ST 45
« Les logiques sociales de sélection du personnel politique en Europe centrale et orientale et leurs transformations historiques »

Anna Sterczynska, Sciences Po Paris, anna.sterczynska@sciencespo.fr

Le mode de sélection de conseillers politiques et ses recadrages. Une illustration polonaise

Comme les récits collectés au cours de notre recherche l'indiquent, il y a une confusion sur les rôles de conseillers politiques et les cabinets politiques qui les encadrent ; ainsi, les interprétations divergent, et se multiplient :

> *« Je crois qu'au fil de temps [les cabinets politiques] sont devenus des sinécures politiques, que les ministres sélectionnent un cercle d'amis qui ne doivent remplir aucun critère imposé aux fonctionnaires [d'Etat] »*[1].

> *« Ce que vous voyez, c'est la caverne de Platon – on ne sait pas où sont les ombres, et où est la réalité, mais [les idées politiques] naissent quelque part. (…) Si le pouvoir du premier ministre ou du président est fort (…), il existe un cabinet alternatif, un cabinet fantôme »*[2].

> *« Je souhaitais organiser ce conseil au premier ministre d'une telle façon qu'il ne serve pas à un conseil politique [au sens strict], (…) mais qu'il assure une circulation d'analyses indépendantes (…) séparées de la dimension partisane de la vie publique »*[3].

Des amis, des experts, des gens de l'ombre – qui sont, et comment sont sélectionnés les conseillers politiques ? Nous en savons peu, chose étonnante sachant que la question de nouvelles élites agitait l'imagination sociologique des chercheurs travaillant sur la Pologne dès l'effondrement du communisme, au cours et au-delà de la décennie 1990. Il semble que la question des conseillers se soit dissoute dans le large débat sur la nouvelle élite démocratique, sa composition et son origine. Or, les conseillers rentrent bien dans cette catégorie, ainsi définie par Eva Fodor, Edmund Wnuk-Lipiński et Natasha Yershova : *« [L]a 'nouvelle élite' dans son ensemble est une catégorie d'individus qui soit avaient des prérogatives de prendre les décisions stratégiques qui affectaient le pays entier, soit étaient (…) des faiseurs d'opinion disposant d'un certain pouvoir formel »*[4]. Le déficit d'analyses centrées sur les conseillers politiques n'est pourtant pas une exception polonaise, ou est-européenne : on le constate aussi dans la science politique occidentale et la réflexion comparative[5]. L'objectif de ce texte est ainsi

---

[1] Entretien avec un conseiller du premier ministre Józef Oleksy, effectué le 29 avril 2014.
Sauf indication contraire, toutes les traductions de l'anglais et du polonais vers le français sont de l'auteure de ce papier.
[2] Entretien avec un conseiller du premier ministre Waldemar Pawlak, effectué le 31 mars 2014.
[3] Entretien avec un conseiller du premier ministre Włodzimierz Cimoszewicz, effectué le 20 mars 2014.
[4] Edmund Wnuk-Lipiński, Eva Fedor, Natasha Yershova, « The New Political and Cultural Elite », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n° 5, pp. 785–786.
[5] Des exemples de tels constats cf. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*, Sigma Paper n° 38, le 28 mars 2007, p. 4 ; The LSE GV314 Group, « New Life at the Top: Special Advisers in British Government », *Parliamentary Affairs*, 2012, vol. 65, n° 4, p. 715.
En France, où les cabinets ministériels sont profondément enracinés, la littérature de sujet se présente comme plus riche.

de mettre au premier plan ce groupe sous-étudié de professionnels périphériques[6] de la politique polonaise et les mécanismes de leur sélection.

Une telle analyse nous paraît importante, non seulement parce qu'elle contribue à combler un vide dans la littérature sociologique. Les conseillers constituent un cas de participants des processus politiques désignés et non élus de haut niveau, pour qui la représentation et la responsabilité politiques ne s'appliquent jamais directement, mais toujours par la médiation du dirigeant qui les a choisis. Leur arrivée change également les relations entre l'administration et la politique, en transformant cette dyade en un ménage à trois. Ainsi, la question de *boundary work*, ce travail incessant et sans fin de délimitation et séparation d'espaces sociaux, se pose de nouveau. Afin de s'approcher de ces questions, on a besoin d'une description et – dans un deuxième temps : d'une typologie et théorisation – de conseillers et leurs rôles. Nous nous concentrons ici surtout sur ce premier pas descriptif.

Le terme « conseiller politique » [en polonais : *doradca polityczny*] est vaste et ambigu. Nous limitons ici sa portée, en nous focalisant sur les individus ayant travaillé avec les premier ministres de l'après 1989 en qualité de conseillers formels ou informels. Ce choix permettra un diagnostic plus pointu, sans obscurcir l'image du conseil politique ailleurs dans l'administration centrale, car *« la répartition de responsabilités entre les fonctionnaires et les conseillers politiques au cœur du gouvernement ressemble largement à celle au sein des ministères sectoriels »*[7].

Sélectionnés et non élus[8], les conseillers étaient initialement choisis à effectuer un rôle, avant qu'il ne se cristallise en un poste formel. Nous cherchons ainsi à explorer la sélection à un rôle d'abord en mouvement, migrant entre différents postes formels, et ensuite – depuis 1997 – encadré par un poste institutionnalisé, sans que ce soit un cadrage unique ou exclusif. La sélection ainsi conçue se réfère à la fois aux critères selon lesquels les conseillers sont choisis – leurs compétences, expériences professionnelles et politiques antérieures – et aux procédures mêmes du recrutement. Notre texte tente d'appréhender ces deux dimensions, et cela dans le contexte de la transition démocratique. Afin d'inclure cette dynamique dans l'analyse, nous allons regarder la sélection de conseillers au prisme de trois facteurs : recadrage institutionnel, alternance politique et renouvellement générationnel.

Si nous analysons le recadrage institutionnel, et surtout l'instauration[9] des cabinets politiques [*gabinety polityczne*], équivalents fonctionnels des cabinets ministériels en France, c'est parce que ces refontes ont mené à une institutionnalisation – semble-t-il durable – du rôle du conseiller. Qu'est-ce qui a changé après la création des cabinets dans le profil de conseillers recrutés et le processus de leur recrutement ?

Les alternances politiques attirent notre attention à cause de l'instabilité persistante de la scène politique polonaise qui sapait l'équilibre fragile entre les fonctionnaires et les hommes politiques – entre lesquels, comme le troisième élément, se placent les conseillers. Au cours des premiers 25 ans de la démocratie, la Pologne a eu 15 gouvernements et 13 premier ministres (pour une liste des premier ministres, avec les dates de leurs mandats, ainsi que leur affiliation politique : Tableau 1, p. 21). Comme le rappelle le Centre d'étude de l'opinion [*Centrum Badania Opinii Społecznej*], « [s]*eulement huit fois le changement du gouvernement a résulté de la volonté des citoyens démocratiquement exprimée dans l'élection parlementaire, dont trois fois dans le cadre d'une élection anticipée. Six fois le changement du premier ministre s'est déroulé pendant*

---

[6] Daniel Gaxie, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 2001, vol. 18, n° 5, p. 23.
[7] OCDE, *op.cit.*, p. 19.
[8] Cette distinction est bien éclairée dans : Edmund Wnuk-Lipiński, Eva Fedor, Natasha Yershova, *op.cit.*, p. 791.
[9] La loi a été adoptée en 1996, l'insertion des cabinets dans les ministères sectoriels et des conseillers politiques dans la Chancellerie du premier ministre a eu lieu en 1997.

la législature »[10]. De plus, jusqu'au vote de 2005 on observait alternativement l'arrivée au pouvoir de partis issus du mouvement Solidarnosc ou dérivés du Parti ouvrier unifié polonais [*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*, abrégé en PZPR], l'ancien parti communiste, et cela dans un environnement fortement marqué par des antagonismes entre les élites au passé nomenklaturiste et les anciens dissidents. Ces conflits et fissures sont symptômes d'un clivage profond laissé par le régime communiste, touchant aux identités et comportements électoraux, mais aussi aux visions de l'ordre social et moral que les individus – dirigeants et citoyens – construisent et acceptent[11]. Il nous semble pertinent de se demander si ce clivage observable au niveau des deux élites partisanes s'est traduit par des différences tangibles entre les conseillers que ces formations opposées mobilisent.

L'insertion du facteur générationnel a été inspirée par la réflexion sur les élites révolutionnaires proposée par Robert Putnam. La chute du communisme en Pologne peut être considérée comme un événement révolutionnaire, même si on la qualifie après Timothy Garton Ash comme *« réfolution »*[12], révolution par des réformes. Les leaders révolutionnaires sont typiquement jeunes à leur arrivée au pouvoir, selon Putnam, et leur génération tend à monopoliser le pouvoir pour une période prolongée[13]. En 1989, il a été pris par des dissidents appartenant à deux générations : la première représentée par Tadeusz Mazowiecki, leader du premier gouvernement non-communiste en Pologne et en Europe de l'Est, né en 1927 ; la seconde par Leszek Balcerowicz, son ministre des finances et l'artisan du passage de la Pologne vers le marché libre, de 20 ans son cadet, ou bien par Donald Tusk, le futur premier ministre, né en 1957. Analogiquement, deux générations de membres de la nomenklatura[14] participaient aux négociations de la Table ronde, et ensuite à la constitution de nouveaux partis de gauche social-démocrate. Aujourd'hui sont bien présents dans la politique des hommes nés dans les années 1970 et 1980 ; à titre d'illustration, dans la 7e législature du *Sejm*, la chambre basse du parlement, qui a été élue le 9 octobre 2011, 96 sur 460 députés avaient moins de 40 ans[15]. Le renouvellement générationnel, est-il aussi présent dans les cercles de conseillers politiques ? Si oui, les jeunes conseillers ont-ils modifié, voire brisé, les règles du jeu, en apportant de nouvelles compétences ou en changeant le parcours modèle ?

---

[10] Centrum Badania Opinii Społecznej, *Rządy i premierzy III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2014.

[11] Cf. Mirosława Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2004.

[12] Timothy Garton Ash, *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, New York : Random House, 1990, p. 14.

[13] Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall International, 1976, p. 196.

[14] *« La nomenklatura, c'était d'abord la liste, nominative et confidentielle, des postes d'encadrement, du haut vers le bas, de la vie sociale et politique, tels que les avait établis le parti. Le parti, en général par l'entremise du département des cadres du Comité central, contrôlait et gérait ces postes au niveau central, ce même phénomène se reproduisant au niveau local et régional. Pour en faire partie, il n'était pas nécessaire d'être membre du parti, bien que cela fût généralement le cas. Le système de nomenklatura englobait ainsi, dans un pays comme la Pologne, environ cent mille personnes en 1975. Pour rendre compte de la dichotomie nous/eux, la notion de nomenklatura s'est imposée comme celle d'un véritable groupe dominant, avec des individus de même statut social, un même système de valeurs, des comportements convergents. Cette définition, issue du langage courant, recouvre l'autodéfinition administrative établie par le parti. Dans le régime communiste, la nomenklatura regroupait effectivement l'essentiel des élites politiques et économiques et pouvait, à ce titre, constituer un groupe 'en soi' et 'pour soi' »* ; Georges Mink, Jean-Charles Szurek, « L'ancienne élite communiste en Europe centrale : stratégies, ressources et reconstructions identitaires », *Revue française de science politique*, 1998, vol. 48, n°1, p. 7.

