

LES « NOUVEAUX » ETATS MEMBRES ET LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE

PAR

Elsa TULMETS*

Après la chute du Mur de Berlin en 1989, qui a entraîné la fin de la division Est-Ouest, les nouveaux chefs d'Etat et de gouvernement des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)¹ ont tous placé pendant une quinzaine d'années l'adhésion à l'Union européenne (UE) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) comme priorité numéro un de leur politique étrangère. Les relations avec les voisins de l'Est et d'autres pays du monde ont ainsi reculé à l'arrière-plan. L'impact de l'adhésion à l'UE tant sur les politiques extérieures des « nouveaux » Etats membres² que des nouveaux arrivants sur la politique de l'UE a, jusqu'ici, été relativement négligé par la littérature académique³. L'acquis communautaire étant peu développé, donc peu contraignant en matière de politique étrangère, il s'agit d'un des domaines des politiques européennes où les nouveaux adhérents de 2004 et 2007 peuvent se permettre d'être particulièrement actifs pour essayer d'influencer l'évolution des relations de l'UE avec les pays tiers. Certains de ces pays, la Pologne en tête, ont d'ailleurs tenté de s'immiscer dans la politique extérieure de l'UE avant même l'adhésion officielle. Ainsi, il est intéressant de se demander comment les priorités de politique étrangère des PECO ont évolué depuis leur adhésion à l'UE et à l'OTAN, notamment ce que sont devenues les relations avec les pays de l'ancien bloc soviétique non membres de l'UE.

La Politique européenne de voisinage (PEV), lancée en 2003 pour redéfinir les relations de l'UE élargie avec ses nouveaux voisins de l'Est et du Sud, représente à ce sujet un cas particulièrement intéressant à analyser. Elle permet de montrer que le bloc d'Etats ayant adhéré en 2004 et 2007 est, contrairement à certaines idées reçues, loin d'être monolithique : les différences qui surgissent au sujet de la politique européenne vers l'Est reflètent au contraire des identités nationales et des relations de coopération avec les voisins orientaux de l'UE relativement contrastées.

Cet article présente dans un premier temps les domaines de politique étrangère où les nouveaux Etats membres ont été les plus actifs depuis l'adhésion à l'UE. Il se concentre

* Chercheuse à l'Institut de relations internationales de Prague (IRR, République tchèque). Cet article est issu d'un projet de recherche sur les « nouveaux » Etats membres et la Politique européenne de voisinage (PEV) soutenu par la Fondation Volkswagen.

¹ L'abréviation PECO est généralement utilisée pour désigner les pays post-soviétiques qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004 et 2007, soit l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie (2004), la Bulgarie et la Roumanie (2007).

² Malgré ses aspects problématiques, le terme de « nouvel Etat membre » est communément utilisé pour désigner les Etats d'Europe centrale et orientale et de la Méditerranée qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004 et 2007, soit Chypre, Malte et les PECO précités. La présente analyse se limite aux pays adhérents post-communistes.

³ Cf. Petr KRATOCHVIL / Elsa TULMETS, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2009.

ensuite sur la Politique européenne de voisinage pour mettre en valeur, dans un premier temps, la participation différenciée des nouveaux Etats membres à la création de la PEV, avant de se tourner vers l'engagement de certains d'entre eux dans la définition d'une politique de voisinage vers l'Est à travers la création d'une Synergie de la mer Noire et d'un Partenariat oriental.

LA REDEFINITION DE PRIORITES DE POLITIQUE EXTERIEURE APRES L'ADHESION

Il est possible d'identifier au moins quatre domaines autour desquels se concentre la politique extérieure des nouveaux Etats membres. Cependant, le degré d'implication des Etats d'Europe centrale et orientale reste largement différencié et dépend aussi de la manière dont ces Etats ont défini leurs identités de politique étrangère et effectué l'apprentissage des règles européennes.

Quatre domaines de prédilection

Les activités de politique étrangère des adhérents de 2004 et 2007 issus de l'ancien bloc communiste, qu'elles soient de nature conflictuelle ou coopérative, se sont concentrées jusqu'ici sur les relations avec la Russie, avec les Etats-Unis, avec les Balkans occidentaux et avec les voisins orientaux de l'UE⁴.

S'agissant des relations avec la Russie, l'Union européenne est généralement divisée entre les pays fondateurs comme l'Allemagne et la France, plutôt en faveur d'un renforcement des relations bilatérales, et un groupe d'Etats, en particulier les derniers adhérents en date, considérés comme plutôt « russophobes ». Les relations difficiles entre la Russie et les Etats de ce dernier groupe ne concernent cependant que certaines relations bilatérales, notamment avec la Pologne et les Etats baltes. Parmi les derniers événements, il convient en effet de rappeler les échanges entre la Pologne et la Russie au sujet de l'embargo sur la viande et sur le projet North Stream de gazoduc en mer Baltique, les manifestations en Estonie autour du déplacement de la statue du soldat soviétique du centre-ville vers un cimetière en marge de Tallinn, ainsi que les attaques cybernétiques qui ont affecté les systèmes informatiques estoniens pendant quelques jours. Il existe d'autres thèmes récurrents, comme les débats autour de la question des frontières entre l'Estonie ou la Lettonie et la Russie, le sort des minorités russophones en Estonie et en Lettonie ou encore les relations entre la Lituanie et la Russie au sujet de l'enclave de Kaliningrad et des questions d'énergie. Une des thématiques communes aux nouveaux Etats membres de l'UE dans leurs rapports avec la Russie est cependant la question de l'approvisionnement en énergie : la plupart de ces Etats dépendent en effet en grande partie du voisin russe s'agissant des apports en gaz et en pétrole, ce qui conduit certains gouvernements comme la Slovaquie, la Hongrie et, dans une certaine mesure, la République tchèque à rester relativement prudents dans leurs relations avec ce pays. Le durcissement de la politique russe vis-à-vis d'anciennes républiques soviétiques (notamment la Biélorussie, l'Ukraine et la Géorgie), qui a affecté à certaines occasions l'approvisionnement en énergie au sein de l'UE, a conduit les Etats

