

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLOGNE DEPUIS 2015

UN RÉGIME AUTORITAIRE ?

PAR

AMÉLIE ZIMA (*)(**)

Depuis plusieurs années, des partis nationalistes, xénophobes et d'extrême droite occupent des fonctions de gouvernement en Europe. En Pologne, depuis la victoire du parti conservateur et nationaliste PiS (Droit et Justice) aux élections présidentielles et législatives de 2015 (1), des réformes se sont attaquées aux fondements de l'Etat de droit. Durant la campagne électorale, ces réformes ont été résumées par le slogan « bons changements » (*dobrze zmiany*). Selon le PiS, la Pologne, qui serait ruinée par les années de gouvernement libéral PO (Plateforme civique), devrait être « relevée » en accomplissant des changements dans le domaine judiciaire, en accroissant l'égalité, en promouvant le Catholicisme et l'exaltation de la nation dans une vision martyrologique de l'histoire polonaise.

Pour qualifier les dynamiques polonaises et plutôt que d'utiliser le terme « populisme » (2) dont la polysémie semble être une barrière à la compréhension des phénomènes politiques en cours (3), les auteurs ont évoqué des « *diminished forms of democracy* » (4), une « révolution conservatrice » (5), l'autoritarisme (6) ou encore le « néo-autoritarisme » (7).

(*) Attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

(**) Cet article reprend et met à jour l'étude suivante : « Les changements politiques en Pologne depuis 2015 : vers une démocratie autoritaire ? », *Cahier Thucydide*, n°21, disponible à l'adresse www.afri-ct.org/2018/les-changements-politiques-en-pologne-depuis-2015-vers-une-democratie-autoritaire-cahier-thucydide-n-21/.

(1) Le PiS a obtenu 37,6% des voix lors des élections d'octobre 2015. Il dispose à lui seul de la majorité dans les deux chambres, mais pas de la majorité des 2/3 nécessaire pour une modification constitutionnelle. Cf. le site Internet de la Commission électorale, www.pkw.gov.pl.

(2) Le populisme est la prétention d'un parti politique de représenter le peuple contre un *establishment* considéré comme peu soucieux des citoyens ordinaires.

(3) Georges MINK, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, 2/2016, pp. 89-101.

(4) Jacques RUPNIK / Jan ZIELONKA, « The state of democracy 20 years on: domestic and external factors », *East European Politics and Societies and Cultures*, vol. XXVII, n°1, fév. 2013, pp. 3-25.

(5) Frédéric ZALEWSKI (dir.), « Révolutions conservatrices en Europe centrale et orientale. Hongrie et Pologne », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol. XLVII, n°5, 2016.

(6) Georges MINK, *op. cit.*, pp. 89-101.

(7) Maciej GDULA, *Nowy Autorytaryzm*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2018.

L'observation des dynamiques montre que le régime polonais se caractérise à la fois par une politique sociale, une forte centralisation du pouvoir et des attaques contre les institutions indépendantes, mais aussi par son acceptation des compétitions électorales comme de la liberté de parole et des critiques à l'encontre du pouvoir et de ceux qui l'exercent. De fait, le qualificatif « autoritaire » semble le plus adapté pour labelliser les pratiques polonaises. Cet autoritarisme caractériserait un deuxième âge du post-communisme, après l'épuisement d'un premier consacré à l'établissement de la démocratie libérale et d'une économie de marché, ainsi qu'à l'intégration du pays dans les institutions euro-atlantiques.

Cet article se concentrera sur certains domaines caractéristiques des changements introduits par le PiS depuis son retour au pouvoir. L'examen portera sur la politique sociale ainsi que sur les réformes ayant mis fin à l'indépendance de la justice. L'analyse se penchera aussi sur les usages politiques de l'histoire et les tensions qu'ils suscitent aux niveaux national et international, ainsi que sur la fragilisation des armées, aspect souvent négligé dans les études sur l'action du PiS. Enfin, une attention particulière sera prêtée aux mouvements d'opposition. Ainsi, cette étude visera à montrer comment la Pologne, qui était jusqu'alors une démocratie libérale, n'est pas déstabilisée par une force extrémiste mais par un parti qui n'était pas *a priori* considéré comme une menace car il était issu de la transition démocratique.

UNE POLITIQUE SOCIALE ET CONSERVATRICE

Le parti PiS analyse la société en termes de classes. Ses *leaders* ont fait le diagnostic que la transition économique et les années de croissance ont conduit à un enrichissement des classes supérieures mais que des pans entiers de la société ont été exclus de cette dynamique, ce qui a engendré des tensions.

De fait, le PiS a mis en place une politique sociale dont le symbole est le programme 500+, visant à donner 500 złoty (environ 117 euros) d'allocation par enfant à partir du deuxième enfant. Cette politique a pour but de relancer le taux de fécondité de la Pologne, qui est l'un des plus bas d'Europe. Par ailleurs, l'âge de départ à la retraite a été revu : pour les femmes, il est désormais de 60 ans et pour les hommes de 65 ans. Ces modifications sont un retour aux critères en vigueur avant la réforme du gouvernement libéral PO en 2012, qui prévoyait un âge de départ à la retraite à 67 ans tant pour les hommes que les femmes. Enfin, l'économie affiche de bons chiffres, puisque le chômage est de 6,6%, le salaire minimum a été relevé de 2 000 zł à 2 100 zł et le salaire brut moyen, en progression continue depuis le milieu des années 1990, s'élève à 4 271 zł (993 euros). Le taux d'individus vivant sous le seuil de grande pauvreté, soit 582 zł par

mois (135 euros), est en recul. Grâce aux programmes sociaux du PiS, il s'établit en 2017 à 4,3% (8).

Selon plusieurs sociologues, cette politique doit être analysée comme l'affirmation par le gouvernement que la Pologne peut désormais se permettre d'avoir un système d'aide sociale équivalent à ceux des autres Etats riches et développés de l'Union européenne (UE) (9).