[15] Donnés disponibles sur le site officiel du *Sejm*: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/poslowie_poczatek_kad (consulté le 23 avril 2015).

Considérées ensemble, ces trois dimensions de réflexion pourront contribuer à l'analyse de la profession de conseiller. Or, comme le souligne Jérôme Heurtaux dans son article sur la sociologie polonaise des élites politiques dans la décennie 1990, *« [i]l est sans doute plus approprié de parler [ici] de profession politique et non de professionnalisation dans la mesure où le régime communiste avait déjà suscité la formation d'une activité spécialisée, aux frontières du Parti et de l'Etat, dans des tâches 'politiques' »*[16].

Les questions de recherche ainsi posées seront approchées par l'analyse de parcours professionnelles de 279 conseillers identifiés dans des registres officiels et au travers d'une revue de presse, donc à partir du croisement des méthodes positionnelle et réputationnelle[17]. Ces trajectoires ont été reconstruites sur la base de sources écrites et complétées par des informations recueillies au cours d'entretiens semi-directifs effectués à Varsovie en 2012 et 2014. Nous en avons extrait les expériences professionnelles accumulées par les conseillers avant leur entrée en fonction, pour ensuite les catégoriser, en obtenant ainsi une indication de champs d'expérience et d'expertise.

Avant de devenir conseiller : une formation généraliste, un parcours varié

Avant de nous lancer dans l'analyse guidée par les trois facteurs de changement, esquissons l'image générale de conseillers, leur formation et parcours antérieur.

Un conseiller politique du premier ministre appartient typiquement à un groupe constitué de 10 à 20 personnes. Les premiers cercles de conseillers de l'après 1989 étaient très restreints : *« Aujourd'hui ce nombre s'élève à une dizaine, ou même à 20 ou 30. A l'époque, s'il y en avait cinq ou – à Dieu ne plaise! – sept, ou bien – c'était inimaginable – huit, je n'y crois pas… Peut-être il y en avait trois ou quatre* [conseillers]*, avec un cinquième passé en contrebande »*[18]. Après l'instauration des cabinets politiques, le nombre de conseillers y rattachés dépassait d'abord 30, pour ensuite diminuer, en se stabilisant entre 10 à 15. Par contre, le nombre de conseillers informels ou rattachés à d'autres unités reste plus varié ; dans le cas du dernier gouvernement analysé, il s'est approché de 50, suite à la création de l'Equipe de conseillers stratégiques du Président du Conseil des ministres [*Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów*], et du Conseil économique [*Rada Gospodarcza*] en 2008 et 2010 respectivement.

Indépendamment du nombre des conseillers, leurs équipes restent dominées par les hommes, qui constituent 83% de l'échantillon. La proportion d'hommes et de femmes était presque la même dans la première et la dernière équipe analysée : 82% contre 18% autour de Mazowiecki et 81% contre 19% autour de Tusk. Ni la participation renforcée des femmes dans la politique, mesurée par leur présence au *Sejm* (en 1991 il y en avait 44 sur 460 députés, en 2011 – 110[19]), ni changements dans la perception sociale de cette participation[20] ne se sont traduites par une présence plus prononcée de femmes autour des premier ministres. Alors que dans l'entourage le plus féminisé, leur quota s'est élevé à 35%, dans trois cercles de conseillers on ne trouve aucune femme.

---

[16] Jérôme Heurtaux, « Sciences sociales et postcommunisme. La sociologie polonaise des élites politiques (1990-2000) », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2000, vol. 31, n° 2, p. 81.

[17] *« La méthode positionnelle (…) permet d'identifier les personnes ou les organisations qui occupent les postes-clés dans un secteur de l'activité sociale et politique. Elle mobilise des données biographiques (Social register, Who's who, etc.). La méthode réputationnelle (…) repose sur le repérage des acteurs qui sont susceptibles, plus que d'autres, en raison de leur magistère social, d'influencer le sens de la décision ou encore d'imposer leurs intérêts. Elle mobilise la technique de l'entretien directif et le recours à un panel d'experts »* ; William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2 n° 2, p. 97.

[18] Entretien avec un conseiller du premier ministre Jan Krzysztof Bielecki, effectué le 23 avril 2014.

[19] Główny Urząd Statystyczny, *Kobiety w Polsce*, Warszawa 2007, pp. 27–28 et 228–229.

[20] Centrum Badania Opinii Społecznej, *Kobiety w życiu publicznym*, Warszawa 2013, p. 3.

Stable s'avère aussi la moyenne d'âge de conseillers : environ 40–45 ans à leur entrée en fonction. Les plus jeunes, de 34 ans en moyenne, étaient les conseillers de Jan Krzysztof Bielecki, lui aussi relativement jeune (ayant 40 ans) au moment de désignation, les plus âgés – les conseillers de Waldemar Pawlak (55 ans), Włodzimierz Cimoszewicz (54) et Jan Olszewski (53).

Une majorité écrasante des conseillers ont un diplôme universitaire. Les 2% qui n'en possédaient pas étaient des conseillers trop jeunes pour avoir finalisé leurs études, ainsi qu'un ancien dissident, un agriculteur devenu homme politique, et un ancien membre de la nomenklatura venant de milieu ouvrier. A la désignation, 43% de conseillers avait un diplôme de niveau master, un cinquième – un doctorat, et 13% étaient professeurs ou habilités à diriger la recherche ; 4 % ont complété des études postuniversitaires.

Quant au domaine de formation, le plus répandu est celui de l'économie (22%), suivi par les sciences humaines : histoire, philosophie, philologies et études culturelles (17%). Il y pourtant un décalage entre les niveaux d'éducation des conseillers économistes et formés en sciences humaines : alors que deux-tiers des premiers ont complété une formation au-delà du master (34% sont docteurs, 26% professeurs ou habilités à diriger la recherche, 3% diplômés d'études postuniversitaires), presque deux-tiers des derniers ont fini leur éducation avec ce diplôme. Un conseiller sur dix est diplômé en droit, la proportion étant la même pour les diplômés de science politique. Les diplômés en sciences naturelles constituent seulement 4% de l'échantillon. Ces proportions n'ont évolué que marginalement depuis 1989. De plus, contrairement à la France, la Grande Bretagne ou les Etats-Unis, la Pologne n'a pas développé un système de distinction d'établissements universitaires comparable à ceux des grandes écoles françaises, d'Oxbridge ou de l'Ivy League. Il y a, certes, des écoles considérées prestigieuses, comme l'Université de Varsovie, l'Université Jagellonne [*Uniwersytet Jagielloński*] de Cracovie ou bien l'École de hautes études commerciales [*Szkoła Główna Handlowa*] de Varsovie, mais les écarts entre les diplômés sont plus faibles, et peuvent être surpassées. Selon nos interviewés, la tentative de constitution d'une ENA à la polonaise – l'Ecole nationale d'administration publique [*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*, KSAP], créée en 1991 – n'a pas mené à l'émergence d'une nouvelle élite de hauts fonctionnaires, et elle n'est pas une source de cadres des cabinets politiques. Dans notre échantillon, une seule personne était diplômée de la KSAP. Ce que nous observons, c'est ainsi une domination persistante d'une formation généraliste en sciences sociales et humaines, les conseillers économistes se présentant sur cette toile de fond comme une sous-catégorie à la fois puissante et plus spécialisée.

Parmi les expériences professionnelles antérieures[21], la plus répandue est celle de la recherche et du travail académique, concernant 41% des conseillers analysés. Les individus formés en sciences naturelles ayant eu de l'expérience universitaire – les plus susceptibles d'être qualifiés comme « scientifiques » tout court – constituent 2,5% de l'échantillon. En deuxième place se trouve l'expérience dans l'administration d'Etat, que 39% des conseillers ont gagnée. A l'aube de la transition, le nombre de conseillers-fonctionnaires expérimentés autour du gouvernement était à zéro, les dissidents qui prenaient le pouvoir s'entourant uniquement d'autres dissidents. A partir de 1993, d'abord à cause

[21] Les expériences professionnelles des conseillers ont été regroupées en huit catégories : 1) l'administration d'Etat (au niveau central, régional ou local) ; 2) la recherche ; 3) le monde des affaires et l'entrepreneuriat ; 4) le journalisme et l'information ; 5) la pratique de droit ; 6) les ONG et *think tanks* ; 7) la diplomatie et les organisations internationales ; 8) la politique institutionnelle. Comme une catégorie à part nous avons aussi rajouté l'engagement idéologique avant 1989, s'exprimant par l'appartenance au Parti communiste ou par des activités dissidentes. Dans certains cas cet engagement était source d'expériences professionnelles ; dans d'autres il est devenu une expérience biographique partagée.

de l'arrivée des postcommunistes[22], et ensuite grâce à la probation réussie de la nouvelle démocratie formant ses propres cadres, ce pourcentage s'élève à 43–57%[23].

26% des conseillers ont eu une expérience en tant que managers ou entrepreneurs. Cette expérience prend des formes diverses. Egalement variée est la composition de ce groupe : à côté d'un ancien dissident ayant travaillé comme consultant avant 1989 on y trouve des managers expérimentés de grandes sociétés et un ancien nomenklaturiste pour qui le business est devenu un moyen de survie dans les périodes où sa formation politique était retirée du pouvoir[24]. La question du pantouflage s'y pose immédiatement. Tandis que la présence de ce phénomène a été confirmée par des interviewés, il s'applique à une autre étape de la carrière que celle discutée ici, comme une phase post-cabinet du parcours. *« Les personnes expérimentées*, dit un ancien conseiller actif dans les années 1993–1997, *si elles ne jouent pas de rôles de conseillers, mais ont déjà prouvé leur loyauté et leur professionnalisme, sont placées dans des endroits différents, là où le premier ministre développe sa propre vision de la sécurité et stratégie, et ne la laisse pas à son ministre du trésor »*[25].

Comme l'entrepreneuriat, qui n'a été débloqué qu'en 1988 par une nouvelle loi relative à l'activité économique[26], les organisations non-gouvernementales (ONG) étaient presque inexistantes sous le communisme. Dans l'ensemble de l'échantillon, 17% des conseillers ont eu de l'expérience dans ce secteur, leur nombre augmentant au fur et à mesure de son développement et atteignant un niveau maximum à l'arrivée en 2008 d'un jeune groupe de chercheurs qui combinaient le travail universitaire avec la production d'idées au sein d'associations et *think tanks*.