⁴ Cf. aussi, à ce sujet, Piotr Maciej KACZYŃSKI, « The fifth enlargement of the EU. Five years on : the case of Poland and the Czech Republic », communication présentée à Europe Visions 2, IFRI, Bruxelles, nov. 2008, disponible sur le site Internet www.ifri.org.

membres à relancer à plusieurs reprises les discussions sur la nécessité d'une politique européenne énergétique, discussions auxquelles les adhérents de 2004 et 2007 participent activement.

Pour des raisons principalement sécuritaires, les nouveaux Etats membres ont donné priorité au renforcement des relations bilatérales et multilatérales avec les Etats-Unis. Cette priorité ne se limite pas uniquement à la phase d'adhésion à l'OTAN, mais confirme la perception selon laquelle, lors des conflits majeurs du XX^e siècle, les Etats-Unis étaient les seuls à pouvoir rétablir l'ordre sur le sol européen. Ainsi, en 2003, plusieurs Etats ont accepté de signer la « Lettre de Vilnius » pour apporter leur soutien à l'engagement américain dans la guerre en Iraq et plusieurs pays ont envoyé des troupes en Iraq et en Afghanistan pour montrer leur participation active au renforcement des relations transatlantiques. Par ailleurs, la Pologne et la République tchèque ont accepté l'installation sur leur territoire d'un système de boucliers antimissiles, qui représente un moyen pour ces deux pays de renforcer leurs relations avec les Etats-Unis en dehors du cadre de l'OTAN.

Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale se sont impliqués dans les Balkans occidentaux. Malgré des divergences sur la question de l'indépendance du Kosovo, les adhérents de 2004-2007 reconnaissent la vocation à l'adhésion des candidats (Croatie, République de Macédoine) et candidats potentiels (Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Serbie). La République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie sont particulièrement actives dans la région et soutiennent le processus de stabilisation en participant aux opérations de maintien de la paix et aux missions de police internationales, tout en fournissant une aide bilatérale importante et une contribution aux projets d'assistance technique de l'UE sur le terrain. La République tchèque est notamment très engagée sur la question d'une adhésion rapide de la Croatie à l'horizon 2010 et dans les projets de coopération soutenus par la Commission européenne⁵.

Enfin, l'intérêt des « nouveaux » Etats membres sur la question d'une dimension orientale de la politique extérieure de l'UE, en particulier de la Politique européenne de voisinage lancée en 2003-2004, est relativement connu, mais le degré d'engagement de l'Europe centrale et orientale sur cette question est loin d'être homogène. C'est ce que nous détaillerons dans la suite de cet article.

Bien que ces quatre thématiques de politique étrangère soient communes à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré en 2004 et 2007 à l'UE, cette courte rétrospective met déjà en valeur les variations dans la définition de la politique étrangère de ces Etats, aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau européen.

Définition d'une identité de politique étrangère et apprentissage des règles européennes

Il existe plusieurs manières d'expliquer ces différences, nous avançons ici trois raisons principales : (a) la politique intérieure du pays et le changement des élites politico-administratives depuis 1989 ; (b) la présence d'identités de politique étrangère distinctes, qui se construisent notamment sur un rapport au passé et des effets de mémoire collective différents ; (c) les expériences différenciées de l'apprentissage des règles de fonctionnement de la politique extérieure de l'UE.

⁵ Entretien, ministère tchèque des Affaires étrangères, Prague, 24 oct. 2008.

En premier lieu, le positionnement de chaque nouvel Etat membre sur une question de politique extérieure peut différer en fonction de la constellation politique au gouvernement. Dans le cas polonais, de nombreux analystes ont constaté des accents de politique étrangère relativement différents entre les derniers gouvernements successifs, en particulier entre les gouvernements menés par Jaroslaw Kaczyński et Donald Tusk⁶. Il en va de même en République tchèque : la coalition menée par les Sociaux-démocrates (ČSSD) jusqu'en 2006 avait, dans certains domaines, d'autres priorités que celle menée par le parti conservateur du Parti civique démocrate (ODS), le ČSSD étant par exemple pro-russe à l'inverse de la majorité des membres de l'ODS⁷. Cependant, les prises de position en matière de politique étrangère peuvent également varier en fonction des personnalités politiques au pouvoir : le président tchèque Václav Klaus et le premier ministre Mirek Topolánek, pourtant tous deux membres du même parti (ODS), ont par exemple manifesté une interprétation divergente du conflit en Géorgie (août 2008), le premier attribuant la responsabilité du conflit aux Géorgiens, le second aux Russes. Certains pays ont par ailleurs opéré un changement des élites administratives plus radical que d'autres pays post-communistes, par exemple les Etats baltes, ce qui peut expliquer des prises de positions plus tranchées sur certains dossiers touchant notamment aux relations avec la Russie.