Néanmoins, ces mesures peuvent s'apparenter à du conservatisme social. D'une part, le programme 500+ a provoqué un retrait des femmes du marché de l'emploi : ayant des salaires plus bas que les hommes, environ 50 000 d'entre elles ont suspendu leurs activités professionnelles et le taux d'emploi des femmes est le plus bas depuis 18 ans (10). D'autre part, le programme 500+ a été modifié pour compliquer son octroi aux parents isolés ou divorcés (11). De fait, la politique sociale du PiS promeut une vision traditionnelle de la famille. D'autres mesures vont dans le même sens, comme l'abrogation des subventions gouvernementales au programme de fécondation *in vitro* mis en place par la PO (12) ou la nécessité d'avoir une ordonnance pour obtenir la pilule du lendemain, le médecin pouvant de plus invoquer une clause de conscience pour refuser la prescription (13).

La mise en place de cette politique sociale dessine en creux le manque d'écoute du précédent gouvernement PO. Ce dernier, durant ses huit années au pouvoir, n'a pas mis en place de politique de redistribution alors même que la croissance était forte. Ce manque d'écoute peut être résumé par la phrase de Donald Tusk selon laquelle l'objectif de son gouvernement était d'assurer « *l'eau chaude dans les robinets* » (14). Sous les gouvernements PO, le chômage a baissé, passant de 11,2 % en novembre 2007 à 9,6% en novembre 2015, le salaire brut moyen a augmenté de 2 691 zł à 3 899 zł, mais, parallèlement, le taux d'individus vivant sous le seuil de pauvreté a augmenté de 5,6% en 2008 à 6,7% en 2011 et la part des dépenses sociales dans le produit intérieur brut (PIB) est passée de 18,3% en 2002 à 16,7% en 2010 (15). Conscient que les inégalités commençaient à se creuser, le gouvernement PO a tenté d'inverser la donne en fin de mandat, notamment avec le programme « 1 złoty pour un 1 złoty » (*złotówka za złotówkę*) (16).

(8) Cf. le site Internet de l'Office central des statistiques stat.gov.pl.

(9) Cette analyse est proposée par Maciej Gdula.

(10) Cf. : Office central des statistiques : <https://stat.gov.pl>.

(11) « Skandal z 500 plus. PiS walczy o pełne rodziny - jeśli mama i tata nie żyją razem, dzieci nie dostaną 500 zł », *Gazeta Wyborcza*, 5/12/2018.

(12) « Łódzkie jako pierwsze województwo w Polsce dofinansuje in vitro », *Newsweek*, 29/06/2018. Certaines villes et régions ont mis en place leurs propres programmes de subvention (voïvodies de Lodz et de Poméranie occidentale, villes de Poznań, Varsovie, Gdańsk, Słupsk, Sosnowiec...).

(13) « Pigulka «dzień po» już tylko na receptę. Ale lekarze się organizują », *Gazeta Wyborcza*, 24/07/2017.

(14) Interview de Donald Tusk, *Wprost*, 20/09/2010.

(15) Cf. Office central des statistiques : <https://stat.gov.pl>.

(16) Ce programme prévoit que les ménages dont les revenus dépassent légèrement le seuil fixé pour l'obtention de prestations sociales ne verront pas leurs prestations supprimées, mais diminuées.

LA MISE SOUS TUTELLE DE LA JUSTICE ET DES MÉDIAS

Parallèlement à ce programme social, qui a permis sa victoire aux élections législatives et présidentielles, le gouvernement s'est attaqué à l'indépendance de la justice et des médias.

Le premier gouvernement PiS, dirigé par Beata Szydło (novembre 2015-décembre 2017), s'est attaqué au Tribunal constitutionnel, au Conseil national de la magistrature (KRS) et à la Cour suprême (SN) (17). Les textes modifiant l'ordre légal polonais ont été adoptés à l'issue d'une bataille parlementaire et de délibérations de nuit en commission, au cours desquelles des infractions ont été commises. Les principales réformes prévoient : 1) la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général ; 2) l'annulation des nominations des juges du Tribunal constitutionnel faites par le précédent gouvernement PO ; 3) un abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges, avec possibilité pour le Président de la République de prolonger des mandats de façon discrétionnaire (18) ; 4) l'élection de 15 des 25 membres du KRS (Registre national judiciaire) par la Diète, à une majorité des deux tiers ou à une majorité simple si un accord n'est pas trouvé ; 5) l'interdiction pour les juges d'avoir une double nationalité ; 6) la création, au sein de la Cour suprême, de deux nouvelles instances, un conseil disciplinaire, qui supervisera le travail de toutes les professions juridiques, et un conseil de recours extraordinaires, qui est compétent pour examiner toute décision de justice rendue depuis 1997.

De fait, ces réformes politisent le système judiciaire et abolissent le principe de la séparation des pouvoirs. Elles ont suscité de nombreuses crises, dont la plus importante portait sur le refus du gouvernement de publier au *Journal officiel* les verdicts du Tribunal constitutionnel. Les acteurs du champ juridique, au premier rang desquels les présidents du Tribunal constitutionnel et de la Cour suprême, ont protesté, plus d'une centaine de procureurs ont démissionné et les juges ont massivement refusé de se porter candidats pour siéger au nouveau KRS. Des juristes ont également souligné que des lois organiques ne peuvent modifier le mandat des membres de la Cour suprême et du Conseil de la magistrature puisqu'ils sont garantis par la Constitution. Enfin, la Cour suprême s'est tournée vers la Cour de Justice de l'UE en lui adressant cinq questions.

Après des manifestations de masse en juillet 2017, le président Duda a opposé son veto à deux des trois lois de la réforme judiciaire, mais cela est insuffisant pour rétablir l'Etat de droit (19).

(17) La Cour suprême est notamment chargée de la validation des résultats des élections et des comptes de campagne des partis.

(18) Dans le cas de la Cour suprême, cela entraîne la mise à la retraite d'environ 30% de ses membres, dont sa présidente.

(19) Le président Duda a posé son veto aux lois sur le KRS et la Cour suprême, mais pas sur la loi réformant les tribunaux généraux.

Des critiques ont aussi été émises par des organisations internationales. La Commission de Venise (20) a rendu une appréciation négative et l'Union européenne a déclenché en décembre 2017 une procédure inédite en activant l'article 7 portant sur les violations graves à l'Etat de droit (21). En juillet 2018, la Commission a poursuivi sa démarche en lançant une procédure d'infraction et en adressant à la Pologne une lettre de mise en demeure concernant la loi sur la Cour suprême (22). A terme, ces procédures pourraient conduire à la suspension des droits de vote de la Pologne au Conseil de l'UE.

