aux personnes civiles, etc. Ce chapitre formule le principe de désignation des candidats par les organisations sociales et politiques de la population laborieuse, et renvoie aux lois spéciales qui spécifient le mode de présentation des candidats et fixent les opérations de vote. Les lois en question ne statuent pas de l'obligation de présenter des listes communes de candidats par les partis politiques et les organisations sociales, mais uniquement admettent la possibilité d'une présentation commune de ces listes. La pratique des listes communes de tous les partis progressistes est fortement ancrée et remonte à l'année 1947 où le Bloc des Partis Démocrates, ayant présenté

aux élections des listes communes, a remporté une victoire électorale totale sur l'opposition de droite.

Le caractère de l'intégration politique qui s'exprime par la présentation de listes de candidats communes résulte des particularités du système polonais des partis. La révolution socialiste a été réalisée en Pologne au cours de luttes pour la libération nationale, auxquelles ont pris part, aux côtés du Parti Ouvrier Polonais, la gauche socialiste, la gauche du mouvement paysan et l'intelligentsia démocrate groupée avant la guerre dans ce qu'on appelait les clubs démocratiques. Cette configuration politique a fourni, après la libération, un point de départ à l'activité de quatre partis du camp démocratique, et notamment, le Parti Ouvrier Polonais, le Parti Socialiste Polonais, le Parti Paysan et le Parti Démocrate. La fusion des deux partis ouvriers, opérée en décembre 1948, a donné naissance au Parti Ouvrier Polonais Unifié, alors que la fusion de tous les partis paysans, réalisée en 1949, a donné le Parti Paysan Unifié. Ainsi donc à l'heure actuelle trois partis politiques — le Parti Ouvrier Polonais Unifié (PZPR), le Parti Paysan Unifié (ZSL) et le Parti Démocrate (SD) — constituent le noyau du Front d'Unité Nationale qui est la coalition politique de tous les groupements politiques et organisations sociales de la Pologne. Outre les partis politiques, le Front d'Unité Nationale englobe toutes sortes d'organisations socio-politiques, de jeunesse, etc. Il regroupe entre autres trois organisations socio-politiques des catholiques (Pax, Znak et l'Association Chrétienne Sociale).

La Force dirigeante du Front d'Unité Nationale est le Parti Ouvrier Polonais Unifié, dont la direction politique et idéologique est reconnue par tous les groupements qui font partie du Front. Le rôle dirigeant du PZPR au sein du Front d'Unité Nationale et la coopération étroite de tous les groupements faisant partie du Front assurent à tout le système politique le caractère d'un système basé sur la coopération.

Cela revient à dire que la coopération entre le PZPR et les autres partis et organisations socio-politiques prévient la rivalité politique et permet d'unir toutes les forces de la nation sur la plate-forme du socialisme. En même temps cependant la loi électorale n'exclut pas la possibilité pour l'électeur d'opérer une sélection entre les différents candidats et accroît, par là-même, sa participation à l'établissement de la composition du futur corps de représentants.

La loi électorale stipule que le dépouillement du scrutin se fait comme suit : on considère que le votant a donné sa voix à autant de candidats non rayés sur son bulletin qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription électorale donnée, sauf qu'au cas où le votant a laissé sur son bulletin sans les rayer plus de noms qu'il n'y a de mandats, ce qui

décide de l'attribution des voix c'est l'ordre dans lequel les candidats sont inscrits sur la liste. Comme de nombreux électeurs votent sans rayer et que c'est dans ce sens que va le travail politique mené pendant la campagne électorale par les partis et groupements du Front d'Unité Nationale, dans la pratique relativement peu de candidats inscrits en tête des listes ne sont pas élus. Il est important de remarquer que, dans notre système politique, le moment définitif du scrutin est précédé d'un long processus de mise au point des candidatures et reflète l'entente établie au préalable entre les électeurs.

Arrêtons-nous donc maintenant sur le caractère de ce processus de consultations politiques au résultat desquelles est fixé le nombre définitif des candidats. On peut distinguer dans ce processus plusieurs moments fondamentaux :

1. L'établissement du principe selon lequel seront distribués les mandats entre les partis politiques et les autres groupements ; ce principe est établi dans les grandes lignes par la Commission Centrale d'Entente entre les Partis politiques. A l'échelon de la voïvodie, un peu plus de 50 % des candidats doivent être choisis parmi les membres du Parti Ouvrier Polonais Unifié, 20 à 25 % des candidats — parmi les membres du Parti Paysan Unifié, 7,5 à 10 % des candidats parmi les membres du Parti Démocrate, 20 % des candidats parmi les sans-parti, y compris les trois groupements catholiques (4). Des principes analogues — avec certains écarts de détail — règlent la distribution des mandats dans les conseils du peuple d'autres échelons.