Malgré le blocage des médias indépendants sous le communisme, plusieurs conseillers (28% de l'échantillon), aussi d'origine dissidente, avaient déjà eu de l'expérience dans le journalisme et l'édition avant leur désignation ; cela à cause de l'engagement de mal-pensants dans la « seconde circulation » [*drugi obieg*] – publication et diffusion d'ouvrages et magazines interdits par la censure. Un sur sept conseillers a travaillé au sein d'organisations internationales ou en qualité de diplomate, le pourcentage d'individus ayant gagné de l'expérience internationale ainsi définie ne changeant presque pas au fil du temps. Seulement 5% des conseillers avaient travaillé en tant que juristes avant leur entrée en fonction, ce pourcentage croissant dans les cercles entourant les premier ministres formés en droit (comme Włodzimierz Cimoszewicz et Jarosław Kaczyński) ou les gouvernements effectuant des réformes d'Etat (comme l'équipe de Jerzy Buzek, qui a réalisé une réforme quadruple de l'administration, de l'éducation, de la santé et du régime des retraites).

Le travail dans la politique institutionnelle, en qualité de ministre, député, activiste ou leader partisan, concerne un tiers des conseillers analysés – avec pourtant une proportion élevée de données manquantes. Alors qu'il est facile d'identifier ce type d'engagement dans les cas de leaders partisans, ministres ou parlementaires, l'engagement d'un simple membre

---

[22] Dans l'élection parlementaire du 19 septembre 1993, avec un vote fragmenté, deux formations postcommunistes : l'Alliance de la gauche démocratique et le Parti paysan polonais ont gagné, en recevant respectivement 10,17% et 7,68% des votes, et ont formé une coalition qui a gouverné jusqu'à l'élection de 1997.

[23] Avec trois exceptions en dehors de cette gamme – les sous-cercles de conseillers de Cimoszewicz et Tusk composés surtout de chercheurs, où l'expérience administrative était rare (21% et 9% respectivement), et l'entourage de Józef Oleksy, saturé par des nomenklaturistes expérimentés (83%)

[24] Cf. Georges Mink, Jean-Charles Szurek, *op.cit.*, p. 6 : « *L'autre tendance notable, c'est l'afflux de la nomenklatura vers la création d'entreprises privées. En Hongrie et en Pologne, respectivement 28,2 % et 25,0 % des ex-nomenklaturistes deviennent entrepreneurs pour leur propre compte* ».

[25] Entretien avec un conseiller de Waldemar Pawlak.

[26] La Loi du 23 décembre 1988 relative à l'activité économique [*Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*], aussi appelée la loi de Wilczek, après son auteur – Mieczysław Wilczek, ministre de l'industrie ; http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19880410324 (consulté le 16 avril 2015).

de parti est plus difficile à détecter et confirmer, surtout s'il souhaite se présenter comme indépendant. Il semble symptomatique que le pourcentage le plus grand de manque de données confirmées sur la politisation institutionnelle de conseillers concerne le gouvernement de Marek Belka – technique, visiblement distancé du parti dirigeant. Le non engagement parlementaire ou partisan n'égale pas au non engagement politique au sens large, car le politique *« peut largement dépasser la politique institutionnelle »*[27], et la politisation combinée avec un simple *« manque de répugnance »*[28] envers le parti au pouvoir reste une condition indispensable du recrutement.

Parmi ceux engagés dans la politique institutionnelle, la moitié avait aussi eu de l'expérience dans l'administration d'Etat ; la proportion de l'expérience inverse – de conseillers expérimentés dans l'administration qui ont aussi fait de la politique – s'élève à 39%. Cela montre le flou des catégories de la politique et l'administration, et la présence de passages entre elles. C'est une caractéristique importante, si on considère le rôle du conseiller comme se développant entre les fonctionnaires et les hommes politiques, comme le troisième élément de la gouvernance.

Ces chevauchements et passerelles sont pourtant loin d'être des traits uniques de la dyade administration – politique. Les champs de compétences de conseillers sont rarement des monocultures : seulement une sur sept personnes avait travaillé dans un domaine unique avant être désignée. De plus, un tiers de ce groupe ce sont des conseillers disposant de ressources idéologiques, parfois importantes, accumulées grâce à leurs expériences dissidentes ou l'engagement dans la nomenklatura avant 1989. Les plus susceptibles d'avoir un seul type d'expérience professionnelle étaient les chercheurs (16 dans l'ensemble de l'échantillon); dans le même temps, c'étaient surtout eux qui complétaient ces expériences avec des ressources idéologiques de l'époque communiste (9 personnes). Le plus souvent, les conseillers étaient passés par deux ou trois domaines d'activité avant de commencer leur travail pour le gouvernement. Au fur et à mesure du développement de leurs carrières, l'indication de leur activité principale devient de moins en moins évidente, car leurs postes et les responsabilités acceptées se multiplient et se chevauchent, en reflétant la *« multipositionnalité »* décrite par Luc Boltanski[29]. Parmi les questions à creuser dans la phase suivante de la recherche se trouveront donc celles du nombre de passages de conseillers entre différents espaces professionnels et de la cumulation de rôles au fil du temps.

Le recadrage institutionnel : des carnets d'adresses à une politisation formelle

Immédiatement après l'instauration de la démocratie, le poste formel du conseiller n'existait pas dans le Bureau du Conseil des ministres [*Urząd Rady Ministrów*, abrégé en URM] qui soutenait le travail quotidien du gouvernement. Les conseillers y étaient pourtant présents, à la fois au sens fonctionnaire, car le terme *doradca* se référait à un des rangs dans l'administration, et fonctionnel, car les ministres étaient entourés par des individus leur fournissant de l'expertise ou du conseil strictement politique. Quand les conseillers actifs dans ces premières années de la transition décrivent leurs expériences d'être sélectionnés et d'observer la sélection d'autrui, ils se réfèrent invariablement à des connexions informelles :

---

[27] Lionel Arnaud, Christine Guionnet (dir.), *Les frontières du politique : enquêtes sur le processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2005, pp. 14–15.
[28] Entretien avec un conseiller du premier ministre Leszek Miller, le 5 avril 2014.
[29] Luc Boltanski, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973, vol. 14, n° 1, pp. 3–26.

> *« C'étaient des gens qu'il [le premier ministre] connaissait, avec qui il avait déjà travaillé, à qui il faisait confiance »*[30].
>
> *« Il était important pour le premier ministre d'avoir à son côté une personne proche, quelqu'un à qui il puisse faire confiance, qui joue un rôle – je ne sais pas comment le décrire – plutôt amical que consultatif (…). Nous avions travaillé ensemble (…) et même avant, si l'un avait prononcé le nom de l'autre en présence de la SB* [Służba Bezpieczeństwa – « Service de sécurité », la police politique du régime communiste], *on aurait eu des problèmes. Il y avait donc un lien de confiance fort entre nous »*[31].
>
> *« Cela croissait et se répandait, en absorbant des experts, professionnels, connaissances et amis dans le travail pour l'administration centrale »*[32].

En cherchant les conseillers, les dirigeants et leurs collaborateurs les plus proches, qui participaient fréquemment à l'organisation de l'équipe consultative, se tournaient vers les milieux d'anciens collègues et analysaient des recommandations d'amis. Les conseillers appellent cette technique de recrutement *« la méthode de carnets d'adresses »*[33], les carnets appartenant soit au premier ministre même, soit à un de ses confidents, selon la règle de la translation de confiance « les amis de mes amis sont mes amis »[34]. Le terme « confident » se réfère ici à un conseiller très proche, à qui on fait confiance ; nous le reprenons du titre du livre *Confidences d'un confident* [*Zwierzenia zausznika*], écrit par un conseiller de Tadeusz Mazowiecki et décrivant le travail quotidien de son gouvernement[35]. Parmi les motivations les plus importantes du recrutement, les conseillers mentionnent le passé partisan ou le vécu universitaire partagé, un travail commun dans l'administration d'Etat, l'engagement nomenklaturiste ou dissident, et des expériences biographiques, telles que l'émigration. Ainsi, l'équipe de Tadeusz Mazowiecki (1989–1991) était composée d'anciens collaborateurs loyaux et des gens qu'ils avaient recommandés ; Jan Krzysztof Bielecki (1991) s'est appuyé sur des amis et connaissances qui l'avaient suivi de Gdańsk, la ville où il vivait et travaillait jusqu'à sa désignation ; Waldemar Pawlak (1993–1995), le plus jeune des premier ministres de l'après 1989, s'est entouré de membres de longue date de son parti, en construisant son équipe selon le modèle de mentorat, avec le conseiller principal comme autorité et guide.

Les conseillers ainsi sélectionnés n'avaient pas un seul ancrage institutionnel et tenaient des postes différents au sein de l'URM – mais même dans ce modèle sans modèle il y avait des régularités. Les personnes clés étaient désignées secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat, ou tenaient des postes de hauts fonctionnaires, tels que le chef de l'URM ou le plénipotentiaire pour la réforme du gouvernement local. Le recrutement à un rôle ne signifiait pas que les conseillers étaient séparés de la hiérarchie officielle. Au contraire, leur accrochage à l'URM était tout sauf aléatoire. Les récits d'anciens conseillers indiquent qu'ils devaient être placés au sein du bureau d'une telle façon que leur présence autour du chef du gouvernement soit justifiée. Comme l'expliqua un des conseillers de Jan Krzysztof Bielecki : *« J'avais besoin d'un titre qui me donne une raison pour être à côté du premier ministre, qui me positionne suffisamment haut dans la hiérarchie (…) C'est comme dans l'armée : (…) si on a moins*

---

[30] Entretien avec un conseiller du premier ministre Tadeusz Mazowiecki, effectué le 17 février 2012.
[31] Entretien avec un conseiller de Jan Krzysztof Bielecki.
[32] Entretien avec un fonctionnaire du cabinet de Włodzimierz Cimoszewicz, effectué le 2 avril 2014.
[33] Entretien avec un conseiller de Tadeusz Mazowiecki.
[34] Même si dans la politique l'amitié peut être interprétée différemment que dans la vie de tous les jours, une explication et théorisation de cette divergence ayant été proposées par exemple par Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, New Brunswick : Rutgers University Press, 1976.
[35] Waldemar Kuczyński, *Zwierzenia zausznika*, Warszawa : Polska Oficyna Wydawnicza BGW, 1992.

d'étoiles que l'autre, on est traité moins bien. Si on a plusieurs étoiles, et en plus une ligne ondulée, on est traité mieux »[36].

Après cette période de la création spontanée de solutions *« qu'il fallait inventer »*[37], en 1997 les conseillers politiques ont été introduits dans l'URM transformé en Chancellerie du Président du Conseil des ministres [*Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, KPRM], et typiquement concentrés au sein du cabinet politique. Des cabinets politiques ont également été instaurés dans les ministères sectoriels. Les deux changements sont enracinés dans la même réforme de l'administration centrale, *« l'un des éléments de l'architecture administrative auquel il est le plus difficile de toucher »*[38].

