

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2018

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

►► La solitude européenne de la Pologne

Durcissement intérieur, crispation extérieure

Réformes judiciaire, scolaire, de la santé, constitutionnelle : dans de nombreux domaines, le PiS renforce son emprise sur le pouvoir. Les relations avec l'Union européenne se dégradent, et Varsovie tente d'appuyer son obsession sécuritaire sur des relations rénovées avec les États-Unis de Donald Trump.

En mai 2007, le Tribunal constitutionnel infligeait un revers à Jaroslaw Kaczynski, alors Premier ministre, en invalidant son projet de lustration qui aurait permis de vérifier le passé politique de plus de 700 000 Polonais. Par cette décision, le président du Tribunal soulignait que l'« l'État [devait] respecter les droits de l'homme et ne pas recourir à la vengeance ». Indiquant que l'« l'affaire n'était pas close », Kaczynski promettait de revenir à la charge.

►► Les tentations autoritaires de l'exécutif

Dix ans après, la promesse est tenue. À la fin du mandat de son ancien président qui refusait de se soumettre, le Tribunal constitutionnel est tombé entièrement entre les mains du parti au pouvoir. Il n'existe désormais aucun organe indépendant du contrôle de la constitutionnalité des lois. Jaroslaw Kaczynski a donc les mains libres pour lancer une « contre-révolution conservatrice » se traduisant, entre autres, par un renouvellement complet des élites. La chasse aux sorcières a ainsi provoqué au ministère de la Défense le départ forcé de 34 généraux et 484 colonels, engagés depuis l'époque du Pacte de Varsovie. Depuis l'accession au pouvoir du Parti droit et justice (PiS), 90 % des responsables de l'État-major et du Quartier général des armées opérationnelles ont été ainsi remplacés. Les diplomates ayant commencé leur service avant 1989 risquent le même sort si le projet de loi les concernant est adopté.

Quant aux réformes promises, le bilan reste mitigé. Certaines sont menées tambour battant, mais sans consultation ni de la société civile ni des partis d'opposition, et souvent sur des présupposés idéologiques, à l'image de la réforme de l'éducation qui vise à remplacer l'actuel système à trois niveaux (école primaire, collège et lycée) par un système à deux niveaux, sous prétexte que le système mis en place au début des années 2000 ne fonctionne pas. Or selon le dernier classement Pisa de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) mesurant les performances des élèves, la Pologne se place 5^e en Europe et 11^e dans le monde, devant les États-Unis ou la France. Enseignants et parents craignent que la suppression des collèges, qui par ailleurs enverra au chômage

plus de 9 000 professeurs, ne soit qu'un prétexte pour modifier les programmes en les orientant plus vers le passé et la promotion des « valeurs patriotiques ». Le gouvernement entend passer en force, malgré une demande officielle de référendum signée par un million de Polonais.

Le projet de réforme de la santé fait aussi polémique. Il doit s'appliquer au 1^{er} janvier 2018 et prévoit, entre autres, la libéralisation des soins dans les hôpitaux publics, mesure qui devrait permettre de faire payer les patients souhaitant raccourcir leur délai d'attente. Le projet a été vivement critiqué par les experts et les médecins qui ont menacé de se mettre en grève dès septembre 2017, obligeant le ministre de la Santé et le Premier ministre à revoir leur copie. Le gouvernement a également dû renoncer, au moins provisoirement, à l'idée de durcir la loi sur l'IVG, déjà l'une des plus restrictives d'Europe. Face à la mobilisation massive des femmes descendues dans la rue dans toute la Pologne en octobre 2016, le projet de loi a été rejeté en Commission parlementaire.

En dépit des critiques de la Commission européenne, qui a ouvert en janvier 2016 une procédure inédite de « sauvegarde de l'état de droit », et de la Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe, le gouvernement polonais entend poursuivre sa réforme de la justice. Le projet de réforme du Conseil national de la magistrature (KRS) sonne comme une provocation à l'égard des institutions européennes. Il viderait de son contenu le principe de la séparation des pouvoirs, dans la mesure où le Parlement jouerait un rôle prépondérant dans la nomination des juges. Un projet complété par une autre proposition, sur les tribunaux de droit commun, qui renforcerait considérablement le contrôle du ministère de la Justice sur la liberté des juges.