2. La désignation des candidats par les pouvoirs autorisés des partis politiques. Les candidats du PZPR sont proposés par scrutin secret aux conférences du parti spécialement convoquées à cette fin, et, au cas des candidats aux conseils du peuple d'échelons inférieurs (de commune et de cité) — aux réunions communes des collègues exécutifs des cellules du parti et du comité de commune, ou aux réunions du parti de la commune tout entière. Un système analogue de désignation des candidatures fonctionne dans le Parti Paysan Unifié, alors que les candidats du Parti Démocrate sont proposés à la réunion plénière élargie du comité du Parti d'échelon correspondant. La pratique indique qu'au cours de

(4) D'après les données du 30 mai 1965 la structure politique des conseillers était la suivante : membres du PZPR - 46,8 %, du ZSL - 21,6 %, du SD - 2,5 %, sans-parti - 29,1 % (cf Mieczysław Wentlandt — *Struktura osobowa prezydentów rad narodowych w latach 1944-1965* — Structure du personnel des présidioms des conseils du peuple dans les années 1944-1965 — in : *Problemy Rad Narodowych*, n° 10, 1967, tableau 3, 32).

la désignation des candidats au sein des partis politiques il se produit des déplacements et des changements parfois importants. Ce moment du processus électoral a donc une signification toute particulière, et sa réalisation appropriée constitue une garantie que les candidats désignés trouveront — dans la plupart des cas — l'assentiment des électeurs.

3. La phase suivante du processus d'établissement des listes des candidats est leur confrontation interpartis et dans le cadre des comités du Front d'Unité Nationale. Ces comités, en principe, n'introduisent de leur propre chef aucun changement aux propositions avancées par les partis et groupements politiques, par contre, les propositions — parvenant de toutes parts — relatives aux candidats sans-parti ne peuvent être intégralement retenues, ne serait-ce que pour la simple raison qu'en général leur somme dépasserait le nombre de sièges à pourvoir (5).

4. Vient ensuite, en tant que phase suivante du processus étudié, la consultation avec les électeurs, qui se fait aux réunions de la campagne électorale. A ces réunions, les électeurs prennent connaissance de la liste proposée des candidats, mettent en cause certaines candidatures, en proposent d'autres. Aux différentes élections, l'intensité de cette « présélection » des candidats accusait des degrés divers, ce qui, probablement, reflète la mesure dans laquelle les pouvoirs politiques qui établissent les listes des candidats ont su saisir l'esprit qui anime les électeurs.

5. La dernière phase de ce processus est la prise en considération — en général dans une mesure très large — des propositions avancées lors des réunions des électeurs, et la modification des listes des candidats, cette tâche incombant aux comités du Front d'Unité Nationale. Après cette modification, les listes des candidats sont enregistrées, puis diffusées et discutées conjointement avec le programme électoral du Front d'Unité Nationale pendant la campagne électorale.

Arrêtons maintenant notre attention sur les conclusions sociologiques et politiques qui découlent de l'analyse des *résultats des élections*. A partir des matériaux des années 1957 et 1958 on peut formuler plusieurs conclusions générales.

1. Les élections à la Diète et aux conseils du peuple remplissent une double fonction. D'une part, elles sont un acte de désignation, de sélection et d'approbation définitive des représentants du peuple qui agiront

(5) Stanisław Gebert, « Prawo i problematyka wyborcza w świetle doświadczeń z wyborów do rad narodowych, 1965 r. » (Le droit et les problèmes des élections à la lumière de l'expérience découlant des élections aux conseils du peuple en 1965), *Problemy Rad Narodowych*, n° 7, 1966, p. 56.

au nom des masses laborieuses dans les organes du pouvoir d'Etat à différents échelons. Ce processus s'accomplit principalement dans le cadre des activités électorales qui précèdent le scrutin lui-même, et les résultats définitifs des élections ne modifient qu'insensiblement la composition des organes de représentants proposée par les comités du Front d'Unité Nationale et les pouvoirs des partis politiques. En revanche, les résultats des élections ont une grande signification pour la deuxième fonction de celles-ci qui est l'acceptation par les électeurs de la politique menée jusque-là par le Front d'Unité Nationale, cette vaste coalition, regroupée sous la direction du Parti Ouvrier Polonais Unifié, de tous les partis politiques, des groupements socio-politiques et des organisations de masse de la population travailleuse. Cette acceptation concerne le passé et constitue en même temps une sorte de vote de confiance accordé aux pouvoirs politiques et aux programmes d'avenir qui trouvent leur expression concrète dans les programmes électoraux du Front d'Unité Nationale, élaborés à l'échelle du pays tout entier, comme aussi à l'échelle des voïvodies, des districts, des villes et des communes rurales. La population laborieuse y apporte sa contribution massive sous forme de propositions concrètes et de remarques relatives à tels ou tels autres points du programme électoral du Front d'Unité Nationale, par quoi elle a la possibilité d'influer d'une manière essentielle sur le destin du pays tout entier et de son terrain. Ce qui en revanche acquiert une grande importance au point de vue politique, c'est la sanction accordée par voie de vote à la politique et au programme du Front.