Selon la loi, la durée du cabinet égale à la durée du mandat du décideur auquel il sert, ses membres individuels restant révocables à tout instant. Inscrite dans la construction des cabinets est ainsi une vulnérabilité comparable à celle à laquelle sont constamment exposés les hommes politiques. Le rôle du cabinet est défini comme consultatif, auxiliaire – jamais exécutif. Les exigences envers les employés incluent un diplôme universitaire et l'ancienneté : deux ans d'expérience professionnelle pour un assistant, cinq pour un conseiller politique, sept pour le chef de cabinet, qui habituellement devient aussi le chef de conseillers, sans que ces rôles soient formellement indivisibles. Il est pourtant possible d'ignorer ces prérequis grâce à une simple clause mentionnant les cas *« particulièrement justifiés »*[39]. Les informations sur l'âge et l'expérience de conseillers sont systématiquement publiées dans le Bulletin de l'information publique [*Biuletyn Informacji Publicznej*]. Leurs tâches et responsabilités sont précisées à nouveau à chaque changement de gouvernement, dans un décret signé par le premier ministre et dans les documents ministériels, dont le niveau de détail varie et qui souvent ne marquent que les contours de vastes champs de compétences. La régulation des cabinets par la loi est ainsi minimale, ce qui encourage sa régulation par et dans la pratique politique quotidienne.

« Rien n'a changé en 1997, il y avait toujours des consultants, et le cabinet politique était composé de fonctionnaires »[40] – dit un des conseillers de Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997) travaillant au sein du cabinet politique créé immédiatement après la réforme. Au quotidien il y avait à côté du premier ministre quelques confidents et quelques hommes politiques dont l'avis il demandait et respectait. Le noyau de l'expertise (plutôt que le conseil) politique se trouvait ailleurs, en dehors du cabinet, dans un groupe de consultants semi-externes, recrutés par le chef de conseillers devenu chef de cabinet. Comme un des experts l'expliqua, *« cette équipe était censée remplir un rôle particulier (…), un rôle décoratif, et devenir une manifestation (…) de la volonté [du premier ministre] de ne pas se fermer dans le cercle restreint d'un seul parti »*[41]. Le groupe incluait des spécialistes d'origine disciplinaire et politique mixte. Une solution inattendue, même hétérodoxe, s'est ainsi produite dans cette première équipe censée intégrer et réaliser les idées de la réforme : une différenciation entre un conseil proche, restreint, mobilisé grâce à des ressources informelles et politiques du premier ministre, et un conseil plus éloigné, expert, animé par un des confidents.

---

[36] Entretien avec un conseiller de Jan Krzysztof Bielecki.
[37] Entretien avec un conseiller de Jan Krzysztof Bielecki.
[38] Jacques Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, 2005, vol. 4, n° 116, p. 715.
[39] Dans les ministères sectoriels ce détour est utilisé surtout quand un ministre souhaite travailler avec un conseiller trop jeune pour qu'il ait de l'expérience exigée, ou même un diplôme. Le bas âge de conseillers est en fait parmi les aspects les plus discutés dans les débats sur les cabinets, les adversaires de ces cellules tournées en écoles politiques soulignant l'incompétence de jeunes, leurs opposants soulevant l'argument de discrimination, de l'âgisme à rebours.
[40] Entretien avec un conseiller de Włodzimierz Cimoszewicz, le 20 mars 2014.
[41] Entretien avec un conseiller de Włodzimierz Cimoszewicz, le 14 mars 2014.

Les conseillers rattachés à l'équipe suivante, celle de Jerzy Buzek (1997–2001), dit que le cabinet politique *« ne marchait pas, à vrai dire, car on essayait toujours d'en élaborer une conception »*[42]. Leur groupe était exceptionnellement grande (presque 60 personnes au total, avec plusieurs rotations), et – selon les récits – scindée en deux, avec les confidents agissant en qualité d'intermédiaires pour des conseillers thématiques. L'augmentation du nombre de conseillers était la conséquence de la décision du gouvernement d'effectuer quatre grandes réformes, ainsi que de l'importance de questions internationales sur son agenda (en 1999 la Pologne a adhéré à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ; parallèlement, elle continuait les négociations d'adhésion avec l'Union européenne). A cela se sont rajoutées des tensions au sein de la coalition de l'Alliance électorale Solidarité [*Akcja Wyborcza « Solidarność »*, AWS] et l'Union pour la liberté [*Unia Wolności*, UW] – tellement fortes qu'un des interviewés décrivit l'ambiance politique de l'époque comme *« un repaire de vipères »* [*żmijowisko*]. Ces conflits auraient aussi eu l'impact sur le renforcement de l'entourage du premier ministre.

Le cercle de Leszek Miller (2001–2004) était composé d'un mélange de personnages. D'un côté, c'étaient des amis et camarades du premier ministre : « *A vrai dire, ceux qui étaient formellement embauchés dans 'l'équipe', c'étaient des potes* [kumple] *du premier ministre, et leur utilité était variée »*[43]. De l'autre – le cerveau de la formation, un technologue de pouvoir mobilisant une sous-équipe de conseillers au travers de chaînes universitaires. Marek Belka (2004–2005) a formé un gouvernement technique, permettant à la coalition de gauche de durer malgré des scandales. Cinq d'une vingtaine de ses conseillers ont été hérités de Miller, les autres – recrutés de parmi les anciens collaborateurs de Belka, au moment de sa désignation ayant déjà eu une longue histoire d'engagement universitaire et publique. L'aspect de l'ancienne collaboration était fort aussi dans le recrutement des conseillers de Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006), qui avait travaillé pendant deux ans comme chef de cabinet de Buzek, et qui a embauché six conseillers appartenant auparavant à cette équipe-là. Dans le cas de Jarosław Kaczyński (2006–2007), c'était surtout la clé de loyauté, dont la loyauté partisane, qui jouait un rôle dans la sélection de l'équipe consultative. Donald Tusk (2007– 2011 et 2011–2014) a désigné ses amis et anciens collaborateurs venant de Gdańsk, ainsi que des experts économiques expérimentés et des chercheurs non-partisans recrutés par deux conseillers les plus proches.

Cet aperçu sur les dominantes de recrutement montre que la sélection de conseillers dans la période de l'après 1997 dépendait moins de procédures prescrites ou de l'existence même des cabinets – dont le cadrage est loin d'être définitif – que des interprétations de leur rôle développées et imposées par le premier ministre et son entourage. Les règles de recrutement inscrites dans la loi restant floues, c'étaient nécessairement la pratique et le besoin du moment qui dictaient les solutions. Les décideurs tendaient à s'appuyer sur un nombre limité de schémas de sélection mobilisant des liens forts et faibles[44] noués au cours d'études universitaires ou d'une coopération antérieure réussie, au travers d'expériences idéologiques et biographiques partagées, ou grâce aux recommandations d'amis et une translation de confiance. Pourtant, il ne semble pas que la persistance de ces modes de recrutement soit un symptôme de l'immaturité ou l'insuffisance de la culture politique polonaise, comme certains de nos interviewés le suggèrent[45] – car aussi ailleurs, dont en France, où les cabinets sont bien

[42] Entretien avec un conseiller du premier ministre Jerzy Buzek, le 12 mars 2014.
[43] Entretien avec un conseiller de Leszek Miller.
[44] Cf. Mark S. Granovetter, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6, pp. 1360–1380.
[45] Entretien avec un conseiller de Włodzimierz Cimoszewicz, le 20 mars 2014.

enracinés, les chercheurs soulignent la nature nébuleuse et informelle de ces *« institutions essentiellement coutumières »*[46].

Ces constats amènent à questionner l'opposition du formel et de l'informel. Michel Crozier souligne que la structure formelle et les relations informelles ne doivent pas être considérées comme opposées, car elles s'interpénètrent et se complètent mutuellement[47]. Thurid Hustedt et Heidi Houlberg Salomonsen[48] poursuivent cette piste[49], en radicalisant le propos. Dans leur perspective, un tel mode de recrutement de conseillers est un exemple de la politisation formelle, un mécanisme qui mobilise les règles formelles pour permettre aux ministres de remplir certains postes clés selon leurs préférences contingentes. Cet informel institutionnalisé crée aussi la possibilité pour les ministres d'embaucher des individus ayant des compétences professionnelles qui ne sont traditionnellement pas fournies par la bureaucratie ministérielle, ou des qualités qu'ils préfèrent personnellement. *« Contrairement à des idées fausses répandues, la politisation formelle constitue une pratique de recrutement et promotion légale et légitime, en contraste avec (…) la pratique du patronage »*, concluent Hustedt et Salomonsen[50]. L'étape suivante de la recherche sera donc d'essayer d'ouvrir la boîte noire de la politisation formelle, pour mieux comprendre comment des liens et histoires biographiques partagées se traduisent en recrutement.

Ce qui a changé depuis l'émergence des cabinets est le fait que les conseillers recrutés en qualité de conseillers n'ont pas d'autres responsabilités qui auraient absorbé leurs homologues tenant les positions de secrétaires d'Etat, plénipotentiaires ou chefs de l'URM. Leur rôle, bien que polyvalent, ne se répand plus sur d'autres champs de responsabilité. Suite à cette autonomisation, deux catégories de conseillers se sont distinguées : la première définie par l'expertise ponctuelle, *ad hoc* ; la deuxième fournissant du conseil généraliste au quotidien, et conditionné par la présence d'une confiance forte, car déjà testée[51]. Au croisement de confidents et conseillers *ad hoc* se place fréquemment le chef du cabinet, à la fois proche au premier ministre et agissant en qualité de principal recruteur et organisateur de l'expertise concernant des sujets bien délimités. Il semble que les critères de confiance et compétences s'appliquent aux deux catégories de conseillers, mais les emphases y sont distribuées différemment – ce qui ressemble à la distinction proposée par Antoni Kamiński dans sa description du recrutement au Parti communiste, avec le cercle intérieur, *« où l'adhésion aux valeurs politiques dominantes constituait le principal critère de recrutement »*, et le cercle extérieur, *« où le critère de compétence et, plus généralement les critères méritocratiques, étaient à la source du recrutement »*[52]. B. Guy Peters qualifie ces

---

Cf. Tony Verheijen, Aleksandra Rabrenovic, « Politico-administrative relations in Central and Eastern Europe: an irresolvable stalemate? », paper prepared for the NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) Annual Conference, Sofia 25–27 March 1999.

[46] Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République : les cabinets ministériels*, Paris : Dalloz, 2006, p. 4.

[47] Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, New Brunswick : Transaction Publishers, 2010, p. 164.

[48] Thurid Hustedt, Heidi Houlberg Salomonsen, « Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies », *International Review of Administrative Sciences*, 2014, vol. 80, n°4, pp. 746–765.

[49] En évoquant entre autres des travaux de Mattei Dogan (*The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*) et B. Guy Peters et Jon Pierre (*Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*).

[50] *Ibidem*, p. 749.