En deuxième lieu, les pays d'Europe centrale et orientale construisent leur politique étrangère à partir d'une rhétorique qui peut paraître, *a priori*, commune : en raison de leur expérience de la transition vers la démocratie et de l'adhésion au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne, la politique étrangère des nouveaux Etats membres est généralement orientée vers la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et le soutien de la société civile. L'expérience de la transformation économique et de l'intégration au marché intérieur de l'UE est également promue par certains gouvernements pour assurer une aide à la transition vers l'économie de marché⁸. Cependant, des Etats comme la Pologne ont réussi à construire une identité spécifique en s'appuyant sur un discours de politique étrangère plus ancien, développé lors de l'entre-deux guerres, puis par la diaspora à l'étranger. Ainsi, la politique étrangère polonaise continue à construire une rhétorique de politique étrangère qui inclut la variable géopolitique d'un positionnement géographique ambigu entre l'Allemagne et la Russie⁹. La Hongrie représente un autre exemple, où la défense de la nation hongroise – telle qu'elle existait avant le Traité de Trianon de 1920 – reste une constante dans la rhétorique de politique étrangère de l'après-1989, ce qui justifie l'octroi d'une aide aux pays voisins qui abritent des minorités d'origine hongroise¹⁰. Les Etats baltes rencontrent cependant plus de mal à construire leur propre identité de politique étrangère, malgré une courte expérience d'Etat souverain dans l'entre-deux guerres, tout comme la République tchèque et la Slovaquie, dont la rhétorique de politique étrangère a – semble-t-il – souffert de la partition de la Tchécoslovaquie en 1993. La République tchèque articule cependant plus

⁶ Cf. par exemple Piotr Maciej KACZYŃSKI, *op. cit.*

⁷ Petr DRULÁK, « Qui décide la politique étrangère tchèque ? Les internationalistes, les européenistes, les atlantistes ou les autonomistes ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 61, print. 2006, pp. 70-84.

⁸ Pour un aperçu des positions de la plupart des Etats membres, cf. Barbara LIPPERT, « The discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, reform proposals and national positions », *International Policy Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, juil. 2007, p. 19.

⁹ Pour plus de détails, cf. Piotr Maciej KACZYŃSKI, *op. cit.* ; Sebastian GERHARDT, *Polska Polityka Wschodnia. Die Außenpolitik der polnischen Regierung von 1989 bis 2004 gegenüber den östlichen Nachbarstaaten Polens (Russland, Litauen, Weißrussland, Ukraine)*, Verlag Herder Institut, Marburg, 2007.

¹⁰ Pour plus de détails, cf. Pál DUNAY, « Das alte Ungarn im neuen Europa. Ungarische Sicherheitspolitik nach dem Systemwandel », *HSEK-Report*, n° 2, 1993, ; Pál DUNAY / Wolfgang ZELLNER, *Ungarns Außenpolitik 1990-1997*, Nomos, Baden-Baden, 1998.

fortement son discours identitaire autour de la promotion des droits de l'homme, une tradition qui ne remonte pas uniquement au Printemps de Prague (1968) et à la Révolution de velours (1989), mais à la Révolution hussite qui précède d'un siècle le mouvement réformiste de Luther¹¹. L'Estonie, en raison de sa proximité linguistique avec la Finlande, a suivi ces dernières années une voie similaire de construction identitaire, se définissant de plus en plus comme un pays nordique, voire scandinave¹².

Par ailleurs, dans les débats qui animent les sociétés d'Europe centrale et orientale, les constructions mémorielles sont loin d'être toujours les mêmes. Les rapports aux pays voisins diffèrent, les contentieux issus du passé aussi¹³ ; les relations avec Moscou n'étaient pas forcément identiques sous la période communiste¹⁴. Bref, les constructions mémorielles collectives influent aussi la rhétorique de politique étrangère tant des Etats qui ont retrouvé depuis peu leur statut d'Etat souverain que de ceux qui ont revêtu les habits de l'Etat-nation depuis une quinzaine d'années seulement.

En troisième lieu, les différentes vagues de négociation avec la Commission, la mise en concurrence des candidats et l'adhésion en deux vagues ont entraîné une préparation différenciée et donc une familiarisation différente avec les règles de fonctionnement du « club » européen. De manière générale, les pays les plus avancés dans leurs réformes ont eu accès plus rapidement aux institutions internes de l'UE en tant qu'observateurs, non seulement au Parlement européen, mais aussi au sein des agences communautaires et des comités de l'UE. Grâce à leur engagement régulier sur certaines questions, les nouveaux Etats membres ont appris à mieux doser le recours à certains droits – la Pologne a par exemple compris que le recours systématique au droit de veto dans les relations UE-Russie n'était pas forcément constructif¹⁵ – et à ne plus commettre certaines fautes de communication pour mieux articuler leurs intérêts auprès des partenaires européens¹⁶. Cela peut être analysé comme le résultat d'un processus de socialisation des élites politico-administratives aux règles formelles et surtout informelles de fonctionnement de l'UE¹⁷.

La Politique européenne de voisinage représente un des cas les plus intéressants à analyser pour comprendre de quelle manière les Etats ayant récemment adhéré à l'UE participent de manière différenciée non seulement à la mise en œuvre, mais aussi à la création et à l'évolution de la politique étrangère européenne.

¹¹ Petr DRULÁK, « Probably a regime, perhaps a Union : European integration in the Czech and Slovak political discourse », in Helene SJURSEN (dir.), *Enlargement in Perspective*, ARENA Report n° 2/05, Oslo, 2005, pp. 209-246.

¹² A ce sujet, cf. le discours de l'ancien ministre des Affaires étrangères et actuel Président estonien : Toomas Hendrik ILVES, « Estonia as a Nordic country », Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 14 déc. 1999, disponible sur le site Internet www.vm.ee/eng/nato/1210.html.

¹³ Cf. Georges MINK / Laure NEUMAYER, *L'Europe et ses passés douloureux*, La Découverte, Paris, 2007.

¹⁴ Cf. Antoine MARES (dir.), « Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS, 1945-1989 », *Cahiers du CEFRES*, n° 25, Prague, mai 2001.

¹⁵ Piotr Maciej KACZYNSKI, *op. cit.*, p. 23.