2. Cette acceptation se manifeste en général d'une manière très forte, ce qui reflète l'union du peuple polonais sur la base du socialisme. On relève, cependant, certaines différences entre les diverses élections qui se sont déjà déroulées, ainsi qu'entre les différentes circonscriptions électorales dans le cadre des mêmes élections. Ces différences concernent surtout trois questions :

a) *La participation au suffrage* : on doit admettre qu'une grande abstention lors de telles élections ou dans quelque circonscription électorale témoigne d'attitudes politiques moins favorables qu'au cas où, respectivement, la participation au suffrage est plus élevée.

b) *Le pour cent des électeurs qui donnent leur suffrage aux listes du Front d'Unité Nationale.*

c) *Dans quel degré les électeurs votent sans rayer, ou, simplifiant quelque peu la question, dans quel degré les candidats placés en tête des listes ont su obtenir l'appui massif des électeurs ; dans ce dernier*

cas, une importance particulière est accordée au degré de l'appui massif obtenu par les candidats du Parti Ouvrier Polonais Unifié.

3. Les différences dans la participation au suffrage sont peu importantes aux diverses élections, sauf les élections aux conseils du peuple de 1958 où la participation au suffrage était de beaucoup inférieure à celle des autres élections. Voici le pour cent des voix rendues par rapport à l'ensemble des électeurs aux diverses élections (pour 1957, les données concernent les élections à la Diète, pour les autres années — les élections aux conseils du peuple de voïvodie) :

1954	.	.	.	.	.	93,78 %
1957	.	.	.	.	.	94,14 %
1958	.	.	.	.	.	85,68 %
1961	.	.	.	.	.	94,74 %
1965	.	.	.	.	.	96,61 %
1969	.	.	.	.	.	97,61 %

4. A l'échelle du pays tout entier, le pour cent des électeurs qui donnent leur suffrage aux listes du Front d'Unité Nationale s'est stabilisé depuis des années à un niveau très élevé. Les données ci-dessous illustrent le pour cent des votants qui donnent leur suffrage aux listes du Front d'Unité Nationale, calculé par rapport au nombre total des votants :

1954	.	.	.	.	.	97,98 %
1957	.	.	.	.	.	98,40 %
1958	.	.	.	.	.	96,92 %
1961	.	.	.	.	.	98,43 %
1965	.	.	.	.	.	98,92 %
1969	.	.	.	.	.	99,22 %

5. Les différences relevées dans le degré d'acceptation politique entre les différentes circonscriptions électorales et régions du pays sont importantes, et leur analyse indique la distribution de la force politique du Front d'Unité Nationale à l'échelle du pays tout entier. Des différences particulièrement caractéristiques ont apparu aux élections 1957 où se sont activées les forces de l'opposition. Lors de ces élections, la différence dans la participation au suffrage, notée entre les diverses voïvodies, s'est exprimée par 4,47 % (la participation la plus élevée, dans la voïvodie de Koszalin, a été de 96,20 %, et la plus petite, dans la voïvodie de Lublin, a été de 91,73 % ; les différences entre les circonscriptions électorales ont été, évidemment, plus grandes). Lors des mêmes élections, les différences relevées entre les voïvodies dans le pour cent des électeurs qui votaient pour les listes du Front d'Unité Nationale a été de 9,31 %, et cela surtout à cause du pourcentage relativement bas de ceux qui

donnaient leur suffrage aux listes du Front dans la voïvodie d'Opole (90,26 %) ; le pourcentage le plus élevé des voix rendues aux listes du Front d'Unité Nationale a été relevé à Varsovie (99,57 %). Ces différences reflétaient le degré d'appui divers accordé au bloc démocratique dans diverses régions du pays ; en définitive, cependant, l'immense majorité des électeurs s'est déclarée en faveur des listes du Front d'Unité Nationale.

De même lors des élections de 1958 se sont manifestées dans les diverses voïvodies des différences dans la participation au suffrage (le maximum a été atteint par la voïvodie de Koszalin, 91,2 % ; le minimum dans celle de Cracovie, 80,0 % ; la différence entre ces voïvodies étant de 11,2 %), ainsi que dans le pourcentage des voix rendues aux listes du Front d'Unité Nationale (maximum, dans la voïvodie de Gdansk, 99,4 % ; minimum dans la ville de Poznan, 93,6 % ; la différence entre les voïvodies étant de 5,8 %).