Pour répondre à ces critiques, un remaniement ministériel a été opéré en décembre 2017 afin de destituer les ministres les plus controversés (23). Toutefois, les changements opérés ont été de nature cosmétique puisque la réforme de la justice est entrée en vigueur le 3 juillet. La nouvelle équipe n'en affiche pas moins une posture pro-européenne et le premier ministre Mateusz Morawiecki assure qu'il n'entend pas opérer de « Polexit » (24). Néanmoins, lors de son intervention devant le Parlement européen en juillet 2018, il a rappelé que l'UE doit respecter les identités nationales et laisser à chaque pays le soin de décider de son ordre judiciaire. Enfin le nouveau gouvernement a répondu à l'une des requêtes de la Commission en modifiant la loi sur la Cour suprême : l'âge de départ à la retraite à 65 ans ne s'appliquera pas à ceux qui étaient déjà en poste au moment où la loi a été votée, ce qui conduit donc à la réintégration des juges démis, dont la présidente Małgorzata Gersdorf (25). Ce recul, qui peut s'expliquer en partie par l'échec partiel du PiS aux élections locales d'automne 2018, est cependant insuffisant pour restaurer l'Etat de droit.

Le PiS a également opéré une reprise en main des médias. La télévision nationale est contrôlée par le gouvernement et fait l'objet de nombreuses critiques pour son traitement biaisé de l'information. Par ailleurs, le PiS a tenté d'opérer une politique dite de « déconcentration » des médias *via*

(20) La Commission de Venise est un organe du Conseil de l'Europe composé d'experts en Droit constitutionnel. Elle a été créée après la chute du Mur de Berlin afin d'apporter une aide aux réformes juridiques des pays d'Europe centrale et orientale.

(21) En revanche, la Commission n'a pas déclenché cette procédure contre la Hongrie, en dépit des nombreuses attaques à l'Etat de droit du régime de Viktor Orbán. Cf. Balint MAGYAR, *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary*, Central European University Press, 2016.

(22) Communiqués de presse de la Commission européenne, 20 déc. 2017 et 2 juil. 2018, disponibles, respectivement, aux adresses europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_fr.htm et europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_fr.htm.

(23) Parmi les ministres démis, citons : Jan Szyszko, ministre de l'Environnement, pour sa loi visant à opérer des coupes dans la forêt primaire de Białowieża, condamnée par l'UE ; Witold Waszczykowski, ministre des Affaires étrangères, pour ses erreurs diplomatiques ; Antoni Macierewicz, ministre de la Défense, pour sa gestion controversée du ministère et ses tensions avec le président Duda. La Première ministre, Beata Szydło, a été nommée vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales. Son successeur est un économiste, Mateusz Morawiecki.

(24) Depuis l'adhésion à l'UE en 2004, le soutien des Polonais à l'adhésion n'est jamais descendu en dessous de 70% et, depuis 2014, il se maintient entre 81 et 89%. Cf. les études du CBOS disponibles à l'adresse www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_050_17.PDF.

(25) « Sejm przyjął 'naprawczą' nowelizację ustawy o SN. Kapitulacja PiS i sukces obrońców sądownictwa », *Gazeta Wyborcza*, 21 nov. 2018.

le Conseil de l'audiovisuel (KRRiT). Le but de cette manœuvre est de s'attaquer aux médias privés, notamment la chaîne TVN24, en raison de sa retransmission des débats parlementaires montrant que le président de la Diète et les élus PiS ne respectent pas les procédures législatives. TVN24 a été condamnée à payer une amende de 1,5 million zloty (environ 352 400 euros). Le KRRiT a cependant été obligé d'annuler cette décision. D'une part, l'UE et le Département d'Etat américain ont émis des protestations, TVN24 étant en partie financée par des capitaux américains. D'autre part, cette amende n'était souhaitée ni par Jaroslaw Kaczyński, ni par le premier ministre Mateusz Morawiecki, qui la considèrent comme un mauvais signal envoyé aux investisseurs étrangers. Après un appel du défenseur des droits et avant le premier passage de Morawiecki à Bruxelles, l'amende fut annulée. De fait, les attaques contre les médias à capitaux étrangers restent difficiles en raison des liens diplomatiques.

UNE OPPOSITION EN VOIE DE STRUCTURATION ?

Face à ces politiques, les manifestations se multiplient et des organisations ont été créées comme le KOD (Komitet Obrony Demokracji ou Comité de défense de la démocratie (26)). Selon certains sociologues, aucun gouvernement depuis 1989 n'aurait été confronté à des actions collectives aussi fréquentes et nombreuses (27). Pourtant, le PiS a tenté de limiter la liberté de réunion. Une loi prévoit l'obligation de recevoir le consentement des autorités pour l'organisation cyclique de manifestations et l'impossibilité d'organiser deux manifestations au même endroit et au même moment pendant trois ans. Cette modification vise à permettre la tenue des rassemblements mensuels des partisans du PiS pour commémorer la catastrophe de Smolensk (28) dans le centre de Varsovie et à empêcher l'organisation d'événements s'opposant à cette commémoration martyrologique.

Les principales mobilisations ont été organisées pour la défense de la Constitution et de l'indépendance de la justice. Le pic a été atteint en juillet 2017 avec des manifestations dans plus de 250 villes de Pologne.

Les mobilisations des femmes sont également nombreuses. Réunies autour d'organisations comme Czarny Protest (Protestation noire) et Ogólnopolski Strajk Kobiet (Grève panpolonaise des femmes), elles s'opposent aux

(26) Le nom du KOD fait référence au KOR (Komitet Obrony Robotników ou Comité de défense des ouvriers) créé en 1976. Le KOR avait pour but d'assister sur le plan juridique et financier les ouvriers et leurs familles victimes de la répression du pouvoir communiste.