¹⁶ Entretiens au secrétariat du Conseil de l'UE, Bruxelles, oct. 2008.

¹⁷ Elsa TULMETS, *La Conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, Thèse de doctorat en Science politique/Relations internationales, co-tutelle Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France)/Freie Universität Berlin (Allemagne), 28 sept. 2005, disponible sur le site Internet eoledoctorale.sciences-po.fr/theses/theses_en_ligne/tulmets_scpo_2005/tulmets_scpo_2005.htm. Cf. aussi Trine FLOCKHART (dir.), *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe*, Palgrave MacMillan, New York, 2005.

UNE PARTICIPATION DIFFERENCIÉE A LA CREATION DE LA PEV

Dès l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, quelques pays d'Europe centrale et orientale comme la Pologne – à cette époque encore candidats – ont entrepris d'influencer l'agenda européen envers le voisinage oriental. Ils ont agi en partie en coopération avec quelques « anciens » Etats membres de l'UE, mais aussi en transmettant directement au Conseil des papiers informels de position.

Une politique vers l'Est qui s'est élargie à l'ensemble du voisinage

La PEV est née, il faut le rappeler, dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Il n'est donc pas étonnant de remarquer de nombreuses similitudes entre les deux politiques. Certes, la Commission européenne a été un des principaux artisans de la PEV et le fait que de nombreuses personnes de la DG Elargissement soient aujourd'hui à la tête du département en charge du voisinage au sein de la DG Relex explique dans une large mesure le transfert et l'adaptation de savoir-faire institutionnel et technique de l'élargissement à la PEV¹⁸. Toutefois, les « nouveaux » Etats membres, qui ont accumulé une certaine expérience avec les instruments de l'élargissement, ont également exercé une influence non négligeable – et jusqu'ici moins connue du milieu académique – dans le lancement de la Politique de voisinage.

A l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, plusieurs initiatives politiques – nommées « politique de proximité » ou d'« Europe élargie » (en anglais, *Wider Europe*) – ont été lancées à l'égard de l'Europe de l'Est, en particulier par la Grande-Bretagne, la Suède, l'Allemagne et aussi la Pologne. Ces initiatives étaient adressées en premier lieu aux voisins de l'Est de l'UE et visaient à créer une politique sous-régionale sur le modèle du Partenariat euro-méditerranéen (1995) et de la Dimension septentrionale (1999). La méthode employée pour l'élargissement à l'Est – qui ressemble fort à la méthode ouverte de coordination¹⁹ – a aussi constitué une référence centrale pour lancer les aspects concrets de la PEV. Ainsi, avant même l'élargissement officiel de 2004, les gouvernements polonais et lituanien ont remis au Conseil et à la Commission plusieurs documents informels (*non-papers*) qui conseillaient notamment de s'inspirer de cette expérience de l'élargissement pour lancer une politique européenne vers l'Est, permettant d'inciter d'éventuels candidats, l'Ukraine en tête, à engager des réformes destinées à les mettre sur la voie de l'adhésion. Encouragée par ces propositions venues des candidats eux-mêmes, la Commission n'hésita pas à qualifier la

¹⁸ Elsa TULMETS, « Adapting the experience of enlargement to the neighbourhood policy : the ENP as a substitute to enlargement ? », in Petr KRATOCHVÍL (dir.), *The EU and its Neighbourhood : Policies, Problems, Priorities*, Institute of International Relations, Prague, 2006, pp. 16-34 ; Judith KELLEY, « New wine in old wineskins : policy adaptation in the European Neighborhood Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLIV, n° 1, mars 2006, pp. 29-55 ; Julien JEANDESBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures et Conflits*, n° 66, été 2007, pp. 11-30.

¹⁹ La méthode ouverte de coordination (MOC), inspirée des pratiques intergouvernementales d'institutions internationales comme le FMI ou l'OCDE, a été définie dans une forme primaire au sein de la zone euro, avant de se développer et d'être nommée ainsi au sein des politiques européennes sociales et de l'emploi (Stratégie de Lisbonne). Sur cette méthode, cf. Renaud DEHOUSSE (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, Paris, 2004. Cette méthode a, dans une certaine mesure, été adaptée à la politique extérieure de l'UE, via l'élargissement. A ce sujet, cf. Elsa TULMETS, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, n° 18, hiv. 2006, pp. 155-189.

méthode de l'élargissement de « réel succès » et, forte de cette légitimité, à en faire une source fondamentale d'inspiration pour le lancement de l'initiative « Europe élargie – Voisinage »²⁰. Ainsi, les communications de la Commission de 2003 et 2004, qui fixaient les termes de la PEV, présentent de nombreuses similitudes avec celles de la pré-adhésion.

Bien que, à l'époque, l'idée d'une « dimension orientale » de la PEV telle que suggérée par la Pologne n'ait pas été adoptée au niveau européen, plusieurs éléments de la proposition polonaise, déjà très élaborée, ont été incorporés à la PEV²¹ : par exemple, l'idée d'une approche différenciée, basée sur des relations bilatérales et une stratégie nationale prenant en compte le contexte de chaque pays, mais aussi la majorité des instruments d'assistance de la stratégie de pré-adhésion comme les programmes de coopération transfrontières (CBC), les projets TAIEX²², les jumelages administratifs (*Twinning*) et les programmes de coopération culturelle et scientifique. Tous ces instruments ont été adaptés au contexte du voisinage et font maintenant partie de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI) qui a remplacé en 2007 les programmes TACIS et MEDA²³. Cependant, sous la pression de l'Espagne, de la France et de l'Italie, les pays voisins du Sud ont également été inclus parmi les bénéficiaires de cette politique afin d'engager une relance du processus de Barcelone et de contrebalancer l'engagement financier de l'élargissement à l'Est²⁴. Suite à la Révolution des roses en Géorgie et sous la pression des adhérents de 2004 et 2007, les pays du Caucase du Sud ont également bénéficié de cette politique finalement baptisée Politique européenne de voisinage. Enfin, le Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, a fait de la politique de l'UE envers ses voisins un des fers de lance de la Stratégie européenne de sécurité de 2003²⁵.