Bien que ces différences ne soient pas considérables, elles permettent de formuler certaines hypothèses scientifiques quant aux élections. Les études polonaises portant sur les élections (6) contiennent aussi bien des analyses écologiques (concernant, par exemple, l'influence de l'urbanisation sur le comportement politique) que des sondages de l'opinion des électeurs. La continuation de ces études permettra, nous l'espérons, de mieux préciser le rôle joué par les élections dans le fonctionnement de la démocratie socialiste en Pologne. Dès à présent nous pouvons constater qu'elles constituent l'un des instruments importants d'action de l'opinion publique sur la politique du pays, et en même temps une école spécifique de comportement politique pour les masses des citoyens. C'est en cela aussi que réside l'importance des modifications introduites en Pologne dans la loi électorale et dans la pratique électorale, dans le sens du renforcement de la démocratie socialiste.

LES LIENS QUI RATTACHENT LES ORGANES DES REPRESENTANTS AUX MASSES

La conséquence du mandat impératif adopté par le système polonais de représentation, est la solidité du lien qui existe entre les électeurs des députés et des conseillers, et l'obligation qu'ont ces derniers de respecter les décisions découlant de la plate-forme électorale. De là découlent les diverses formes dans lesquelles se réalise le pouvoir du peuple qui

(6) Zygmunt Gostkowski, « Popular Interest in the Municipal Election in Lodz, Poland », *Public Opinion Quarterly*, vol. 23, 1959, pp. 371-381 ; Jerzy J. Wiatr, « Elections and Voting Behavior in Poland », in : Austin Ranney (éd.), *Essays on the Behavioral Study of Politics*, The University of Illinois Press, Urbana, 1962, pp. 235-251.

associe les éléments de démocratie indirecte (au moyen des représentants) aux éléments de démocratie directe. Il n'est point possible de présenter ici toutes ces formes. Aussi nous bornerons-nous uniquement à relever celles qui possèdent une signification particulière pour le système polonais.

Les conseils du peuple fonctionnent dans les unités de base de la division administrative. Dans les unités auxiliaires il existe d'autres organes du type représentatif. Ainsi, les communes se divisent en villages. Les habitants des villages décident des affaires relevant de la sphère de leurs compétences par voie de vote aux réunions des communes auxquelles prennent part tous les habitants majeurs des villages. Ces réunions décident de la manière d'exploiter les terrains communs (prairies, forêts), des travaux sociaux à entreprendre (par exemple, construction d'une route d'importance locale, construction d'un foyer, etc.), élisent le maire du village (soltys), etc.

Un rôle tout particulier revient ici aux travaux bénévoles entrepris en commun — appelés travaux sociaux (7). Ils ont surtout pour objet la construction de routes locales, la pose d'installations telles que eau courante et égouts, la construction de foyers, l'aménagement de terrains de jeux et de jardins d'enfants.

Dans les villes fonctionnent des organes d'autogestion sous forme de comités de rues et de comités de cités. Il appartient à leurs compétences de contrôler l'administration des immeubles d'habitation, d'aménager les cités, de contrôler le fonctionnement des magasins d'Etat, etc. Ces organes dirigent aussi des foyers pour enfants et adolescents, assurent l'assistance aux personnes malades et infirmes, tranchent les conflits entre voisins. L'activité des comités de rues et de cités est financée par la ville.

Les réunions de villages et le travail des comités de rues et de cités constituent le prolongement de l'activité des conseils du peuple. Ceux-ci œuvrent en liaison avec les organes de l'autogestion locale en mettant à contribution l'activité des conseillers à qui le législateur impose l'obligation de rester en liaison avec les électeurs.

La forme la plus répandue d'entretenir ces liens entre électeurs et conseillers c'est les rencontres. Ainsi, par exemple, dans la période allant du 30 mai 1965 au 30 juin 1968 il a été enregistré au total 478.457 rencontres des conseillers avec leurs électeurs. Ces rencontres étaient consacrées entre autres à l'analyse de la réalisation de la plate-forme électorale

(7) Ainsi par exemple, réalisant les actions sociales en 1966, on a construit à la campagne 2.721 km, et en 1967, 2.560 km de routes carrossables. La construction des routes a constitué en 1967, 43,5 % du total des travaux réalisés dans le cadre des initiatives sociales.

et des propositions et postulats présentés par la population au cours de la campagne électorale (8). Le conseiller qui ne s'acquitte pas de ses obligations peut être révoqué par les électeurs ou privé de son mandat par le conseil du peuple (9).

Telles sont les formes d'association de la démocratie indirecte (représentative) à la démocratie directe. Ces formes ne constituent que différents aspects de la démocratie socialiste qui n'a qu'un seul contenu politique, mais dont les moyens de mise en œuvre ne cessent de se développer. Il est impossible de présenter toutes les formes dans lesquelles elle s'exprime, et cela tant du fait de leur richesse que du processus évolutif qui les affecte. Les remarques qui viennent d'être formulées avaient en vue de rendre palpable un fait d'une importance capitale, et notamment, la tendance ininterrompue à étendre les formes de participation à la gestion et à l'exercice du pouvoir dirigé par les autorités suprêmes de l'Etat.