[51] Cela correspond à ce que Bruce L. Smith écrivit sur les conseillers scientifiques du président américain, cf. Bruce L. Smith, *The Advisers. The Scientists in the Policy Process*, Washington : The Brookings Institution, 1992, p. 158.

[52] Antoni Z. Kamiński, *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*, San Francisco : ICS Press, 1992, cité dans : Georges Mink, Jean-Charles Szurek, *op.cit.*, p. 5.

mécanismes *« politisation directe »* [*direct politicisation*] et *« politisation professionnelle »* [*professional politicisation*] respectivement[53].

Il existe aussi une catégorie à part de conseillers informels immunisés aux refontes institutionnelles. Indépendamment de la configuration politique, il est improbable qu'ils soient embauchés au lieu d'être consultés *ad hoc* en coulisse. Cette catégorie comprend surtout les *« autorités de la formation »* [*autorytety formacji*] [54] – les personnages emblématiques pour la formation politique à laquelle le premier ministre appartient, et les conseillers de l'ombre profond, tellement controversés ou mal perçus qu'ils restent invisibles au public. Un bon exemple est ici Jerzy Urban, le porte-parole du gouvernement communiste pendant la loi martiale et son propagandiste infatigable jusqu'à la fin du régime, consulté occasionnellement par les gouvernements de gauche.

Les conseillers face aux alternances politiques : l'impact du clivage postcommuniste s'affaiblissant, une compatibilité idéologique qui persiste

Le fragment précédent a montré que l'institutionnalisation n'avait pas révolutionné le mode de recrutement de conseillers. Si les alternances politiques résultent en présence dans la politique de conseillers différents, ce n'est donc pas à cause de différence en méthodes appliquées, mais plutôt parce qu'en mobilisant les mêmes outils informels on puise dans différents cercles. Plusieurs chercheurs montrent qu'il existait, et il existe toujours, un clivage entre les décideurs politiques post-Solidarnosc et postcommunistes ; ainsi, notre hypothèse est qu'il y a aussi des différences entre les caractéristiques des conseillers sélectionnés par les dirigeants-anciens dissidents et anciens nomenklaturistes. Dans cette section nous allons découvrir ces divergences, ou constater leur absence, et cela en comparant les deux grands groupes, plutôt qu'en passant de cabinet à cabinet.

De 1991 à 2005, au cours de cinq élections parlementaires[55] on a observé alternativement l'arrivée au pouvoir de partis issus du PZPR et ceux dérivés du mouvement Solidarnosc. Alors qu'en 2007 une élection anticipée a mené pour la première fois à une alternance entre deux parti post-Solidarnosc, Droit et justice [*Prawo i Sprawiedliwość*] et la Plateforme civique [*Platforma Obywatelska*], cette alternance était elle aussi considérée un tournant. Or, Droit et justice poussait vers une transformation de la Pologne en « Quatrième République » [*Czwarta Rzeczpospolita*], libérée des imperfections de la Troisième République [*Trzecia Rzeczpospolita*] qui n'avait émergé que 20 ans avant. Le gouvernement de coalition, formé avec l'Autodéfense de la République de Pologne [*Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej*], populiste et difficilement classable, et la conservatrice nationaliste Ligue des familles polonaises [*Liga Polskich Rodzin*] a été rompu en août 2007. Cela a résulté en dissolution du *Sejm*, suivie par l'élection qui a mobilisé les citoyens contre le parti gouvernant au degré non observé depuis 1989, avec le taux de participation s'élevant à 53,88% au niveau national et 73,44% à Varsovie[56].

Selon nos interviewés, les conseillers politiques changent avec chaque changement de gouvernement, parfois à l'exception de quelques confidents gardés au sein de la même coalition et des spécialistes dont la présence est considérée cruciale pour la continuité d'une politique publique ou d'un processus international délicat – les cas exemplaires étant

---

[53] B. Guy Peters, « Politicization: What is it and why should we care? », dans : Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker, Luc Verhey (dir.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke et New York: Palgrave Macmillan, 2013, pp. 17–19.

[54] Entretien avec un conseiller de Włodzimierz Cimoszewicz, le 14 mars 2014.

[55] En 1991, 1993, 1997, 2001 et 2005.

[56] Données disponibles sur le site de la Commission électorale nationale [*Państwowa Komisja Wyborcza*], http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/F/index.htm (consulté le 11 avril 2015).

les négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Sinon, *« le balai politique »*[57] enlève brusquement la couche politique à laquelle les conseillers appartiennent ; c'est aussi pour cette raison que nous pouvons traiter les équipes de différents premier ministres et différentes formations idéologiques comme effectivement différentes, et séparées.

La formation de conseillers appartenant aux cercles post-Solidarnosc et le profil de leurs homologues postcommunistes sont presque identiques, une cause probable de cette similarité étant l'inclination généraliste du conseil politique qui exige rarement une formation particulière. Les niveaux d'éducation diffèrent par contre[58] : les postcommunistes embauchaient plus de professeurs (17%) et moins de docteurs (17%), ou personnes avec un diplôme Master (33%) que les décideurs post-Solidarnosc (10%, 23% et 49% respectivement).

La proportion des conseillers ayant eu de l'expérience académique avant leur désignation s'élèvent à environ 40% dans chaque des deux groupes. Convergentes sont aussi les données concernant le monde des affaires et le champ de la diplomatie. Une différence visible apparaît dans le domaine de l'administration d'Etat, dont les dissidents étaient par définition longuement exclus. Avant 1997 – l'année de la mise en œuvre du projet des cabinets politiques, mais aussi de l'alternance entre la coalition de gauche et la coalition de l'AWS-UW – 45% des conseillers de décideurs postcommunistes avaient de l'expérience en administration, contre seulement 9% des conseillers post-Solidarnosc, qui en plus ont tous tenu leurs postes au sein de structures d'Etat après la percée démocratique. Ces chiffres confirment indirectement la présence d'anciens nomenklaturistes parmi les conseillers, une observation en ligne avec celle faite par Georges Mink et Jean-Charles Szurek par rapport aux élites politiques au sens large : « *La reproduction (conversion) politique réussie au sommet de la hiérarchie (d'un parti communiste au pouvoir vers une social-démocratie en économie de marché) pouvait sembler d'abord faible en raison des lois de lustration, mais elle s'est révélée finalement importante »*[59]. Au fil du temps, l'écart entre les deux groupes a diminué, mais même après 1997 les équipes postcommunistes semblaient plus susceptibles de recruter des fonctionnaires expérimentés.

Dans le diagnostic de l'engagement politique des conseillers nous avons appliqué deux catégorisations différentes. La première est la catégorisation déjà évoquée du travail dans la politique institutionnelle, englobant surtout les expériences en qualité de leader ou activiste partisan, député ou ministre. La deuxième catégorie se réfère à l'engagement politique ou idéologique de l'avant 1989 – l'appartenance à la nomenklatura ou l'engagement dans les activités dissidentes. Dans les cas de nomenklaturistes zélés occupant des postes d'importance, ainsi que les anciens dissidents élus au *Sejm* contractuel[60], les deux étiquettes se chevauchent. Dans plusieurs cas, surtout si quelqu'un ne veut pas exposer les engagements partisans ou nomenklaturistes dans sa biographie – à cause de leur caractère temporaire ou controversé, voire moralement ambigu – l'identification de l'engagement politique devient problématique. La proportion de données manquantes s'élève ainsi à 35%, ce qui risque de déformer l'image ; nous espérons pourtant que la taille importante de l'échantillon amortira l'impact de cette distorsion potentielle. Les données ont été tirées de biographies dans leurs formes plurielles – variant de notes sur les sites Internet à des narrations collectées au cours d'entretiens – ainsi que de l'*Encyclopédie de Solidarité* [*Encyklopedia Solidarności*]

---

[57] Entretien avec un conseiller du premier ministre Marek Belka, effectué le 13 mai 2014.

[58] Le pourcentage de « manque de données » pour les conseillers politiques postcommunistes est notamment plus élevé que dans le cas des conseillers post-Solidarité (31% versus 10%). Sur toutes les dimensions, il y a moins d'informations sur les conseillers postcommunistes.

[59] Georges Mink, Jean-Charles Szurek, *op.cit.*, p. 4.

[60] *Sejm kontraktowy*, ou la Diète contractuelle, élue dans les élections partiellement libres du 4 juin 1989.

en ligne[61] et des catalogues virtuels de l'Institut de la mémoire nationale [*Instytut Pamięci Narodowej*][62] qui collecte et publie les informations sur les anciens collaborateurs du régime. Dans l'ensemble de l'échantillon, le non engagement confirmé avant 1989 concerne 7% des conseillers ; à un autre 17% cette catégorisation ne s'applique guère, car à l'époque ils étaient adolescents ou enfants.

La proportion de conseillers engagés par rapport à ceux idéologiquement neutres avant 1989 changeait dans le temps. Jusqu'à la moitié des années 1990 il n'y avait parmi les conseillers aucun individu qui aurait été *« apolitique »*[63] dans le régime passé. Le pourcentage d'engagements confirmés s'élevait à 78–100%, avec la première équipe complètement saturée par des anciens dissidents. Cette observation du repoussement initial de conseillers nomenklaturistes du centre décisionnel est en ligne avec les données décrivant l'élite politique *largo sensu*, qui montrent que seulement 15% de l'élite du 1993 tenaient des postes de décision en 1988[64]. A partir du gouvernement de Cimoszewicz, donc aussi à partir du moment où le nombre de conseillers a commencé à augmenter et leur groupe se différencier, la présence de l'expérience idéologique de l'avant 1989 diminuait, en atteignant le fond dans le cercle du gouvernement technique de Marek Belka (2004–2005). Avant 1997 le passé dissident ou nomenklaturiste était partagée par 77% des conseillers ; après, ce pourcentage a baissé à 31%. Depuis 2005, les conseillers qui n'étaient pas concernés par ces choix idéologiques simplement parce qu'ils sont nés trop tard, émergent comme un groupe à part, et de plus en plus nombreux. Au total, 43% des conseillers postcommunistes et 40% des conseillers post-Solidarnosc avaient une expérience politique confirmée de l'avant 1989. Un pourcentage similaire marquait la limite supérieure pour les activités professionnelles les plus répandues ; cela semble confirmer l'importance de l'engagement idéologique comme une motivation au recrutement.