(27) Maciej GDULA, *op. cit.*

(28) La catastrophe de Smolensk a eu lieu le 10 avril 2010. L'avion présidentiel polonais s'est écrasé alors qu'il faisait route pour la Russie pour commémorer les massacres de Katyń perpétrés en 1940 par le NKVD (Commissariat du peuple aux affaires intérieures en Union soviétique). Dans cette catastrophe ont disparu le couple présidentiel, une partie de la chancellerie présidentielle, des hommes politiques, des membres de l'état-major et du clergé, ainsi que des représentants des familles d'officiers exécutés à Katyń.

projets visant à interdire ou restreindre le droit à l'avortement (29). Cependant, il faut noter que ces projets émanent de la société civile (30). Certains *leaders* du PiS, Kaczyński en tête, ne sont pas favorables à cette politique d'interdiction car ce sujet clive profondément la société, laquelle reste majoritairement favorable au compromis de 1993 (31).

Le gouvernement PiS a également dû faire face aux protestations des familles de personnes en situation de handicap. Ces dernières ont occupé un couloir de la Diète pendant 40 jours afin d'obtenir, entre autres, un supplément de 500 zł pour les dépenses de santé et la revalorisation de l'allocation adulte handicapé. Cependant, le PiS s'est engagé dans un bras de fer avec ces familles. D'une part, il a promis 23 milliards de złoty pour un plan « Accès+ » (*Dostępność+*) visant à rendre la ville accessible aux personnes en situation de handicap et a proposé de créer un impôt solidaire pour tous les ménages au patrimoine supérieur à un million de złoty afin de financer les besoins des personnes handicapées. D'autre part, le président de la Diète a usé de tous les moyens pour faire cesser l'occupation, dont l'interdiction pour les familles d'ouvrir les fenêtres et d'utiliser les salles d'eau (32). Ce cas montre que le slogan phare de la campagne électorale, le « 500+ », se retourne contre le PiS, puisque des acteurs s'en saisissent pour appuyer leurs revendications. Cela démontre aussi que le gouvernement sélectionne sa clientèle et ne souhaite pas étendre sa politique sociale à tous les groupes sociaux.

Ces nombreux mouvements d'opposition ont néanmoins plusieurs limites. D'une part, ils ne parviennent pas toujours à infléchir la politique du PiS : si les manifestations de femmes ont réussi jusqu'alors à empêcher tout durcissement de la loi sur l'avortement, les fortes mobilisations contre la réforme de la justice ont été impuissantes. D'autre part, l'unification de ces mouvements est difficile. Dans la perspective des élections territoriales à l'automne 2018, les partis d'opposition ont d'abord procédé à des alliances locales comme à Varsovie, où toute l'opposition est réunie autour du candidat PO, Rafał Trzaskowski, face au candidat du PiS, le vice-ministre de la Justice Patryk Jaki. Par la suite, une Coalition civique a été formée, regroupant la PO et Nowoczesna et ayant pour but de systématiser les candidatures communes sur la base d'un même programme. Cette stratégie

(29) La législation sur l'avortement date de 1993 et l'autorise dans trois cas : grossesse résultant d'une agression, danger pour la vie de la mère, test prénatal montrant une altération grave du fœtus ou une maladie.

(30) Un premier projet, déposé à la Diète en septembre 2016 et signé par près de 500 000 personnes, visait à interdire l'avortement mais a été rejeté en commission. Le second projet, signé par 830 000 personnes et n'autorisant l'avortement qu'en cas de grossesse provoquée par une agression, a été envoyé en commission en mars 2018. Durant la même période, deux projets visant à légaliser l'avortement jusqu'à la douzième semaine et à encourager l'éducation sexuelle, et signés respectivement par 215 000 et 400 000 personnes, ont été rejetés par la Diète, sans passer en commission.

(31) Un sondage de juin 2018 pour le quotidien *Rzeczpospolita* montre que 8% des interrogés sont favorables à un durcissement de la loi, 29% pour une libéralisation et 56% pour le maintien du compromis.

(32) « Iwona Hartwich: Zawieszamy protest w Sejmie », *Gazeta Wyborcza*, 27/05/2018.

a porté ses fruits puisque le PiS n'a remporté ni la capitale, ni aucune métropole régionale (33).

Ces initiatives témoignent dans leur ensemble de la vitalité des mouvements d'opposition. Si les élections locales ont été un échec pour le parti au pouvoir et illustrent donc les résistances face aux dynamiques autoritaires, l'ensemble des contestations n'aboutit pas à une convergence des luttes. L'opposition au PiS est forte mais sectorielle.

LES USAGES POLITIQUES DE L'HISTOIRE :
TENSIONS INTERNES ET INTERNATIONALES

Un autre pan de la politique du PiS consiste à mettre en place une politique historique, dont le but est de redessiner le Panthéon national, « décommuniser » la Pologne et promouvoir une narration martyrologique considérant la Pologne comme « Christ des nations ».

La « désubéquisition »

Tout d'abord, la politique historique du PiS vise à faire renaître les clivages de l'opposition démocratique au moment de la transition. Parvenus au pouvoir, les perdants de cette transition négociée, soit les actuels *leaders* du PiS, chercheraient à s'en venger puisqu'ils n'y avaient pas réellement participé et estiment donc que le compromis leur fut imposé. De fait, les acteurs principaux de cette transition, comme le *leader* de Solidarność et ancien Président Lech Wałęsa, sont accusés de compromission avec l'ancien régime communiste et les institutions qu'ils ont créées devraient être démantelées. C'est le cas notamment du Tribunal constitutionnel, qui a été accusé par le PiS d'être une institution d'origine communiste. De plus, une loi de « désubéquisition » (34) (*ustawa dezubekizacyjna*), qui s'appuie sur l'Institut de la mémoire nationale (IPN) (35), vise à réduire les pensions de retraite des personnes ayant travaillé pour l'armée, le ministère de l'Intérieur et les services de sécurité communiste (36). La même politique s'applique au ministère des Affaires étrangères : une loi prévoit la vérification des cadres et des dizaines d'ambassadeurs ont

(33) La Coalition civique a notamment remporté les villes de Varsovie, Wrocław, Bydgoszcz, Białystok, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Sosnowiec. Des indépendants se sont imposés face au PiS à Cracovie et Gdańsk.

(34) Ce néologisme est formé à partir du nom des services de sécurité communistes UB.