Ce fait indique également qu'il est impossible de procéder à une appréciation du régime socialiste à partir des critères propres aux Etats non-socialistes. Ce sont des qualités toutes différentes, des phénomènes politiques distincts qui appellent l'application de critères différents dans l'appréciation du degré du développement de la démocratie, de son efficience et de ses tendances évolutives.

L'AUTOGESTION OUVRIERE

Dans les conditions de spécialisation des processus de gestion et de concentration de la production, un problème se pose, notamment, celui de savoir à quel point la co-gestion ouvrière est réelle, étant donné que celle-ci doit consister en la participation dans les décisions les plus importantes pour l'entreprise. La co-gestion ouvrière est un des éléments de la démocratie sociale. Elle a pour fondement l'existence, non seulement à une échelle plus vaste, mais aussi à l'échelle de chaque entreprise, d'une catégorie de décisions d'ordre technico-opérationnel et de décisions concernant les directions d'action de l'entreprise, celles-ci se rangeant dans la catégorie de la politique économique. Les organes de représentants, nationaux, régionaux, à l'intérieur de l'entreprise, sont en état de prendre des décisions se situant dans le cadre de la seconde catégorie, et de les contrôler efficacement. Que les ouvriers participent réellement à la gestion

(8) Au cours de la campagne électorale de 1965 on a avancé à Varsovie 4.190 propositions, dont 3.224 ont été qualifiées comme devant être mises en œuvre.

(9) En 1967 ont été privés de leur mandat 744 conseillers au total, dont 533 conseillers des conseils du peuple des communes.

ne dépend pas uniquement des solutions institutionnelles et du niveau de la conscience sociale, mais aussi des liens établis entre la démocratie ouvrière et les institutions de démocratie politique en général.

Le point de départ de l'organisation et du fonctionnement de l'autogestion ouvrière est la constatation qu'à la socialisation des principaux moyens de production dans les pays socialistes doivent correspondre des méthodes sociales de gestion de l'économie nationale. La gestion sociale est conditionnée par tout le système politico-institutionnel, et surtout par l'activité des organes des représentants (la Diète et les conseils du peuple territoriaux de tous échelons), et par les attributions en matière du contrôle social (10). En effet, la démocratie ouvrière est partie intégrale de la démocratie socialiste, et l'importance et le rôle des organes de co-gestion des entreprises dépendent de l'ensemble des institutions qui servent à la mise en œuvre des principes de la démocratie socialiste.

En Pologne, le fonctionnement de l'autogestion ouvrière s'y associe avec un intérêt accru manifesté par le personnel pour les résultats de l'activité économique de l'entreprise. De là vient qu'une partie des bénéfices obtenus par l'entreprise est destinée à des salaires supplémentaires et à des fins sociales et matérielles. La décision quant à la manière de partager cette partie des bénéfices appartient aux organes de l'autogestion ouvrière.

Entre autres tâches, l'autogestion ouvrière a pour but d'organiser la coopération entre les différents groupes professionnels, les organisations qui fonctionnent à l'entreprise, le personnel et l'administration. C'est pourquoi l'autogestion ouvrière est un important instrument pour le règlement des problèmes politiques, économiques et sociaux de l'entreprise.

L'autogestion ouvrière remplit donc les tâches suivantes :

- elle organise la représentation du personnel en vue de prendre en commun des décisions sur les affaires importantes de l'entreprise, et donne la possibilité d'informer les travailleurs sur l'activité des organes de l'autogestion, de demander leur avis, d'entendre leurs propositions et leurs désirs ; les liens entre les organes de l'autogestion et le personnel sont entretenus par la garantie qu'ont les électeurs de pouvoir révoquer leurs représentants pendant la durée du mandat ; l'autogestion ouvrière constitue donc une manifestation de la socialisation du processus de gestion ;

(10) Cf S. Rozmaryn, *La Pologne*, Paris, 1966.

- elle donne la possibilité d'associer l'intérêt de l'entreprise avec les intérêts individuels des travailleurs, et cela en faisant dépendre le niveau des salaires des résultats économiques de l'entreprise, en même temps que les décisions importantes en cette matière relèvent de la compétence des organes qui représentent le personnel ;
- elle est un important facteur d'humanisation des rapports sociaux qui naissent au cours du processus de production, de nivellement des différences entre les divers groupes professionnels ; elle accélère l'assimilation des nouveaux ouvriers, surtout de ceux qui appartiennent à la catégorie dite des ouvriers-paysans ; l'autogestion ouvrière constitue une plate-forme d'opposition contre les tendances de gestion technocratique de l'économie nationale ;
- l'autogestion ouvrière influe sur l'extension de la sphère d'indépendance de l'entreprise par rapport à ses organes supérieurs ; en effet, les organes de l'autogestion ouvrière ne se trouvent dans aucun rapport de dépendance de service vis-à-vis des organismes supérieurs, comme c'est le cas du directeur de l'entreprise ; un tel état de choses favorise la consolidation de l'indépendance de l'entreprise.