Le PiS veut également modifier la Constitution de 1997 que Kaczynski considère comme « postcommuniste ». Sa majorité parlementaire n'étant pas suffisante pour réviser la loi fondamentale, un référendum a été proposé par le président Andrzej Duda, qui pourrait être organisé avant novembre 2018.

►► La domination absolue de la scène politique

Jaroslav Kaczynski souhaite renforcer les pouvoirs du président et la centralisation, au détriment des collectivités locales. Le protectionnisme économique, l'eurosepticisme et le darwinisme social ouvertement prônés par le PiS ne l'ont pas empêché de s'imposer sur la scène politique polonaise. Crédité de 39 % des voix, selon un récent sondage, il devance nettement le parti libéral conservateur Plateforme civique (PO) avec 18 %, le mouvement populiste Kukiz'15 (11 %) et Nowoczesna (5 %). Cette domination s'explique par la division et le peu de crédibilité d'une opposition qui a du mal à mobiliser son électorat et à construire une alternative. Ainsi la marche pour la liberté organisée le 6 mai 2017 conjointement par la PO et le Comité de la défense de la démocratie (KOD), qui voulait contester les violations à répétition des libertés individuelles et des valeurs démocratiques, a mobilisé beaucoup moins de participants qu'en 2016.

Le PiS bénéficie également d'une situation économique favorable. En 2016, la croissance a été de 2,8 %, en légère baisse par rapport à 2015 (3,5 %), mais elle devrait remonter à 3,6 % en 2017. Le chômage est en baisse continue depuis 2013. Il est descendu à 6,5 % en 2016 et devrait rester stable.

Enfin, le PiS a réussi, au moins partiellement, à convaincre les Polonais de sa vision critique de la transformation libérale que la Pologne et l'Europe centrale ont connue après 1989, transformation qui se caractériserait par l'hégémonie de pays occidentaux souhaitant maintenir l'Europe centrale à la périphérie de l'Europe. Cette vision de l'ordre occidental actuel, mise en avant par Jaroslaw Kaczynski et Andrzej Duda, se fonde entre autres sur une « théorie postcoloniale », proche des thèses d'Immanuel Wallerstein, selon lesquelles les sociétés fonctionnent dans un système d'équilibre des forces, les uns dominant les autres.

► **La question des migrants**

C'est à travers ce prisme que la décision du Conseil européen de 2015 sur la relocalisation des migrants a été perçue à Varsovie. Pour Kaczynski, les États nations devraient pouvoir choisir librement leur politique migratoire et ne devraient pas « céder à une folie des élites bruxelloises », comme le dénonçait le Premier ministre Beata Szydlo devant la Diète le 24 mai 2017. Le gouvernement polonais a ainsi bâti sa stratégie sur une double peur : les migrants constituent une menace pour la sécurité et pour l'identité du pays. Des membres du gouvernement, tout comme le Premier ministre, n'ont pas hésité à instrumentaliser les attentats survenus en Grande-Bretagne (Westminster, Manchester) et en France, suggérant qu'ils avaient été rendus possibles du fait d'une politique multiculturelle. Beata Szydlo a développé sa rhétorique anti-migrants jusqu'à Auschwitz où, en juin 2017, lors de la cérémonie du 77^e anniversaire de l'arrivée au camp de prisonniers polonais, elle déclarait : « En ces temps troublés, Auschwitz est une grande leçon qui nous apprend qu'il faut tout faire pour défendre la sécurité et les vies des citoyens » – une déclaration qui a suscité l'indignation en Pologne et à Bruxelles. Les propos du Premier ministre ont cependant été validés par le porte-parole du gouvernement, qui est revenu à la charge en soulignant que le programme de relocalisation des réfugiés posait une menace sécuritaire aux États membres, et que la politique migratoire, conformément aux traités européens, relevait de la compétence des États nationaux.