Dans l'ensemble de l'échantillon, un conseiller sur trois avait eu de l'expérience dans la politique institutionnelle avant d'être désigné, ce qui montre qu'elle est une source à la fois puissante et insuffisante de cadres. En croisant les deux diagnostics de politisation, nous découvrons que deux tiers des conseillers ayant gagné de l'expérience institutionnelle ont aussi eu de l'expérience idéologique confirmée avant 1989, cette proportion étant plus haute pour les conseillers postcommunistes (81%) que ceux post-Solidarnosc (61%). La combinaison de l'expérience dans la politique institutionnelle avec un manque confirmé de l'engagement avant 1989 ne concerne que des cas marginaux. Si nous considérons une situation inverse, 36% des conseillers sans expérience dans la politique institutionnelle étaient idéologiquement impliqués avant 1989, 40% dans les équipes postcommunistes, 35% dans les équipes post-Solidarnosc. Seulement 11% des conseillers sans un passé idéologique bien défini étaient désignés avant 1997, le reste – plus tard. Ces données montrent que dans les premières années de la transition, jusqu'à la moitié de la décennie 1990 à peu près, l'engagement idéologique antérieure était un standard et un prérequis de la participation au conseil politique. Au fil du temps, son rôle s'est affaibli, certes, mais son lien avec la politique institutionnel est resté fort, le nœud de ces deux engagements politiques créant possiblement le noyau du conseil politique au sens strict.

Les données n'exposent pas de différences importantes dans le schéma éducationnel et les expériences professionnelles – sauf l'expérience en administration. Sur les deux

---

[61] http://www.encyklopedia-solidarnosci.pl/wiki/index.php?title=Strona_g%C5%82%C3%B3wna (consulté le 27 avril 2015).

[62] http://katalog.bip.ipn.gov.pl (consulté le 26 avril 2015).

[63] Nous nous rapportons ici au titre de l'article de Robert Wood, « Scientists and Politics: The Rise of an Apolitical Elite » (dans : Robert Gilpin, Christopher Wright [dir.], *Scientists and National Policy-Making*, New York : Columbia University Press, 1964).

[64] Edmund Wnuk-Lipiński, Eva Fedor, Natasha Yershova, *op.cit.*, p. 790.

dimensions de politisation les paramètres sont plus élevés pour les conseillers postcommunistes, ce qui suggère aussi que les décideurs appartenant à cette formation puisaient systématiquement dans les ressources nomenklaturistes. La différence qui fait la différence entre les conseillers postcommunistes et post-Solidarnosc semble pourtant se cacher encore ailleurs, sous le vernis de statistiques convergentes qui rangent sous une même étiquette d'engagement idéologique les expériences absolument différentes de conformisme et indignation. Or, la compatibilité d'expériences idéologiques[65] de conseillers et leurs premier ministre est quasiment infaillible – un trait confirmé par l'analyse de trajectoires et chaque récit collecté. Tous les premier ministres de l'après 1989 avaient fait un choix idéologique pour ou contre le régime, un choix qui orientait leur parcours. Tous les conseillers n'avaient pas fait le même ; si pourtant leur biographie était marquée par une telle expérience, elle reflétait et reproduisait le profil idéologique du décideur.

Les exceptions à ce schéma sont aussi rares qu'intéressantes. Une illustration d'une telle divergence est le cas d'Andrzej Drawicz, conseiller de deux premier ministres postcommunistes : Józef Oleksy (1995–1996) et son successeur Cimoszewicz ; traducteur illustre de la littérature russe, dont le *Maître et Marguerite* de Mikhaïl Boulgakov et les mémoires de Nadejda Mandelstam. Drawicz s'est impliqué dans la dissidence dans les années 1970. Il était parmi les signataires de la Lettre de 59 intellectuels contre les changements dans la constitution de la République populaire de Pologne. Emprisonné durant la loi martiale, il a passé dix mois dans trois centres de détention. Dans une interview donnée quelque jours après sa désignation au poste du conseiller, en mai 1995, et intitulée « Vigilance sans peur » [« Czujność bez strachu »], Drawicz dit : *« J'avoue que non [la proposition du premier ministre ne m'a pas surpris]. Je travaille sur les questions de la Russie, et je regarde le premier ministre Oleksy comme à la fois un homme sage et un homme politique intelligent, avec qui on peut s'entendre. Et je crois qu'une alliance d'hommes sages au-dessus des intérêts partisans est le genre d'activité politique le plus approprié (…) Le temps est arrivé pour une Pologne non-partisane* [Polska apartyjna] *»*[66]. Cette approche qui neutralise l'impact du passé sur la politique courante se matérialise rarement. Peut-être aussi parce que, comme le remarque le journaliste Mirosław Czech dans son texte « La génération victorieuse de Solidarnosc » [« Wygrane pokolenie 'Solidarności' »], on *« ne pense toujours pas »* de cette génération de dirigeants *« en termes historiques. C'est toujours une lutte de 'tribus' contemporains, liés (…) par la compétition pour le pouvoir et l'identité »*[67].

Le renouvellement générationnel : un pas vers une expertise plus technique ?

Selon Vincent Tiberj, *« [p]our la recherche en sociologie politique, le renouvellement générationnel est (…) trop souvent absent. L'âge et les effets de cycle de vie font bien partie des manières d'appréhender les phénomènes sociopolitiques »*[68]. En suivant la classification proposée par Annick Percheron[69], il évoque quatre significations du terme « génération » : *« Le premier renvoie à la distinction entre grands-parents, enfants*

---

[65] Il s'agit ici de la compatibilité au sens basique du terme, se référant à la division entre les (anciens) communistes et leurs (anciens) adversaires dissidents.

[66] Piotr Najsztub, « Czujność bez strachu », *Gazeta Wyborcza*, le 13 mai 1995, p. 2 ; http://www.archiwum.wyborcza.pl/archiwum/szukaj/najsztub+drawicz+oleksy?page=1&start=1&bid=fArch&t=iw64szukajp81101428850408513 (consulté le 23 avril 2015).

[67] Mirosław Czech, « Wygrane pokolenie 'Solidarności' », *Gazeta Wyborcza*, le 30 août 2010, p. 16 ; http://wyborcza.pl/1,76842,8305004,Wygrane_pokolenie__Solidarnosci_.html#ixzz3Y7KBoJy3 (consulté le 23 avril 2015).

[68] Vincent Tiberj,« Les temps changent, renouvellement générationnel et évolutions politiques en France », *Revue française de sociologie*, 2013, vol. 54, n° 4, p. 741.

[69] Annick Percheron, *La socialisation politique*, Paris : Armand Colin, 1993.

et petits-enfants. Une deuxième acception du terme se réfère à des positions dans le cycle de vie. Le troisième usage, qui va devenir dominant en science politique, s'applique à des individus ayant connu un événement significatif à un même moment de leur vie. Cet usage va devenir particulièrement populaire dès lors que l'on parle de 'génération politique', au détriment notamment du quatrième usage, celui de cohorte »[70]. Tiberj, quant à lui, opte pour l'analyse cohortale plutôt que pour l'approche par génération politique, ainsi formulée dans la proposition classique de Karl Mannheim : *« La situation de génération (ou génération potentielle) regroupe les individus situés à un moment donné dans un espace donné. Cette situation n'est cependant pas suffisante pour faire génération. Pour qu'elle le devienne, il faut que les individus soient confrontés à un événement particulier potentiellement déstabilisateur »*[71].

Au lieu de parler d'un événement significatif partagé par quelques cohortes de plus ou moins le même âge[72], ou du croisement de l'histoire individuelle de vie avec l'Histoire[73], certains sociologues préfèrent souligner la présence d'une ambiance spécifique[74] qui domine dans l'univers social lors que ces cohortes grandissent. Cette approche, moins rigide que la perspective mannheimienne, permet de parler de générations même en l'absence d'un grand événement fondateur. Nous choisirons cette dernière variante définitionnelle, en ne pas négligeant la valeur initiatique et formatrice d'événements, dont quelques seront évoqués dans ce texte. Ce raisonnement s'approche de la perspective adoptée par William Mishler et Richard Rose dans leur description de générations russes et leurs attitudes politiques face à la transformation du régime[75].

Dans le récit sur la politique polonaise de l'après 1989, trois générations se retrouvent – les deux premières fissurées, divisées, avec une ligne de partage entre « eux » et « nous », pouvoir et société, mais aussi conformistes ou croyants pro-régime et mal-pensants. La première génération est ainsi constituée des individus nés dans les décennies de 1930 et 1940. Pour les dissidents y appartenant, l'initiation à la politique était liée aux événements du Mars 1968 et Décembre 1970, au Comité de défense des ouvriers [*Komitet Obrony Robotników, KOR*] et le Mouvement pour la défense des droits de l'homme et du citoyen [*Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela*, ROPCiO]. Pour les dissidents de la deuxième génération, nés en 1950–1960, c'étaient « le carnaval de Solidarnosc » (1980–1981), la loi martiale (1981–1983) et ensuite la Table ronde qui sont devenus leur initiation à la politique. Les communistes, qui vivaient les mêmes événements comme *« le revers »*[76], ou l'inversion, de l'expérience dissidente, ont été ainsi décrits par un des interviewés : *« Le dernier recrutement de cadres au PZPR [a eu lieu] dans les années 1970–1980 (…) A ce moment-là on a commencé à privilégier l'éducation et à chercher des gens bien préparés (…). Moi je sentais que c'était une autre génération (…) Et cette génération plus jeune était prête à construire la Pologne suivant son propre avantage, il n'y avait pas de sentiment pour le PZPR* [sentyment pezetpeerowski], *sauf le sentiment que quelque chose s'approche à sa fin »*[77].

---

[70] *Ibidem*, p. 743.
[71] Karl Mannheim, *Le problème des générations*, Paris : Nathan, [1928] 1990, cité dans : Vincent Tiberj, *op.cit.*, p.744.
[72] *Ibidem*.
[73] Antonina Kłoskowska, « Socjologia młodzieży: przegląd koncepcji », *Kultura i Społeczeństwo* 1987, vol. 31, n° 2, p. 25.
[74] Krzysztof Waśkiewicz, *Formy obecności „nieobecnego pokolenia"*, Łódź : Wydawnictwo Łódzkie, 1978, p. 7.
[75] William Mishler, Richard Rose, « Generation, Age, and Time: The Dynamics of Political Learning during Russia's Transformation », American Journal of Political Science, 2007, vol. 51, n° 4, pp. 822–834.
[76] Mirosław Czech, *op.cit.*
[77] Entretien avec un conseiller de Leszek Miller, le 20 mai 2014.

Enfin, la troisième génération – les personnes nées dans les années 1970 et au début des années 1980. Ni communiste, ni dissidente, elle peut être appelée « postcommuniste ». Sa spécificité s'appuie sur le fait que les individus y appartenant n'étaient plus touchés par les dilemmes idéologiques de deux générations précédentes, et n'étaient plus impliqués dans la construction du régime communiste. D'une certaine façon, la délimitation de cette génération s'appuie sur l'idée de *« mains propres »* : *« La loi polonaise relative à la lustration, qui était censée entrer en vigueur en Mars 2007 (avant qu'elle ne soit renversée par le Tribunal Constitutionnel au dernier moment) exemptait tous ceux qui sont nés après le 1er août 1972 – en indiquant une journée spécifique comme une marque de la division générationnelle. La génération la plus jeune avait les mains propres »*[78].