On constate une tendance à réunir dans les compétences des organes de l'autogestion ouvrière le droit de décider dans les affaires les plus importantes de l'entreprise. Parmi ces affaires on trouve en particulier les décisions dans les affaires de planification de l'activité de l'entreprise, les décisions relatives à la constitution et au partage des fonds de l'entreprise destinés à améliorer les conditions matérielles des travailleurs et sur lesquels sont prélevées les sommes des salaires supplémentaires (primes), etc. Les organes de l'autogestion contrôlent également le travail du directeur de l'entreprise qui est chargé de mettre en œuvre les résolutions de l'autogestion ouvrière.

Les attributions des organes de l'autogestion ouvrière dépendent du degré d'indépendance de l'entreprise par rapport aux organisations supérieures. Il faut rappeler ici qu'en 1961-1962 en Pologne ont été constituées des organisations économiques qui groupent les entreprises (unions) (11), et dont les compétences ont une influence sur la sphère d'autonomie des entreprises ainsi groupées. Ces attributions, comme on l'a indiqué, permettent d'influer sur la marche de l'entreprise et de

(11) V.Z. Leskiewicz, *Zjednoczenia - organizacje branżowe przemysłu socjalistycznego* (Les unions - organisations de branche de l'industrie socialiste), Warszawa, 1961.

liquider les conflits qui, éventuellement, peuvent surgir à l'intérieur de l'entreprise.

L'extension de la sphère d'indépendance de l'entreprise est dans l'intérêt aussi bien des organes de l'autogestion ouvrière que du directeur de l'entreprise et de l'administration qui lui est subordonnée. Comme l'indiquent les études faites en Pologne, dans la plupart des entreprises les organes de l'autogestion ouvrière et le directeur agissent en commun auprès des unions pour obtenir de meilleures conditions d'action de l'entreprise (12).

Pour définir les rapports mutuels entre les organes de l'autogestion et le directeur de l'entreprise (13), il faut prendre en considération les deux prémisses suivantes :

1. Le directeur met en œuvre les résolutions des organes de l'autogestion ouvrière.

2. Il doit y avoir certaines garanties qui assurent de la part du directeur une action conforme aux dispositions de la loi en vigueur.

Tenant compte de ces prémisses, on a adopté dans les dispositions en vigueur en Pologne les solutions suivantes :

a) Le directeur applique toutes les résolutions des organes d'autogestion ouvrière, sauf celles qui sont contraires à la loi ou qui portent atteinte aux indices du plan qui engagent l'entreprise.

b) Dans le cas d'une contradiction entre les résolutions et la loi ou les tâches économiques obligatoires, le directeur en prévient l'organe d'autogestion ouvrière, qui peut modifier l'attitude précédemment adoptée ou la maintenir.

c) Dans le cas où les organes de l'autogestion ouvrière maintiennent leur résolution, le directeur porte la résolution contraire à la loi ou aux tâches obligatoires de l'entreprise à la connaissance de l'organisation supérieure. Cette organisation (union) décide dans la matière présentée par le directeur.

d) Dans le cas où l'organisation supérieure a pris une décision non conforme à la résolution de l'autogestion ouvrière, la législation accorde à la conférence de l'autogestion ouvrière le droit d'attaquer l'attitude

(12) Cf M. Jarosz, *Samorząd robotniczy w przedsiębiorstwie przemysłowym* (L'autogestion ouvrière dans l'entreprise industrielle), Warszawa, 1967.

(13) Cf T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL* (L'autogestion ouvrière en République Populaire de Pologne), Poznan, 1962.

adoptée par l'union devant la commission d'arbitrage appelée à régler les conflits surgis entre les organes de l'autogestion ouvrière et les organisations supérieures par rapport à l'entreprise.