(35) L'Institut de la mémoire nationale (IPN), créé en 1998, a débuté son activité en 2000. Il cumule des fonctions judiciaires, pédagogiques, archivistiques et de recherche. L'IPN conserve des archives portant sur les crimes nazis et communistes commis contre des citoyens polonais, ainsi que celles des services de sécurité communistes. Pour plus de détails sur l'IPN, cf. Georges MINK, « Is there a new institutional response to the crimes of Communism? National memory agencies in post-Communist countries », *Nationalities Papers*, vol. XLV, n°6, pp. 1 013-1 027.

(36) Le Tribunal de Varsovie a demandé l'examen de cette loi par le Tribunal constitutionnel afin de déterminer si elle n'est pas contraire aux droits fondamentaux et n'a pas un caractère répressif et discriminant. Certaines pensions de retraite ont été réduites au minimum, soit 850 zł par mois. Environ 15 000 personnes auraient fait appel de cette décision.

été limogés et remplacés par des novices (37). Cette vérification a été critiquée par tous les ministres précédents en raison de son caractère, qui évoquerait une purge. L'enseignement supérieur est également affecté par cette politique et toute personne ayant coopéré ou travaillé avec les services de sécurité ne pourra plus assumer des fonctions de recteur, doyen ou directeur de faculté. Au total, les lois de désubéquisation conduiraient à abaisser les pensions de retraite de plus de 39 000 personnes selon les estimations données par le ministre de l'Intérieur à l'agence polonaise de presse PAP (38).

Enfin, une loi autorise la dégradation de tous les officiers et réservistes ayant servi durant les années 1943-1990, notamment les membres du WRON, le Conseil militaire de salut national mis en place durant l'état de guerre (39). Cette loi a soulevé de nombreuses controverses. D'une part, elle autorise des dégradations *post-mortem*. D'autre part, elle ne permet pas un recours devant un tribunal administratif. Enfin, elle suppose un principe de responsabilité collective. Or un membre de ce Conseil, le général Hermaszewski, pilote de l'armée de l'air et seul cosmonaute polonais, y avait été inclus sans son consentement. Le président Duda a joué ici sa propre partition puisqu'il a utilisé son veto, en estimant que la loi est contraire à l'Etat de droit puisqu'elle n'autorise pas de recours juridique et applique une responsabilité collective.

Le Bureau d'analyse de la Diète a également émis une opinion nuancée concernant la loi de « désubéquisation » de l'armée (40) car le principe de responsabilité collective soulève des problèmes éthiques et juridiques. En outre, ces lois ne prennent pas en compte le fait que certains individus ont pu conserver leurs fonctions après 1989. En effet, les modifications opérées au sein des armées après 1989 visaient principalement à démanteler les services de renseignement militaire et à démettre les plus hauts gradés – plus de cent généraux quittèrent leurs fonctions entre 1989 et 1991.

La décommunisation voulue par le PiS vise également à supprimer de l'espace public les symboles liés au passé communiste. Le monument dit de « Gratitude aux soldats de l'armée soviétique », construit dans un quartier est de la Vistule a été démantelé au nom de la loi interdisant de « *propager le communisme ou un autre système totalitaire à travers les noms d'édifices et d'installations d'utilité publique* » (41). De façon récurrente, plusieurs ministres du gouvernement ont demandé la destruction du Palais de la

(37) « Rząd wyrzuca dyplomatów. Ustawa pozwoli przeprowadzić czystkę w kadrach MSZ », *Gazeta Wyborcza*, 8 mars 2017.

(38) « Ustawa dezubekizacyjna: blisko 39 tys. osób z niższymi emeryturami », *Rzeczpospolita*, 1^{er} oct. 2017.

(39) L'état de guerre a été déclaré en décembre 1981 par le général Jaruzelski. Des milliers de syndicalistes et d'opposants furent arrêtés, dont le *leader* de Solidarność, Lech Wałęsa. L'état de guerre visait à mettre un terme à l'expérience polonaise des « 500 jours de Solidarność », qui avait suivi la signature des Accords de Gdańsk en août 1980.

(40) « PiS powraca do dezubekizacji wojska », *Gazeta Wyborcza*, 4 mai 2018.

(41) Texte de la loi Dz.U., 2016 poz. 744, disponible à l'adresse prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000744.

Culture et de la Science (PKiN). La construction de ce gratte-ciel avait été voulue par Staline, comme « cadeau » à la nation polonaise. Néanmoins, après avoir prôné sa destruction, le ministre de la Culture a déclaré que cela n'était pas à l'ordre du jour.

Dans le cadre de cette politique, les commémorations des « soldats maudits », célébrées le 1^{er} mars, visent à promouvoir une narration anti-communiste. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces résistants reprirent la lutte contre l'instauration du régime communiste en Pologne. C'est pourquoi l'actuel gouvernement les présente comme des patriotes et des représentants de la vérité et de la liberté. Néanmoins, des chercheurs ont démontré que certains de ces soldats, liés à des groupes nationalistes, se sont livrés à des exactions sur les populations ukrainiennes et biélorusses de Pologne dans le but de créer un pays mono-ethnique et catholique.

Pour promouvoir cette nouvelle narration historique, le PiS s'attaque aux institutions muséales. Ainsi, le directeur du Musée de la Seconde Guerre mondiale de Gdańsk, Paweł Machcewicz, a été destitué et l'exposition a été modifiée afin de la poloniser et de présenter au monde le sort tragique des Polonais. Régulièrement accusé d'antipolonisme et de pro-germanisme, P. Machcewicz s'était aussi vu reproché par le ministère de la Culture sa mauvaise gestion, qui aurait causé des pertes financières. Blanchi par des examens de la Haute Cour de contrôle (NIK) et une commission spéciale du ministère des Finances, il n'a pas pour autant réintégré ses fonctions (42).