Face à l'intransigeance du gouvernement polonais, la Commission européenne a lancé, le 13 juin 2017, des procédures d'infraction à l'encontre de la Pologne (en plus de celles visant la Hongrie et la République tchèque), pour manquement aux « obligations juridiques qui [lui] incombent » en matière de relocalisation. Le président Duda a vivement critiqué « le chantage de l'UE » : il a laissé entendre que le gouvernement polonais ne se conformerait pas aux exigences de la Commission, et qu'au nom de l'hyper-démocratie il suivrait la volonté du souverain. Dans un sondage réalisé fin mai 2017, 70 % des Polonais interrogés se déclaraient contre l'accueil des migrants, seuls 25 % y étant favorables.

►► **Retour à un pro-américanisme élémentaire**

Les choix de politique étrangère ont été entièrement subordonnés aux objectifs de la politique intérieure. L'annulation par le ministère de la Défense d'un contrat portant sur l'achat de 50 hélicoptères *Caracal*, et les critiques d'Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle, accusant la Pologne de *dumping* social et du non-respect des valeurs démocratiques, expliquent la dégradation des relations franco-polonaises, à un niveau inconnu depuis 1989.

L'eurosepticisme du gouvernement polonais a franchi de nouvelles étapes, alors même que le soutien de l'opinion polonaise à l'UE reste l'un des plus importants d'Europe (88 % en avril 2017). Le conflit entre Varsovie et la Commission européenne se durcit chaque jour, poussant cette dernière à menacer de déclencher l'article 7 du traité sur l'Union européenne, qui pourrait mener à une suspension du droit de vote de la Pologne au Conseil. En s'opposant, sans succès, à la réélection de l'ancien Premier ministre polonais Donald Tusk à la présidence du Conseil européen en mars 2017, Varsovie a montré qu'elle comptait bien jouer les trouble-fêtes sur la scène européenne. Le ministre polonais des Affaires étrangères, Witold Waszczykowski a d'ailleurs laissé entendre que Varsovie pourrait adopter une politique « négative » à l'égard de l'UE, au risque de rendre sa voix inaudible dans les dossiers la concernant particulièrement, comme la réforme prévue du secteur du transport routier ou la directive sur les travailleurs détachés.

Tout en refusant l'ouverture du débat sur l'adoption de la monnaie commune, le gouvernement polonais s'inquiète des propositions du président Macron en faveur d'une réforme de la zone euro, y voyant un premier pas vers l'institutionnalisation d'une Europe à plusieurs vitesses. Cette incohérence est encore plus troublante dans le domaine de la sécurité qui, pourtant, occupe une place centrale dans la politique étrangère polonaise. Alors que la défense européenne commence à prendre forme, avec le consensus sur la mise en place d'un Fonds européen de défense, Varsovie est revenue sur la décision du gouvernement précédent de devenir une nation cadre de l'Eurocorps. La Pologne restera une nation associée.

Le renforcement du flanc oriental de l'OTAN demeure pour le gouvernement la priorité absolue. Il passe par le resserrement des liens avec les États-Unis, qui ont déployé 3 500 soldats en Pologne en janvier 2017. Le président polonais a même invité Donald Trump à assister au deuxième sommet de l'Initiative des Trois mers (Baltique, Adriatique, mer Noire) qui a lieu le 6 juillet 2017 à Varsovie, initiative qui réunit 12 pays d'Europe centrale et orientale. Devenue le principal axe de la politique étrangère polonaise, cette Initiative qui vise le développement accéléré de la région devrait permettre à la Pologne de devenir un carrefour énergétique en Europe, mais aussi de contrebalancer le moteur franco-allemand.

K. S.

POUR EN SAVOIR PLUS

K. Antczak, « La crise du Tribunal constitutionnel polonais », Blogdroiteuropéen.com, 16 décembre 2016.

J.-M. De Waele et A. Paczesniak (dir.), *Comprendre la Pologne. Société, politique et institutions*, Paris, L'Harmattan, 2016.

J. Hubert-Rodier, « L'Europe et l'incontournable parapluie militaire américain », *Les Échos*, 30 novembre 2016.

« La Pologne ou le paradoxe eurosceptique », Institut Montaigne, 7 décembre 2016.