La surveillance du fonctionnement régulier de l'autogestion ouvrière appartient aux syndicats. Du fait de la surveillance qu'ils exercent, les syndicats ont le droit d'émettre des directives. Si dans quelque entreprise les organes de l'autogestion ouvrière n'accomplissent pas convenablement leurs fonctions, et que tous les moyens d'action visant à améliorer leur travail ont échoué, le Conseil général du syndicat compétent peut dissoudre le conseil ouvrier. Dans la pratique, il n'y a pas eu de décision portant dissolution des conseils ouvriers. Souvent en revanche les conseils généraux des syndicats analysent le travail de l'autogestion ouvrière, lui viennent en aide et établissent des directives.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, l'autogestion ouvrière a un rôle important à remplir (14) :

- un rôle politique — puisqu'elle est l'un des instruments qui servent à développer et à consolider la démocratie socialiste, et constitue en même temps une plate-forme sur laquelle se resserrent les liens entre les partis ouvriers et communistes d'une part, et les masses laborieuses d'autre part ;
- un rôle économique — puisqu'elle est un facteur qui libère l'initiative créatrice et l'activité productive de la population travailleuse, grâce à quoi les machines sont mieux utilisées, les installations mieux exploitées, la gestion des matériaux plus économique, le progrès technique mis en œuvre, les méthodes de gestion améliorées ;
- un rôle social — puisqu'elle constitue un élément de consolidation de la conscience socialiste, une plate-forme d'engagement dans les affaires générales, un moyen d'influer sur l'humanisation des rapports dans le processus de production, et de nivellement des différences entre les différents groupes professionnels à l'entreprise.

L'autogestion ouvrière est l'une des institutions qui sert à développer la démocratie à l'intérieur des entreprises et dans tout le système de l'économie nationale. On ne peut la considérer en faisant abstraction de ces autres institutions, de même qu'on ne peut lui accorder une importance absolue. Elle a certaines tâches à remplir, et, tout comme dans le cas des autres organisations institutionnelles, détachée de ce

(14) Cf. K. Karol, *Przedstawicielskie organy załogi w urzeczywistnianiu praw pracowniczych* (Les organes des représentants des travailleurs et la manière dont ils mettent en œuvre les droits des travailleurs), Wrocław, Warszawa, Kraków, 1966.

cadre général, elle ne pourrait apporter de transformations importantes. Ce n'est qu'en liaison avec les autres institutions, qui servent au développement de la démocratie socialiste, qu'on peut apprécier son rôle et son importance. Ce n'est donc que dans ce sens que l'autogestion ouvrière constitue un facteur important du développement des rapports socialistes dans la gestion de l'économie nationale.

L'efficacité d'action de l'autogestion ouvrière fait l'objet de nombreuses études en Pologne. Celles-ci font état des acquisitions importantes dues aux organes de l'autogestion ouvrière et découvrent de nouvelles possibilités de mettre à profit cette institution.

LE ROLE DIRIGEANT DU PARTI MARXISTE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE SOCIALISTE

L'adoption du principe selon lequel l'appareil de l'Etat est dirigé par le parti constitue la base du fonctionnement et du développement de la démocratie socialiste. Dire du parti qu'il dirige l'appareil de l'Etat c'est constater qu'il exerce une influence de fait sur les décisions-clés prises dans les différents maillons du pouvoir et de l'administration de l'Etat. En même temps cependant, cet appareil, tout en réalisant les directives du parti, doit agir d'une manière indépendante et assumer une réelle responsabilité de fait pour son travail.

Le rôle dirigeant du Parti Ouvrier Polonais Unifié consiste avant tout en ce qu'il inspire l'activité des organes suprêmes et centraux du pouvoir et de l'administration de l'Etat, de leurs maillons territoriaux et des diverses institutions. Dans le contexte d'une telle interprétation de ce problème, il est important de voir non seulement quelle est la direction de l'inspiration politique, mais sa sphère et les formes dans lesquelles elle s'exprime.

Dans le domaine de l'inspiration politique, le parti, qui s'est chargé du poids de la responsabilité pour le développement du pays, a à remplir les tâches fondamentales suivantes :

1° Veiller au développement des institutions politico-juridiques démocratiques qui servent à une participation indirecte (au moyen des représentants) et directe des masses laborieuses à l'exercice du pouvoir.

2° Assurer des solutions politiquement justes aux problèmes-clés du développement social, culturel et économique du pays.

3° Créer les conditions indispensables à l'action efficace des différents chaînons et de l'ensemble de l'appareil étatique.

4° Exercer le contrôle du parti sur l'activité des organes et des personnes qui assument des fonctions responsables dans l'appareil de l'Etat.

Les solutions politiquement justes dans les affaires-clés sont assurées par la définition de la politique sociale, de la politique économique, de la politique culturelle et éducative, etc. Ces prises de position politiques trouvent ensuite leur reflet dans les actes de l'Etat, tels par exemple les plans économiques pluri-annuels et annuels. De là vient que les projets généraux de ces plans sont présentés aux débats des organes suprêmes du parti où ils sont discutés et mis au point. C'est en particulier le cas des plans économiques nationaux pluri-annuels.