Selon une enquête menée par Pew Research Center en 2009, la génération postcommuniste[79] présente aussi des attitudes politiques qui diffèrent de celles développées par ses parents[80]. Les jeunes ont un avis plus favorable sur le passage de la Pologne vers la démocratie (le taux d'approbation à 77%, contre 66% dans le groupe de plus de 40 ans) et le capitalisme (81% et 66% respectivement). Ils s'avèrent plus individualistes, plus attachés aux libertés démocratiques, et soutiennent plus fortement l'opinion que le marché libre est une meilleure solution, malgré le fossé entre les riches et les pauvres qu'il maintient. Si les conseillers politiques sont loin d'être représentatifs de l'ensemble de la société – un fait clairement visible par exemple dans le niveau d'éducation (parmi les trentenaires, un tiers ont de l'éducation universitaire, parmi les personnes de l'âge de 50 ans – une sur dix, alors que dans l'échantillon de conseillers cette proportion pour les deux cohortes s'élève à 100%) – les données évoquées reflètent la même « ambiance » dont parlent les sociologues travaillant sur les générations, et dont ils soulignent le pouvoir formateur.

Alternativement, au lieu de traiter la génération postcommuniste comme une, on peut distinguer entre la *« bridging generation »*[81] des années 1970 et la génération Y, ou la génération du millénaire, *« Millennials »*, englobant les personnes nées en 1980–1995[82]. Le terme *« bridging »* saisit la nature transitoire, intermédiaire de cette génération dont l'enfance et l'adolescence appartenaient encore à l'époque communiste, mais dont la vie adulte a débuté dans une réalité démocratique. Quant aux *Millennials* – appelés comme leurs pairs ailleurs dans le monde (en polonais : *millenialsi*) – ils sont décrits comme une génération mobile et sans complexes, maîtrisant les nouvelles technologies et valorisant fortement sa vie privée. Leur trait le plus important pour notre contexte politique fut ainsi résumé par Marci Shore : *« La distinction entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est n'est pas quelque chose qu'ils rejettent – plutôt ils ne sont pas conscients qu'une telle distinction existe du tout »*[83].

Comme on l'a déjà vu dans l'analyse des alternances, les conseillers nés dans les décennies 1970 et 1980 ont surgit dans la politique polonaise vers 2005, autour du premier ministre Marcinkiewicz, dont le cabinet était parmi les plus jeunes. Est-ce un signe

---

Cf. Marci Shore, « (The End of) Communism as a Generational History: Some Thoughts on Czechoslovakia and Poland », *Contemporary European History*, 2009, vol. 18, n° 3, p. 315 : *« The* zeitgeist *had changed. What was already true when Kołakowski gave his 1966 speech at the University of Warsaw became still truer in the years following 1968: the generation of true believers had passed. Rule by opportunists was a post-Stalinist malaise. Now the dominant metaphor became that of the naked emperor – or, still more poignantly, Dostoevsky's Grand Inquisitor who has only one secret: he does not believe in God ».*

[78] *Ibidem*, p. 327.

[79] Selon ce *think tank* américain, la génération postcommuniste comprend les personnes nées entre 1971 et 1991.

[80] Sur les différences en attitudes politiques entre générations et l'effet de la socialisation à un nouveau régime cf. William Mishler, Richard Rose, *op.cit*.

[81] Marci Shore, *op. cit.*, p. 319.

[82] PwC, *PwC's NextGen: A global generational study*, 2013, p. 2.

[83] Marci Shore, *op.cit.,* p. 328.

d'un renouvellement générationnel ? Afin de répondre à cette question, nous allons d'abord voir les proportions de conseillers appartenant aux trois générations dans les équipes consultatives, et ensuite comparer leurs profils : éducationnel et professionnel. Enfin, nous allons explorer une piste indiquée dans des entretiens qui suggère un changement en cours de l'expertise politique.

Tadeusz Mazowiecki avait 62 ans au moment de sa désignation en 1989, et 80% de ses conseillers étaient nés dans les années 1920, 1930 et 1940. Jan Krzysztof Bielecki, né en 1951, de 40 ans au moment de la création de son gouvernement, s'est entouré par ses pairs : deux tiers de ses conseillers étaient nés entre 1950 et les années 1960. Jan Olszewski, appartenant à la première génération dissidente, a sélectionné les conseillers ayant 50 ans en moyenne. Hanna Suchocka, désignée à l'âge de 46 ans, a embauché dans son équipe surtout les gens de 40 ans. Waldemar Pawlak, le plus jeune des premier ministres de l'après 1989, s'est entouré par des conseillers expérimentés de 50 ou 60 ans. Les conseillers de Józef Oleksy, né en 1946, se sont recrutés parmi la première et la deuxième génération communiste. Włodzimierz Cimoszewicz avait 46 ans quand il a été désigné en 1996 ; lui aussi a choisi surtout des personnes nées dans les décennies 1940 et 1950. La plupart des conseillers de Jerzy Buzek, né en 1940, étaient plus jeunes que lui et appartenaient à la deuxième génération dissidente. Leszek Miller, le troisième premier ministre né en 1946, a privilégié une compatibilité générationnelle dans son entourage. Le cercle de Marek Belka était plus varié, avec l'arrivée de conseillers nés dans les années 1970. Kazimierz Marcinkiewicz, né en 1959, a rajeuni le cabinet politique, avec 40% des conseillers venant de la génération postcommuniste. Jarosław Kaczyński a mélangé dans son entourage ses pairs des années 1940–1950 et les représentants de la *« bridging generation »* des années 1970. Enfin, Donald Tusk a choisi une solution similaire : alors que ses amis et anciens collaborateurs nés dans les années 1950 et 1960 constituaient environ 40% de son entourage, un sur trois conseillers était né dans la décennie 1970. Quelques personnes appartenant à la génération la plus jeune s'y sont trouvées aussi, dont le chef de cabinet, né en 1980.

Ces données montrent une forte compatibilité générationnelle. La déviation de ce modèle se produit surtout si un homme politique jeune cherche des mentors qui pourraient le guider (le cas de Pawlak), ou si on souhaite appuyer le conseil sur des consultations *ad hoc* avec des professeurs (comme Cimoszewicz). Dans l'ensemble de l'échantillon c'est la génération des années 1950 et 1960 qui domine (40%) – c'est-à-dire, la génération de Solidarnosc et de la nouvelle nomenklatura. Un sur sept conseillers est né dans les années 1970. Similaire est la proportion des conseillers né dans les années 1940. Les plus jeunes ne sont présents que marginalement : 4% des conseillers, ou 12 personnes se qualifient comme la génération du millénaire.

Quant au profil des conseillers, leurs générations plus âgées s'avèrent plus expérimentées en recherche et diplomatie, ainsi que plus éduquées, avec un pourcentage plus important de docteurs et professeurs. Il ne semble pas que ce soit un simple effet d'âge, car la moyenne d'âge de conseillers reste plutôt stable, et le taux d'engagement dans la recherche diminue graduellement. Les plus expérimentés dans le domaine de l'administration d'Etat étaient les cadres appartenant à la deuxième génération nomenklaturiste et dissidente, c'est-à-dire les conseillers nés dans les années 1950. L'engagement dans la politique institutionnelle était le plus élevé dans le groupe des conseillers nés dans les décennies 1940 et 1950. Pour des raisons évidentes, l'expérience idéologique de l'avant 1989 se dissipe au fil du temps.

Le renouvellement générationnel se présente ainsi comme partiel, avec une domination encore présente et forte de générations nomenklaturistes-dissidentes dans l'entourage de premier ministres, qui y appartiennent eux aussi. Pas à pas, la génération transitoire des années 1970 et la génération du millénaire entrent sur scène. Un endroit particulier où leur

présence est devenue manifeste, voire dominante était l'Equipe de conseillers stratégiques du premier ministre, créée en 2008 et dissoute en 2011. La moyenne d'âge de ses membres, dont on a identifié 23, ne s'élevait qu'à 35 ans. Douze de ces conseillers avaient un diplôme Master, huit étaient docteurs, deux avaient complété des études postuniversitaires, une personne était habilité à diriger la recherche. C'étaient des économistes et juristes qui dominaient dans le groupe, avec respectivement 43% et 22% de conseillers formés dans ce domaine. Deux-tiers de l'équipe avaient de l'expérience dans la recherche, plus que la moitié – dans les *think tanks* et ONG, 30% – dans les organisations internationales ou diplomatie, en dépassant significativement les résultats pour l'ensemble de l'échantillon sur toutes ces dimensions. Seulement deux personnes avaient de l'expérience dans l'administration d'Etat. L'expérience purement politique y était nulle (*sic !*). L'équipe était animée et coordonnée par Michał Boni, un des conseillers les plus proches de Donald Tusk, embauché en qualité de secrétaire d'Etat au sein de la Chancellerie. Leur membres n'ont pas arrêté leurs activités principales, et travaillaient pour le gouvernement à temps partiel.

A l'expiration du premier mandat de Tusk, l'équipe a été dissoute – mais ses traces restent au sein de l'administration centrale, peut-être comme une graine du changement. Or, l'équipe et son réseau sont devenus une source de cadres pour le Département des analyses stratégiques [*Departament Analiz Strategicznych*, DAS]. Une des spécialistes recrutée originalement pour l'équipe est vite tournée directrice du DAS. Comme un des employés du département dit, elle a commencé à attirer à ce travail analytique des personnes similaires, avec un *background* international et une bonne éducation, dans certains cas vérifiée et renforcée par l'expérience professionnel en conseil stratégique ou secteur bancaire. Ce qui soutenait aussi ce recrutement de jeunes spécialistes provenant d'en dehors de l'administration d'Etat, c'était la crise économique qui augmentait le risque sur le marché de travail, et poussait à chercher un emploi plus stable. Le changement initié par le DAS s'est répandu sur le département jumeau de l'étude d'impact de la réglementation [*Département Oceny Skutków Regulacji*]. L'objectif était de renforcer la capacité experte de la Chancellerie, face à *« une nécessité pressante de l'analytique »* [*« dramatyczna potrzeba analityki »*][84].

Sur le plan du conseil politique au sens strict, le renouvellement générationnel et le renouvellement du modèle d'expert ne sont donc pas encore visibles – mais ils semblent se développer dans la marge, en bordure, plus près de l'administration. Reste encore à voir si ce mouvement d'attirance d'un nouveau type d'expert est une simple coïncidence, ou si vient de se créer au sein de Chancellerie une enclave de nouvelle expertise qui se répande sur d'autres domaines, en déclenchant ainsi un changement systémique.