Cette politique de décommunisation va à l'encontre de la philosophie prônée par les principaux dissidents après 1989. Même si ces derniers subirent la répression et les emprisonnements, ils ne souhaitèrent pas organiser de procès ou de politiques d'épuration. Cette attitude résultait pour partie de la dynamique créée par les négociations de la Table ronde, qui réunirent dissidents et communistes et posèrent les bases de la transition politique. Il était donc difficile de condamner ceux qui ont accepté de rendre pacifiquement le pouvoir. En lien avec cette dynamique particulière de la Table ronde, l'une des premières mesures du gouvernement Mazowiecki a été de tirer un « gros trait » sur le passé. Elle se reflète aussi dans la position de Jean-Paul II qui estimait que, dans le cas d'une transition négociée, il n'y a ni vainqueur ni vaincu. Cependant, cette attitude ne signifiait pas qu'il fallait oublier le passé, ce qui est résumé par la formule d'Adam Michnik : « *Amnistie oui, amnésie, non* ». Par ailleurs, la politique de lustration pose problème car elle est surtout basée sur les archives de la police communiste. Or les dissidents ont été approchés et infiltrés par des officiers traitants. De fait, ce sont leurs noms qu'on retrouve principalement dans les archives. Le risque de ce type de politique est donc d'avoir à condamner principalement des opposants (43).

(42) « W Muzeum II Wojny wszystko było w porządku: Machcewicz i Marszałec oczyszczeni z oskarżeń Glińskiego », *Gazeta Wyborcza*, 8 août 2018.

(43) Sur la décommunisation, cf. Georges MINX, *La Pologne au cœur de l'Europe*, Buchet-Chastel, pp. 461-465.

La loi sur l'Institut de la mémoire nationale

Les usages politiques de l'Histoire entraînent des tensions au niveau international. C'est principalement le cas de la loi sur l'IPN, qui prévoyait des sanctions allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement en cas d'« attribution à la nation ou à l'Etat polonais, en dépit des faits, de crimes contre l'humanité » (44). Cette loi ne vise pas seulement à contrer les déclarations erronées sur les « camps de la mort polonais », mais à exonérer les Polonais de toute responsabilité dans l'Holocauste, ce qui a engendré de fortes tensions avec des alliés de la Pologne. Les autorités israéliennes ont interprété cette loi comme négationniste et le Département d'Etat américain a fait savoir qu'elle aurait une influence négative sur la relation bilatérale, notamment en entraînant un gel des contacts diplomatiques de haut niveau.

Pour apaiser les tensions, une délégation polonaise s'est rendue en Israël et le président Duda, qui a participé à la Marche des Vivants (45) aux côtés du Président israélien, a envoyé la loi pour examen au Tribunal constitutionnel. Une deuxième étape est intervenue en juin 2018 : le Parlement a modifié la loi en enlevant les éléments de condamnation pénale. Cette modification, opérée en une journée au détriment des règles parlementaires, intervenait le jour même d'une conférence de presse simultanée des premiers ministres polonais et israélien Mateusz Morawiecki et Benyamin Netanyahu sanctionnant les nouvelles relations israélo-polonaises (46). Ce faisant, le Premier ministre israélien a donné un « certificat de respectabilité » (47) à la droite polonaise en validant l'argumentaire contesté de la loi mémorielle, ce qui a entraîné une protestation de Yad Vashem (48).

Enfin, il convient de souligner que cette politique historique n'est pas dans la continuité de la politique menée par le précédent gouvernement PiS (2005-2007). Le président Lech Kaczyński avait promu une narration visant à honorer l'Armée de l'Intérieur (49), ce qui s'était concrétisé par la construction de Musée de l'Insurrection de Varsovie, rappelant le soulèvement de la ville en 1944 contre l'occupant nazi. Dans la même lignée, L. Kaczyński avait souhaité la création à Varsovie du Musée des

(44) Lois sur l'Institut de la mémoire nationale, 26 janv. 2018 et 27 juin 2018, disponibles à l'adresse ipn.gov.pl/pl/o-ipn/ustawa/24216,Ustawa.html.

(45) La Marche des Vivants est un programme éducatif créé en 1988 et principalement destiné à la jeunesse, qui consiste en une marche du souvenir entre les camps nazis d'Auschwitz et de Birkenau.

(46) « PiS zmienił ustawę o IPN, którą chciał walczyć z 'polskimi obozami śmierci'. Prezydent podpisał nowelizację », *Gazeta Wyborcza*, 27 juin 2018.

(47) L'expression est de Jan Grabowski, historien polonais de la Shoah, interrogé par *Gazeta Wyborcza*, 5 juil. 2018.

(48) Réponse de Yad Vashem disponible à l'adresse www.yadvashem.org/research/historians-reaction.html.

(49) LAK (Armée de l'Intérieur) était le plus important mouvement de résistance en Pologne durant la Seconde Guerre mondiale. Elle était la branche armée de l'Etat polonais clandestin et était liée au gouvernement en exil de Londres.

Juifs de Pologne, Polin, pour commémorer le millénaire de la coexistence judéo-polonaise (50).

Le souvenir de la catastrophe de Smolensk

Les usages politiques de l'Histoire se notent aussi dans les armées, puisque le ministère de la Défense est devenu l'un des centres de la politique historique du gouvernement PiS.

Après la prise de fonction d'Antoni Macierewicz, une sous-commission a été créée au sein du ministère afin d'enquêter sur la catastrophe aérienne de Smolensk. Cette création a suscité de vives tensions puisque son but était de prouver que la catastrophe était un attentat. La sous-commission a rendu son rapport en avril 2018, en concluant à la thèse d'une explosion interne. Cependant, l'enquête qui, diligentée par le gouvernement PO, avait rendu ses conclusions en 2011, avait estimé que le crash résultait de plusieurs facteurs, comme une mauvaise météo, des erreurs de pilotage et une communication dégradée avec l'aéroport de Smolensk (51). Toutefois, les Russes ont refusé de rendre à la Pologne l'épave et les boîtes noires, ce qui renforce aux yeux du PiS la thèse de l'attentat. Il faut cependant noter que cette thèse ne rencontre guère d'écho au sein de la population polonaise. Des enquêtes d'opinion montrent que moins de 11% des Polonais y croient. De fait, il s'agit plutôt de souder une petite communauté de « croyants » autour du PiS et de son *leader*, Jaroslaw Kaczyński.