Les liens entre politique bilatérale et politique européenne vers l'Est

Il est possible de distinguer quatre catégories de nouveaux Etats membres ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 et 2007²⁶ : (a) les pays d'Europe centrale ou Groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ; (b) les Etats baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) ; (c) les pays des Balkans occidentaux (Slovénie) ; (d) les pays d'Europe du Sud-Est (Bulgarie, Roumanie). Ces pays se sont engagés de manière différenciée dans la définition d'une politique européenne adressée aux voisins de l'UE élargie, tant avant qu'après l'élargissement. Alors que pour certains pays, comme la Pologne, la définition d'une politique européenne vers l'Est s'inscrivait dans le prolongement de leur propre politique

²⁰ Entretiens à la DG Elargissement, avr. 2004, et à la DG Relex (Coordination de la PEV), 23 fév. 2006, Bruxelles. COMMISSION EUROPEENNE, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », Communication au Conseil et au Parlement européen, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003.

²¹ Michal NATORSKI, « Explaining Spanish and Polish approaches to the European Neighbourhood Policy », *European Political Economy Review*, n° 7, été 2007, pp. 63-101, disponible sur le site Internet www.eper.org.

²² TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) a été créé en 1995 pour aider les Etats candidats à adopter et à mettre en œuvre l'acquis communautaire dans le domaine du marché intérieur.

²³ Pour plus de détails, cf. Elsa TULMETS, « Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy : a way to improve the EU's external capabilities ? », *Politique européenne*, n° 22, print. 2007, pp. 55-80.

²⁴ Raffaella DEL SARTO / Tobias SCHUMACHER, « From EMP to ENP : what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean ? », *European Foreign Affairs Review*, n° 10, 2005, pp. 17-38 ; Sharon PARDO, « The Euro-Mediterranean neighbourhood space : outline for a new institutional structure », in Roberto DI QUIRICO (dir.), *Europeanisation and Democratisation. Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in European Union's Neighbour Countries*, Florence, European Press Academic Publishing, 2005, pp. 237-260.

²⁵ Javier SOLANA, European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World, Bruxelles, 12 déc. 2003.

²⁶ Pour une classification similaire des nouveaux Etats membres, cf. Petr KRATOCHVIL, « New EU members and the ENP : different Agendas, different Strategies », *Intereconomics*, vol. XLII, n° 4, juil.-août 2007, pp. 191-196.

étrangère définie depuis le début des années 1990, pour d'autres, la participation à la création de cette politique n'allait pas forcément de soi et c'est seulement avec le lancement de la Politique européenne de voisinage en 2003-2004 que l'intérêt pour les voisins de l'UE a commencé à faire jour.

Le Groupe de Visegrád

L'initiative d'une politique européenne envers les voisins n'est pas venue du Groupe de Visegrád, créé en 1991 par la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie pour militer ensemble pour l'adhésion à l'UE, mais de la Pologne en particulier. La Pologne représente un cas à part dans le sens où elle a été le principal instigateur de la dimension orientale de la PEV en exprimant très tôt une certaine inquiétude face à l'absence de politique de l'UE vers l'Est²⁷. Dès 2003, le gouvernement polonais a transmis au Conseil de l'UE un papier non officiel sur la « Dimension orientale » et le ministre des Affaires étrangères W. Cimoszewicz a prononcé plusieurs discours invitant ses partenaires européens à agir envers les voisins orientaux qui avaient une perspective d'adhésion – la Russie en était exclue car « elle n'aspire pas à l'adhésion »²⁸). La Pologne a également cherché des soutiens parmi les « anciens » Etats membres, notamment l'Allemagne, pour influencer l'agenda européen sur le dossier ukrainien, soulignant que leur politique envers « leurs voisins orientaux s'est longtemps résumée à des initiatives bilatérales » et, de fait, l'engagement pour une approche commune s'est manifesté plus tardivement.

La Slovaquie est le pays qui, chronologiquement, s'est engagé le plus rapidement dans les débats sur la PEV, par le biais de l'organisation de conférences et de prises de position informelles (*non-papers*)²⁹. La République tchèque semble avoir cependant repris le flambeau, notamment dans la perspective de sa présidence européenne de 2009, alors qu'elle était jusqu'ici le pays le moins intéressé par les relations avec les voisins l'Est au sein du Groupe de Visegrád. L'absence de frontière commune avec l'Europe de l'Est depuis la division de la Tchécoslovaquie en 1992-1993 explique en partie ce positionnement. De façon semblable, la Hongrie a manifesté plus tardivement son intérêt pour la PEV et s'est concentrée sur le soutien à la minorité hongroise en Ukraine à travers l'Initiative Nyíregyháza, lancée en octobre 2003 pour renforcer la coopération transfrontalière avec l'Ukraine au niveau économique et culturel. Cette initiative est considérée par le gouvernement hongrois comme la principale contribution du pays à la PEV, en plus des programmes européens. Les pays de Visegrád ont, certes, manifesté des divergences sur des dossiers comme les relations avec la Russie et la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, mais ils ont réussi à s'accorder en avril 2008 sur une position commune vis-à-vis du voisinage oriental de l'UE³⁰.