Conclusion

Le conseil politique polonais de l'après 1989, se métamorphosant avec le régime, s'est ainsi institutionnalisé comme un mécanisme de politisation formelle de postes de confiance, laissés à la discrétion des hommes politiques au pouvoir. Au fil du temps, les premier ministres continuaient à se reposer dans leur recherche de conseillers sur « des anciens » de différents types : des anciens de leurs universités, des anciens collaborateurs et des anciens amis. Le nombre de conseillers dans l'entourage gouvernemental a augmenté après l'instauration en 1997 des cabinets politiques, dispositifs insérés entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires. L'institutionnalisation de l'informel dans le processus de recrutement a confirmé le *statu quo*, en permettant aux décideurs de puiser dans les ressources personnelles et politiques, et de privilégier dans leurs choix la compatibilité à la fois idéologique et générationnelle. Le clivage postcommuniste profond agissant comme un des facteurs de différenciation des élites postcommunistes et post-Solidarnosc s'est d'abord

[84] Entretien avec un des experts du Département d'analyses stratégiques, effectué le 25 avril 2014.

étendu sur, ou plutôt : reflété dans leurs conseillers, pour s'affaiblir graduellement, cet effet étant le plus probablement un effet du temps.

Il semble qu'au cours des années, la catégorie de conseillers, d'abord plutôt restreinte et homogène, s'est différenciée en confidents proches au profil généraliste, et conseillers-experts, soit placés au sein du cabinet politique mais n'ayant d'accès au décideur que de manière occasionnelle ou médiate, soit soutenant le gouvernement de l'extérieur, par des analyses ponctuelles commandées lors qu'une question pressante émerge.

Ces catégories – sans que ce soit une catégorisation exhaustive – s'avèrent similaires à celles labélisées *« les copains »* et *« les valets »* par Guy Carcassonne dans sa typologie des cabinets : *« Les copains. Le cabinet est majoritairement composé d'amis de plus ou moins longue date, appartenant à peu près à la même génération que leur ministre. (…). Les valets. (…) Dans ce système, les recrutements (…) sont laissés à la discrétion du directeur de cabinet. (…) Les conseillers, réputés techniquement compétents, ne communiquent avec leur patron que par des notes dont ils ont rarement l'occasion de défendre personnellement le bien-fondé »* [85].

Si le type de cabinet étiqueté par Carcassonne *« les enfants »*[86], avec un homme politique expérimenté entouré par de jeunes apprentis, se présente comme moins répandu[87], son absence limite le processus de renouvellement générationnel – ou bien, elle en est un produit, la direction de l'impact n'étant ici pas évidente. Lors du premier gouvernement de Donald Tusk on a observé l'émergence d'une variante de ce genre de cabinet, se matérialisant dans l'Equipe de conseillers stratégiques. Cette expérimentation combinait un rajeunissement de l'entourage consultatif avec un recrutement focalisé sur les compétences en recherche et l'expertise en secteur non-gouvernemental. Le résultat d'une telle sélection était une équipe de trentenaires politiquement neutres, dont la posture *« apartisane »*, pour reprendre la formule d'Andrzej Drawicz, évoque non seulement un recadrage institutionnel, des anciennes divisions idéologiques qui s'affaiblissent et des différences intergénérationnelles, mais aussi une banalisation du rôle de conseiller, dont l'exécution devient encore un autre projet dans un calendrier rempli d'un jeune professionnel.

Au cours de l'entretien, un confident de Tadeusz Mazowiecki décrivit ainsi le moment où il accepta la proposition du premier ministre de rejoindre son équipe : *« Je n'avais aucun doute, aucune seconde de doute, car ce qui se passait en Pologne à l'époque fut un couronnement miraculeux de nos biographies »*[88]. Entre la perception de sa mission comme le couronnement de biographie et comme un projet existe un écart immense, lié à une différente compréhension du service public et se traduisant, nous le supposons, par l'exécution différente du rôle de conseiller. Pour saisir ces divergences qui puissent en retour nous amener à la découverte d'autres critères et déterminantes de sélection, invisibles dans cette analyse préliminaire, il nous faut analyser les narrations biographiques de conseillers, un enjeu qui appartient à une autre partie de notre recherche.

---

[85] Guy Carcassonne, « Typologie des cabinets », *Pouvoirs* 1986, n° 36, pp. 87–89. En puisant dans ce texte, il faut garder à l'esprit que l'auteur traite les cabinets de façon spécifique, comme *« le ministre collectif »* (*ibidem*, p. 86) ; *« Le cabinet n'est nullement un protagoniste à part entière, ayant en propre sa légitimité, sa compétence et sa fonction. Il n'a que celles que lui octroie le type de relations entre ministre et administrations. Tantôt le premier est assez sensiblement assujetti aux secondes, et les conseillers sont les interprètes plus ou moins fidèles des directions, davantage que les courroies de transmission de la volonté gouvernementale. Tantôt ils impriment effectivement la logique politique, mais alors ils parlent et agissent au nom et pour le compte de leur 'patron'. Car la fonction de ministre, en fait, n'est jamais individuelle. Il n'est de ministre que collectif : 'le titulaire du poste + son cabinet'* » (*ibidem*, p. 85).

[86] *Ibidem*, p. 88.

[87] Alors qu'on l'observe autour de ministres dans les ministères sectoriels, il est virtuellement absent de la réalité de la Chancellerie du premier ministre.

[88] Entretien avec un conseiller de Tadeusz Mazowiecki.

Tableau 1. Les premier ministres polonais de l'après 1989, leur affiliation partisane et origine politique

Premier ministre	**Début du mandat**	**Fin du mandat**	**Parti**	**Origine politique**
Tadeusz Mazowiecki	24 août 1989	4 janvier 1991	Non partisan - Solidarnosc	post-Solidarnosc
Jan Olszewski	n'est pas entré en fonction		Alliance centre [*Porozumienie Centrum*]	post-Solidarnosc
Jan Krzysztof Bielecki	4 janvier 1991	6 décembre 1991	Congrès libéral-démocrate [*Kongres Liberalno-Demokratyczny*]	post-Solidarnosc
Bronisław Geremek	n'est pas entré en fonction		Union démocratique [*Unia Demokratyczna*]	post-Solidarnosc
Jan Olszewski	6 décembre 1991	5 juin 1992	Alliance centre	post-Solidarnosc
Waldemar Pawlak	5 juin 1992	10 juillet 1992	Parti paysan polonais [*Polskie Stronnictwo Ludowe*]	postcommuniste
Hanna Suchocka	11 juillet 1992	25 octobre 1993	Union démocratique	post-Solidarnosc
Waldemar Pawlak	26 octobre 1993	6 mars 1995	Parti paysan polonais	postcommuniste
Józef Oleksy	7 mars 1995	7 février 1996	Alliance de la gauche démocratique [*Sojusz Lewicy Demokratycznej*]	postcommuniste
Włodzimierz Cimoszewicz	7 février 1996	31 octobre 1997	Alliance de la gauche démocratique	postcommuniste
Jerzy Buzek	31 octobre 1997	19 octobre 2001	Alliance électorale Solidarité [*Akcja Wyborcza « Solidarność »*]	post-Solidarnosc
Leszek Miller	19 octobre 2001	2 mai 2004	Alliance de la gauche démocratique	postcommuniste
Marek Belka	2 mai 2004	31 octobre 2005	Alliance de la gauche démocratique	postcommuniste
Kazimierz Marcinkiewicz	31 octobre 2005	14 juillet 2006	Droit et justice [*Prawo i Sprawiedliwość*]	post-Solidarnosc
Jarosław Kaczyński	14 juillet 2006	16 novembre 2007	Droit et justice	post-Solidarnosc
Donald Tusk	16 novembre 2007	22 septembre 2014	Plateforme civique [*Platforma Obywatelska*]	post-Solidarnosc

Bibliographie

Timothy Garton Ash, *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, New York : Random House, 1990.

Luc Boltanski, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973, vol. 14, n° 1, pp. 3–26.

Jacques Chevallier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique* 2005, vol. 4, n° 116, pp. 715–725.

Mirosław Czech, « Wygrane pokolenie 'Solidarności' », *Gazeta Wyborcza*, le 30 août 2010, p. 16.

Daniel Gaxie, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 2001, vol. 18, n° 5, pp. 21–27.

William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, pp. 89–115.

Mirosława Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2004.

Mark S. Granovetter, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6, pp. 1360–1380.

Jérôme Heurtaux, « Sciences sociales et postcommunisme. La sociologie polonaise des élites politiques (1990-2000) », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2000, vol. 31, n° 2, pp. 49–100.

Antonina Kłoskowska, « Socjologia młodzieży: przegląd koncepcji », *Kultura i Społeczeństwo*, 1987, vol. 31, n° 2, pp. 19–37.

Waldemar Kuczyński, *Zwierzenia zausznika*, Warszawa : Polska Oficyna Wydawnicza BGW, 1992.

Georges Mink, Jean-Charles Szurek, « L'ancienne élite communiste en Europe centrale : stratégies, ressources et reconstructions identitaires », *Revue française de science politique*, 1998, vol. 48, n° 1, 1998, pp. 3–41.

William Mishler, Richard Rose, « Generation, Age, and Time: The Dynamics of Political Learning during Russia's Transformation », *American Journal of Political Science*, 2007, vol. 51, n° 4, pp. 822–834.

Piotr Najsztub, « Czujność bez strachu », *Gazeta Wyborcza*, le 13 mai 1995.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*, Sigma Paper n° 38, le 28 mars 2007.

Annick Percheron, *La socialisation politique*, Paris : Armand Colin, 1993.

B. Guy Peters, « Politicization: What is it and why should we care? », dans : Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker, Luc Verhey (dir.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke et New York: Palgrave Macmillan, 2013, pp. 12–24.

Robert D. Putnam, The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs : Prentice-Hall International, 1976.

PwC, *PwC's NextGen: A global generational study*, 2013.

Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, New Brunswick : Rutgers University Press, 1976.

Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République : les cabinets ministériels*, Paris : Dalloz, 2006.

Marci Shore, « (The End of) Communism as a Generational History: Some Thoughts on Czechoslovakia and Poland », *Contemporary European History*, 2009, vol. 18, n° 3, pp. 303–329.

Bruce L. Smith, *The Advisers. The Scientists in the Policy Process*, Washington : The Brookings Institution, 1992.

The LSE GV314 Group, « New Life at the Top: Special Advisers in British Government », *Parliamentary Affairs*, 2012, vol. 65, n° 4, pp. 715–732.

Vincent Tiberj, « Les temps changent, renouvellement générationnel et évolutions politiques en France », *Revue française de sociologie*, 2013, vol. 54, n° 4, pp. 741–776.

Tony Verheijen, Aleksandra Rabrenovic, « Politico-administrative relations in Central and Eastern Europe: an irresolvable stalemate? », paper prepared for the NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) Annual Conference, Sofia 25–27 March 1999.

Krzysztof Waśkiewicz, *Formy obecności „nieobecnego pokolenia”*, Łódź : Wydawnictwo Łódzkie, 1978.

Edmund Wnuk-Lipiński, Eva Fedor, Natasha Yershova, « The New Political and Cultural Elite », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n° 5, pp. 783–800.

Robert Wood, « Scientists and Politics: The Rise of an Apolitical Elite », dans : Robert Gilpin, Christopher Wright [dir.], *Scientists and National Policy-Making*, New York : Columbia University Press, 1964.