Indépendamment des discussions complexes sur l'ensemble du développement économique du pays, les pouvoirs du parti analysent également au cours de leurs sessions des problèmes sociaux, culturels et économiques choisis, ou ceux relatifs aux principes de gestion dans un domaine donné. Ce qui décide du choix des sujets discutés à ces sessions, c'est leur importance. Ce doit être, en effet, des affaires-clés si l'on veut que les pouvoirs du parti inspirent de fait les voies et méthodes d'action de l'appareil étatique, tout en lui assurant l'indépendance indispensable à son activité exécutive et opérationnelle.

L'activité des organes exécutifs doit être définie par les résolutions des organes publics des représentants. La Diète et les conseils du peuple doivent prendre des résolutions dans les affaires-clés, celles qui ont une importance fondamentale pour le pays ou pour la circonscription dans laquelle s'exerce l'activité de l'organe donné. Il ne serait évidemment ni politiquement, ni pratiquement justifié que les résolutions des organes publics des représentants répètent les solutions adoptées par le parti. Il importe donc que l'inspiration politique concerne non seulement les problèmes-clés de la politique économique, mais aussi qu'elle se traduise par des moyens appropriés et qu'elle mette en œuvre des formes convenables d'action.

Assurer aux organes publics l'indépendance d'action dans le cadre des directives générales d'action politique, c'est en même temps s'opposer aux tentatives de « co-administration » ou de « co-gestion ». De tels symptômes constituent, en effet, un obstacle sérieux à l'exercice convenable du contrôle du parti portant sur l'activité des organes et des personnes assumant les fonctions dirigeantes dans l'appareil de l'Etat. De telles manifestations conduisent en définitive à la « co-responsabilité » qui rend difficile l'exercice du contrôle. On doit donc reconnaître comme régulière la forme d'inspiration du parti qui touche les vastes couches des militants politiques, économiques et sociaux, les réalisateurs concrets des tâches nationales et tous ceux qui travaillent dans l'appareil étatique.

Les autorités locales du parti sont devenues dans la période écoulée l'inspirateur et l'organisateur de l'extension de la sphère d'activité des conseils du peuple, y compris le secteur économique. Ces initiatives ont joué un rôle important dans la définition des attributions des conseils du peuple en matière de coordination, surtout par rapport aux grandes entreprises.

Les autorités locales du parti ont aidé dans de nombreux cas les conseils du peuple à résoudre des problèmes complexes du domaine social, des investissements, des permis de construire et du perfectionnement de la technique du fonctionnement de l'appareil administratif. Ces autorités sont également l'allié naturel des organes locaux du pouvoir de l'Etat qui tendent à approfondir les processus de décentralisation, à étendre la sphère d'attributions des chaînons locaux. D'où la coopération de fait, quotidienne et dans la pratique entre les comités du parti et les organes du pouvoir et de l'administration sur le terrain.

Le parti déploie des efforts tout particuliers en vue de garantir le développement de la démocratie socialiste. La démocratie, donc également la démocratie socialiste, possède un caractère concret, historiquement déterminé. L'analyse, faite à la lumière de l'histoire, de l'évolution de notre pays conduit à la constatation irréfutable du rôle décisif joué par le parti dans le développement de la démocratie socialiste. Dans les entreprises de l'Etat, les cellules du parti avaient été la force qui inspirait le développement de l'autogestion ouvrière, et aujourd'hui elles veillent à son fonctionnement régulier, au renforcement de l'autorité des organes de l'autogestion face à l'administration des entreprises et des organisations supérieures. Même dans des institutions telles que les écoles supérieures et les instituts de recherche, les cellules du parti constituent un facteur de démocratisation du fonctionnement des organes de ces institutions, d'établissement de rapports réguliers entre les hommes, etc.

A une échelle plus large — de voïvodie, de district, de commune — des initiatives ont été prises qui témoignent éloquemment que la direction imprimée par le parti à l'appareil de l'Etat sert au développement de la démocratie socialiste. On en trouve des preuves dans l'activité de la Commission aux affaires des Conseils du peuple auprès du Comité Central du Parti Ouvrier Polonais Unifié.

Au cours de son dernier mandat, cette Commission avait pris à l'étude toutes sortes de problèmes tels que, par exemple, l'appréciation de la réalisation des directives du IV^e Congrès du Parti relatives à l'élargissement des attributions et à la décentralisation dans le système des conseils du peuple, à l'amélioration de l'administration locale, au règlement des affaires des citoyens, à la consolidation des conseils du peuple des communes, au développement de la coordination sur le terrain, au

renforcement du rôle des sessions, des commissions et des conseillers dans le fonctionnement des organes locaux, etc. Des informations détaillées sur le travail de la Commission avaient été publiées dans la presse quotidienne et dans les revues spécialisées. Malgré la diversité des problèmes étudiés, la direction qui s'en dégage est une : renforcer la démocratie socialiste. Tel est le sens général de la direction imprimée par le parti à l'appareil de l'Etat.