Les Etats baltes

²⁷ Cf. par exemple Piotr BURAS / Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *Foreign Policy in Dialogue*, vol. VI, n° 19, 27 juil. 2006, pp. 34-43, disponible sur le site Internet www.deutsche-aussenpolitik.de ; Michal NATORSKI, *op. cit.*

²⁸ Włodzimierz CIMOSZEWICZ, « The Eastern policy of the European Union », discours à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France), *Materials and Documents*, n° 7, juil. 2004, pp. 20-24.

²⁹ Cf. par exemple Katarzyna PELCZYNSKA-NALECZ et al. (dir.), *Eastern Policy of the Enlarged European Union. Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus. A Visegrád Perspective. Thinking about an Eastern Dimension*, Center for Eastern Studies/Slovak Foreign Policy Association, Varsovie/Bratislava, 2003.

³⁰ GROUPE DE VISEGRAD, *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères des pays du Groupe de Visegrád*, Prague, 23 avr. 2008, disponible sur le site Internet www.visegradgroup.eu.

La Lituanie et plus tard l'Estonie se sont engagées dans la définition des relations de l'UE avec leurs futurs voisins. Comme la Pologne, la Lituanie était active avant même l'adhésion. Les chefs d'Etat et de gouvernement de ces trois Etats ont insisté sur la nécessité pour l'UE de soutenir les processus de démocratisation en Biélorussie et en Ukraine, ainsi que dans le Caucase du Sud, notamment après la Révolution des roses en Géorgie, ce qui s'est traduit par un engagement dans divers projets bilatéraux et européen. L'ancien premier ministre Mart Laar a proposé ses services de conseil au président géorgien M. Saakhachvili sur les réformes économiques, des experts estoniens et lituaniens ont promu au niveau européen la mission Eurojust-Themis destinée à soutenir l'Etat de droit en Géorgie. En 2006, les Etats baltes ont proposé une stratégie du « trois plus trois » pour « *exprimer leur solidarité envers les trois anciennes petites Républiques soviétiques* » du Caucase du Sud, dont les relations avec la Russie étaient considérés comme relativement ambiguës³¹. Enfin, à l'été 2008, les Présidents estonien et lituanien, accompagnés du Premier ministre letton – et du Président polonais –, ont manifesté dans les rues de Tbilissi pour montrer leur soutien au gouvernement géorgien dans le conflit avec la Russie.

La Slovénie

La Slovénie représente un cas à part dans le sens où il s'agit du seul pays des Balkans occidentaux à faire actuellement partie de l'UE. La Slovénie a notamment promu la création d'une Université de la Méditerranée, cette proposition étant devenue un des thèmes sa présidence de l'UE en 2008³². En ce sens, la Slovénie est le seul pays post-soviétique membre de l'UE à s'intéresser prioritairement à la Politique de voisinage vers le Sud³³.

La Bulgarie et la Roumanie

En raison de leur « tardive » adhésion à l'UE, la Roumanie et la Bulgarie n'ont commencé à s'intéresser à la politique européenne de voisinage qu'autour des années 2006-2007. Auparavant, ces deux pays avaient participé à des initiatives de coopération sous-régionale liées à la mer Noire et, dans le cas de la Roumanie, aux pays du Danube. Cependant, leur politique étrangère restait centrée sur les processus d'adhésion à l'UE et l'OTAN. Le gouvernement bulgare n'a jamais caché ses préférences pour un renforcement des relations avec les pays du Caucase, ni la Roumanie son appui à la Moldavie pour l'obtention du statut de candidat à l'adhésion à l'UE.

UN ENGAGEMENT RENOUVELE DANS LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE VERS L'EST

Depuis son lancement, la PEV n'a eu de cesse d'être critiquée pour sa faiblesse à faire le lien entre l'approche bilatérale ou différenciée, prônée par la négociation de Plans d'action entre l'UE et chaque Etat partenaire, et les coopérations sous-régionales mises en œuvre autour de la Méditerranée et de la mer Baltique. Alors que la dimension régionale de la Méditerranée et celle de la Baltique ne font pas vraiment doute en raison de leur

³¹ Entretien à la Représentation permanente de l'Estonie auprès de l'UE, Bruxelles, 7 juin 2006, et avec le vice-secrétaire d'Etat du ministère estonien des Affaires étrangères, Tallinn, 28 juin 2006.

³² Entretien avec un expert slovène, juin 2008.

³³ Sur ce point, cf. aussi Petr KRATOCHVIL, « New EU members... », *op. cit.*

ancienneté³⁴, la construction régionale du bassin de la mer Noire est déjà moins évidente³⁵. Ainsi, les dernières présidences de l'UE n'ont pas rencontré de réelles difficultés à proposer un renforcement de la « Dimension septentrionale » (présidence finlandaise de 2006) ou le lancement d'une « Synergie de la mer Noire » (présidence allemande de 2007). Le caractère régional de la « Dimension orientale », initialement proposée par les Polonais et reprise aujourd'hui sous la forme d'un « Partenariat oriental » soutenu par les Tchèques et les Suédois, reste cependant encore matière à débat³⁶. L'ensemble des nouveaux Etats membres a toutefois apporté son soutien à ces diverses propositions, qui tendent au renforcement des relations de l'Union européenne avec son voisinage post-communiste et à un rééquilibrage des différentes dimensions géographiques de la PEV.

La Dimension septentrionale et la Synergie de la mer Noire

La plupart des nouveaux Etats membres ont soutenu la présidence finlandaise de 2006, qui ambitionnait de relancer la PEV au Nord-Est, ainsi que la stratégie allemande de « PEV Plus », qui voulait développer la dimension orientale de la PEV.