Liée à la catastrophe de Smolensk, un différend a surgi à la suite de la consigne donnée par Antoni Macierewicz de faire lire un appel honorant les principales victimes de la catastrophe lors de toute commémoration faite en présence d'une garde d'honneur militaire. Cette mise en parallèle des événements du passé et de la catastrophe a été critiquée par des associations d'anciens combattants et des proches des victimes de Smolensk. A l'occasion des commémorations de l'Insurrection, la fille du couple présidentiel défunt s'opposa dans une lettre ouverte à la lecture de l'appel, estimant que « *la mémoire historique ne supporte pas le chaos* » et que « *les héros de chaque date importante méritaient d'avoir leur propre fête* » (52). Avec le remaniement ministériel, cette obligation a été abolie et chaque appel doit être rédigé individuellement pour les besoins de la commémoration (53).

(50) Cette différence est notée par Paul GRADVOHL, « En Pologne, l'histoire sous tutelle », *Le Monde*, 22 fév. 2018.

(51) Rapport final sur la catastrophe de Smolensk, 2011, disponible à l'adresse doc.rmf.pl/rmf_fm/store/rkm.pdf.

(52) « Marta Kaczyńska przeciwko apelowi smoleńskiemu podczas rocznicy powstania », *Gazeta Wyborcza*, 18 juil. 2016.

(53) « Koniec zarządzonego przez Macierewicza obowiązkowego apelu smoleńskiego », *Gazeta Wyborcza*, 23 fév. 2018.

L'AFFAIBLISSEMENT DES FORCES ARMÉES

La politique de défense du PiS est analysée comme ayant entraîné une détérioration du statut et du rôle de la Pologne, alors que Varsovie était jusqu'alors considéré comme l'un des membres les plus importants de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Une métaphore d'un officier polonais permet d'illustrer cette détérioration : « *Quand j'y travaillais, nous avions un fauteuil et il était près de la cheminée. Je pense que maintenant non seulement nous sommes debout, mais aussi quelque part près de la porte* (54) ». D'autres soulignent qu'une règle tacite du fonctionnement de l'OTAN était que la Pologne servait de médiatrice à l'administration américaine dans les discussions avec les pays d'Europe centrale. Cette règle n'existerait plus, la Pologne s'étant discréditée avec l'affaire de TVN24 et la loi sur l'IPN (55).

L'armée polonaise est aussi fragilisée par certaines actions d'Antoni Macierewicz, ministre de la Défense de 2015 à 2017. C'est notamment le cas de sa descente de nuit avec quelques proches au Centre d'expertise et de contre-espionnage de l'OTAN à Varsovie (CEK) dans le but de saisir des coffres-forts, des dossiers et des archives. Si le CEK fonctionne et a reçu l'accréditation de l'OTAN, certains Etats membres de l'OTAN ne souhaitent plus participer à ses activités (56). De plus, une enquête menée par un journaliste d'investigation du quotidien libéral *Gazeta Wyborcza* a révélé les relations d'Antoni Macierewicz avec des anciens membres des services secrets de la Pologne communiste, mais aussi avec un ancien sénateur américain devenu lobbyiste pour Lockheed-Martin et ayant des liens avec les mafias russe et italienne de New York ainsi qu'avec les services de contre-espionnage militaire russe (57).

La gestion des armées a en outre été impactée par les dissensions entre le président Duda et le ministre Macierewicz. Cela a empêché toute nomination de généraux entre juillet 2017 et février 2018 : alors que l'armée polonaise devrait compter une centaine de généraux, ils n'étaient que 65 en janvier 2018 et aucun n'avait quatre étoiles (58).

(54) Témoignage d'un général polonais ayant été inséré trois ans dans les structures de l'OTAN, « NATO nie ma zgody », *Polityka*, 29 avr. 2017.

(55) Entretien du général Jarosław Stróżyk, ancien attaché militaire à Washington et ancien membre de l'état-major international de l'OTAN, *Gazeta Wyborcza*, 1^{er} juil. 2018.

(56) *Id.*

(57) Tomasz PIĄTEK, *Macierewicz i jego tajemnice*, Arbitor, Varsovie, 2016. Pour ce livre, T. Piątek a reçu le prix du journaliste de l'année de Reporters sans Frontières. Les relations troubles d'A. Macierewicz avec la Russie sont anciennes. En 2006, alors qu'il était ministre de la Défense du premier gouvernement PiS (2005-2007), il avait publié un rapport sur la liquidation du service militaire d'information et demandé une traduction en russe. Si la liquidation du service faisait consensus, la publication et la traduction du rapport, qui aurait dû être classé secret défense, ont été critiquées car ce dernier révélait le nom d'agents polonais, les détails d'opérations en cours et les méthodes de travail des services. Au sein de l'OTAN, cette décision d'A. Macierewicz s'était heurtée à une complète incompréhension. Cf. « Pologne, les accointances russes d'un ministre-clé », *Le Monde*, 18 juil. 2017, et « NATO nie ma zgody », *Polityka*, 29 avr. 2017.

(58) « Krajobraz po Macierewiczu w dziejach wojska polskiego », *Gazeta Wyborcza*, 13 janv. 2018.

Cette gestion tendue des forces militaires se répercute sur la modernisation des armées. Si la Pologne consacre plus de 2% de son budget à la défense et accomplit des tâches liées à l'OTAN, comme l'accueil à Elbląg du quartier général (QG) multinational qui coordonne le renforcement du flanc est, les investissements sont sans cesse repoussés. Le ministre Błaszczak a déclaré que, d'ici 2019, l'armée recevrait de nouveaux chars, véhicules de transport de troupes et des canons automoteurs. Or ces équipements devraient être livrés depuis 2017 (59). La modernisation de l'armée de l'air a également pris du retard : si elle compte 48 F16, des MIGs sont en service depuis plus de trente ans. Plusieurs fournisseurs ont fait des offres (60) mais, dans l'immédiat, seul le programme de fabrication des hélicoptères Black Hawk de Lockheed-Martin dans l'usine polonaise de PZL-Mielec a été lancé.