La « Dimension septentrionale » a été proposée par la Finlande en 1997 à partir d'un projet suédois, acceptée au niveau européen en 1999 lors de la présidence finlandaise de l'UE et retravaillée sous présidence finlandaise en 2006. Son originalité consistait, en 1997, à développer des aires de coopération entre des Etats aux statuts différents – des Etats membres (Finlande, Suède, Allemagne, Danemark), des candidats à l'adhésion à l'UE (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne) et des Etat tiers (Russie, Islande, Norvège) – dans des secteurs d'intérêt commun comme l'environnement ou la coopération entre polices (surveillances aux frontières, immigration illégale, trafics divers). La stratégie de 2006 entendait redéfinir cette coopération dans le sens où, depuis 1997, les candidats étaient devenus membres de l'UE et l'Accord de coopération et de partenariat avec la Russie demandait à être renouvelé. De plus, le projet envisageait de discuter une possible extension de la Dimension septentrionale à un pays comme la Biélorussie, afin d'encourager les changements politiques dans ce pays, par exemple par le biais de coopérations entre sociétés civiles. Il n'est donc pas étonnant de constater que la stratégie renouvelée a reçu un fort soutien de la part des Etats baltes et de la Pologne³⁷.

La stratégie allemande de « PEV Plus » visait, quant à elle, à développer la dimension orientale de la PEV. Le projet, présenté lors de la présidence finlandaise, entendait à l'origine définir une politique européenne qui puisse s'adresser tant aux pays de la PEV qu'à la

³⁴ On peut faire remonter la construction régionale de la Méditerranée comme ensemble géographique et culturel à la période des expéditions lancées par Napoléon à la fin du XVIII^e siècle. Cf. Marie-Noëlle BOURGET *et al.* (dir.), *L'Invention scientifique de la Méditerranée – Egypte, Morée, Algérie*, EHESS, Paris, 1998.

³⁵ Laure DELCOUR, « A missing Eastern dimension ? The ENP and region-building in the post-Soviet area », in Laure DELCOUR / Elsa TULMETS (dir.), *Pioneer Europe ? Testing EU's Foreign Policy in the Neighbourhood*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 161-176.

³⁶ Un des fonctionnaires de la DG Relex ayant participé à la rédaction des propositions de la Commission sur la politique à l'Est sous présidence finlandaise, allemande et tchèque a indiqué que la dimension orientale de la PEV ne va pas de soi, l'Europe de l'Est ne constituant pas une région géographiquement limitée comme la mer Baltique ou la Méditerranée. Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG Relex, Politique européenne de voisinage, Bruxelles, oct. 2008.

³⁷ Entretiens aux Représentations permanentes de la Finlande et de l'Estonie auprès de l'UE, Bruxelles, 5 et 7 juin 2006.

Russie³⁸. Face au manque d'appui de certains Etats membres, notamment des pays du Sud, et à certaines peurs d'une transposition de l'*Ostpolitik* allemande au niveau européen, l'*Auswärtiges Amt* et la Chancellerie se sont attachés à formuler des propositions plus modestes envers l'aire post-communiste en coopération étroite avec la Commission. Parmi ces propositions, la Synergie pour la mer Noire présenta l'avantage de ne pas trahir l'approche d'origine de la présidence allemande – faire le lien entre la PEV et la politique envers la Russie –, d'obtenir le soutien au-moins d'un pays du Sud (la Grèce), ainsi que celui de la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE³⁹. L'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie se révéla par ailleurs un atout pour la présidence allemande dans le sens où cet élargissement avait créé « *un nouveau défi pour l'Union élargie, [...] la dimension de la mer Noire* »⁴⁰, auquel l'UE devait répondre. Le gouvernement bulgare soutient traditionnellement le développement de relations plus étroites avec les pays du Caucase du Sud et la Roumanie a promu de manière active la coopération en mer Noire, avant même son adhésion⁴¹. Cependant, à ce niveau aussi, les « nouveaux » Etats membres ne se présentaient pas comme un bloc uni. Le gouvernement polonais mené par les frères Kaczyński était par principe réticent à soutenir des propositions allemandes, qui visaient de surcroît à renforcer les relations avec la Russie, et sceptiques sur tout projet de coopération énergétique depuis la conclusion d'un accord germano-russe sur la construction d'un gazoduc en mer Baltique. Le Conseil a cependant confié à la Commission le soin de développer la Synergie de la mer Noire – qui vise à renforcer la coopération régionale autour de projets thématiques⁴² – et d'évaluer régulièrement son évolution⁴³.

Après l'acceptation, sous présidence française de l'UE, d'une « Union pour la Méditerranée » qui rétablissait de nouveau l'équilibre vers le Sud, le contexte était devenu plus favorable pour la relance de la dimension orientale de la PEV, cette fois sous le nom de « Partenariat oriental ». D'une certaine manière, la proposition s'inscrit dans la lignée des tentatives finlandaises et allemandes de définir une politique européenne orientée vers l'Est.

Le rôle-clef de la Pologne et de la République tchèque dans la définition d'un « Partenariat oriental »

Parmi les « nouveaux » Etats membres, la Pologne est clairement le pays le plus engagé dans la définition d'une politique européenne envers l'Est. Dès juin 2001, la Pologne avait déjà soumis à la présidence de l'UE un premier projet sur les relations futures de l'UE avec le

³⁸ « Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik. Sorge vor sicherheitspolitischem Vakuum im Gebiet zwischen Europäischer Union und Russland », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 juil. 2006 ; « New policy on Russia splits German leaders », *Herald Tribune*, 7-8 oct. 2006.

³⁹ Cf. par exemple Alexander DULEBA, « The EU's Eastern policy. Central European contribution. In a search for new approach », *Policy Paper* (Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association), n° 1, janv. 2007.