Ces retards peuvent être en partie expliqués par la création de la Garde territoriale, considérée comme la cinquième branche des forces armées (61). Formée de civils, elle doit assister les militaires en cas de conflit ou de catastrophe naturelle, défendre la société contre des tentatives de déstabilisation et désinformation et œuvrer à l'accroissement du sentiment patriotique. Cette Garde devait compter, selon A. Macierewicz, près de 54 000 hommes en 2019. Ce volume est loin d'être atteint puisque les chiffres officiels mentionnent 20 000 volontaires et les recensements officieux entre 8 000 et 13 000. Le nouveau ministre a d'ailleurs repoussé ces échéances et a estimé que la Garde serait opérationnelle en 2025 (62). Enfin, son budget est de 580 millions de złoty, ce qui est plus que ceux de la Marine nationale et des forces spéciales.

L'ensemble de ces tensions a entraîné des démissions et des limogeages : près de quarante généraux et trois cents officiers ont quitté leurs fonctions, dont le chef d'état-major, le chef des forces spéciales et le commandant opérationnel des forces armées (DO RSZ) assurant la fonction de *Naczelnik* (63). La vague de départ a débuté après le sommet de l'OTAN de Varsovie en juillet 2016, auquel la plupart des généraux souhaitait participer par sens du devoir (64). A ces démissions se sont ajoutés des limogeages, comme celui du général Janusz Bojarski, qui commandait le Collège de défense de l'OTAN à Rome depuis 2014 et a été versé dans la réserve en 2016 (65), et celui de l'ambassadeur Jacek Najder, qui

(59) « Błaszczak o wojsku. Modernizacja armii – bez konkretów, opóźniona obrona terytorialna », *Gazeta Wyborcza*, 21 juin 2018.

(60) « Na czym poleci polski pilot ? », *Rzeczpospolita*, 13 juil. 2018.

(61) Cf. le site Internet du ministère de la Défense www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/zadania-wot-n2016-12-27.

(62) « Błaszczak o wojsku... », *op. cit.*

(63) Le *Naczelnik* est le chef des forces armées en cas de guerre.

(64) « Krajobraz po Macierewiczu w dziejach wojska polskiego », *Gazeta Wyborcza*, 13 janv. 2018.

(65) Communiqué du ministère de la Défense, disponible à l'adresse www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/komunikat-mon-f2016-10-25/.

représentait la Pologne auprès de l'OTAN depuis 2011 et qui a été suspendu en décembre 2016 (66).

Le remaniement ministériel n'a que partiellement remédié à ce problème. Si quatorze nouveaux généraux ont été nommés, les bouleversements dans la réserve se sont poursuivis et ont affecté l'adjoint du chef d'état-major et le chef de la Marine nationale (67).

Ces démissions et limogeages posent un problème d'encadrement et d'affaiblissement des forces armées. Le personnel qui a quitté ces fonctions avait été formé dans les académies des pays de l'OTAN et était reconnu pour ses expériences au sein de l'Alliance atlantique et de théâtres comme l'Iraq ou l'Afghanistan. De plus, ces tensions interrogent car elles interviennent à un moment où la Pologne considère que sa sécurité est menacée, principalement depuis l'annexion de la Crimée par la Russie. Pour la renforcer, le gouvernement polonais demandait le renforcement du flanc est par l'OTAN, obtenu lors du Sommet de Varsovie à l'été 2016 et souhaite l'établissement de bases américaines permanentes sur son sol. Il y a donc là un paradoxe car cette perception de l'insécurité s'accompagne d'un affaiblissement des structures en charge de la politique de sécurité et d'un appel aux forces alliées.

L'UE PARTIALE ET IMPUISSANTE ?

Depuis 2015, les réformes mises en place par le PiS ont transformé le régime polonais, qui n'est plus une démocratie libérale mais emprunte désormais certains traits à l'autoritarisme.

Toutefois, l'accent mis sur la Pologne ne doit pas masquer le fait qu'une montée des extrêmes est constatable dans plusieurs pays européens et que ces dérives autoritaires se généralisent. Face à ces attaques contre l'Etat de droit et le projet européen, l'attitude de l'UE pose question. En 2000, des sanctions avaient été adoptées contre l'Autriche lorsque le FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), qui n'avait pas renié son passé fasciste, était entré dans la coalition électorale. En 2017, l'entrée du même FPÖ dans la coalition gouvernementale emmenée par le chancelier Sebastian Kurz s'est faite sans remous. De même, l'UE reste passive face aux attaques répétées de Viktor Orbán contre l'Etat de droit. Une explication de ces attitudes différenciées réside dans les jeux politiques au niveau européen. La Fidesz d'Orbán et l'ÖVP (Österreichische Volkspartei) de Sebastian Kurz sont membres du parti majoritaire au Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE), dont des membres sont à la présidence de la Commission, du Conseil européen et du Parlement. Même si le Parlement européen a majoritairement voté en septembre 2018 une motion invitant

(66) Entretien de Jacek Najder, *Gazeta Wyborcza*, 15 mai 2017.

(67) « Mariusz Błaszczak zwalnia generalów. W przeciwieństwie do Macierewicza robi to w białych rękawiczkach », *Gazeta Wyborcza*, 21 juin 2018.

à déclencher la procédure de l'article 7 contre la Hongrie, le PPE reste divisé. Certains de ses *leaders* estiment que garder Viktor Orbán au sein de la famille de la droite européenne permet de contenir ses dérives, en développant une stratégie de l'endiguement, mais aussi d'éviter l'éclatement de ce puissant parti. *A contrario*, le PiS polonais est membre d'une formation minoritaire, les Conservateurs et Réformistes européens, dominée par les Tories britanniques et donc en perte d'influence depuis le Brexit.

Ces prises de position différenciées des acteurs et des institutions communautaires sont problématiques. D'une part, la Commission est gardienne des traités : cela signifie qu'elle est chargée de veiller à leur bonne application par les Etats membres. Cependant, si la Commission use de façon partielle de cette prérogative, elle sape les fondements mêmes du système juridique de l'UE. D'autre part, ces divergences ont un impact sur l'identité même de l'Union. Etant donné que l'UE représente une communauté de droits et de valeurs, elle se doit d'apparaître juste et non arbitraire, sinon son identité normative et sa capacité à projeter ses valeurs perdront en crédibilité. De fait, la communauté européenne n'est pas uniquement minée par les démocraties autoritaires, comme la Pologne ou la Hongrie, mais aussi par les difficultés que rencontre l'UE pour répondre à ces défis.