⁴⁰ Kristi RAIK / Grzegorz GROMADZKI, « Between activeness and influence. The contribution of new member States to EU policies towards the Eastern neighbours », Etude politique pour la Open Estonia Foundation, sept. 2006, disponible sur le site Internet www.upi-fia.fi/eng/institute/news/index.php?nid=33.

⁴¹ Iulian CHIFU, « The Eastern dimension of the European Neighbourhood Policy. A Romanian approach », *Eurojournal.org*, oct. 2006, disponible sur le site Internet eurojournal.org/.

⁴² COMMISSION EUROPÉENNE, Black Sea Synergy, a New Regional Cooperation Initiative. Communication to the Council and the Parliament, COM (2007) 160 final, 11 avr. 2007.

⁴³ COMMISSION EUROPÉENNE, Report on the First Year of Implementation of the Black Sea Synergy. Communication to the Council and the Parliament, COM (2008) 391 final, 19 juin 2007.

voisinage oriental⁴⁴. La proposition a ensuite évolué, pour prendre une forme plus détaillée, présentée au niveau européen en janvier 2003⁴⁵. Elle incluait un cadre institutionnel de coopération avec les voisins orientaux (principalement Ukraine, Belarus et Moldavie), destiné à coordonner les politiques et projets européens, mais aussi les activités de l'UE avec celles d'autres organisations et acteurs présents sur le terrain. La Pologne proposait que la stratégie repose sur trois piliers : les activités de l'UE, les politiques des Etats membres tant bilatérales que multilatérales et les activités non gouvernementales de la société civile. La dimension orientale devait constituer un cadre cohérent, capable cependant d'inclure le développement de relations spécifiques avec chaque Etat partenaire⁴⁶. Bien que s'étant fortement inspirée de cette proposition pour lancer la PEV, la Commission n'a pas retenu la « dimension orientale » proposée par la Pologne. Pour quelques observateurs, cela s'explique notamment par le manque de familiarité des négociateurs polonais de l'époque avec le fonctionnement quotidien de l'UE et donc leur incapacité à mieux « vendre » le projet au niveau européen⁴⁷.

Cependant, la proposition d'Union méditerranéenne lancée en 2007 par le Président français et la perspective de la présidence tchèque de l'UE en 2009 ont en partie contribué au retour de l'idée d'une politique orientale à l'agenda européen. La République tchèque était le premier pays à pouvoir insister de nouveau, après la présidence allemande de 2007, sur l'importance de l'Europe de l'Est dans la politique extérieure de l'UE. Les présidences étant préparées environ deux ans à l'avance, le ministère des Affaires étrangères a commencé en 2007 à travailler sur une proposition qu'il décida de discuter au niveau multilatéral avec un groupe d'« anciens » et de « nouveaux » Etats membres qui cherchaient à développer la politique européenne vers l'Est, de même qu'avec les partenaires du Groupe de Visegrád, dont elle avait la présidence entre juin 2007 et juin 2008. En novembre-décembre 2007, le ministère des Affaires étrangères a fait circuler un texte informel aux trois autres membres du Groupe (Pologne, Hongrie, Slovaquie) ainsi qu'aux Etats baltes et à d'« anciens » membres de l'UE « *de même disposition* », en particulier l'Allemagne et la Suède. Les points principaux de ce texte, non publié, ont été discutés, amendés puis adoptés par les quatre pays du Groupe de Visegrád lors de leur réunion du 23 avril 2008 à Prague et complétés par une déclaration sur l'Ukraine⁴⁸. En avril 2008, le ministère des Affaires étrangères tchèque a présenté ce papier informel intitulé « ENP and Eastern Neighbourhood : time to act » à ses autres partenaires européens lors d'une réunion du groupe de travail du Conseil Comité Est (COEST) chargé de suivre les dossiers de la politique européenne à l'Est⁴⁹. On y indique l'ambition de compenser la proposition française d'une Union pour la Méditerranée et d'assurer un équilibre entre les dimensions Est et Sud de la PEV, tout en insistant sur la nécessité de résoudre les conflits à l'Est de l'UE. L'idée centrale est de créer une approche multilatérale par projets, qui favoriserait, comme dans la proposition allemande de Synergie

⁴⁴ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF POLAND, *The Eastern policy of the European Union in the Run-Up to the EU's Enlargement to Include the Countries of Central and Eastern Europe-Poland's Viewpoint*, Varsovie, 13 juin 2001. Cité par Michal NATORSKI, *op. cit.*

⁴⁵ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF POLAND, « Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement », janv. 2003, in FOUNDATION STEFAN BATORY (dir.), *EU Enlargement and Neighbourhood Policy. Proceedings of the Conference Held by the Stefan Batory Foundation in Co-operation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 20-21 February 2003 in Warsaw*, Stefan Batory Foundation, Varsovie, 2003, pp. 85-98.

⁴⁶ Michal NATORSKI, *op. cit.*

⁴⁷ Entre 2001 et 2004, soit avant l'adhésion. Entretiens au secrétariat du Conseil de l'UE, Bruxelles, oct. 2008.

⁴⁸ GROUPE DE VISEGRAD, *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères...*, *op. cit.*; *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères des pays du Groupe de Visegrád, de la Suède et de l'Ukraine*, Prague, 23 avr. 2008, disponible sur le site Internet www.visegradgroup.eu.

⁴⁹ Entretiens au ministère tchèque des Affaires étrangères, Prague, mai-juin 2008.

pour la mer Noire de 2007, une politique à géométrie variable permettant à chaque pays (membre ou partenaire) de s'engager dans les projets de son choix. Le ministère tchèque a également proposé que la gestion par projets soit complétée par la création d'une plateforme politique pour encourager le dialogue régional et constituer une garantie aux acteurs économiques, tout en renforçant l'approche différenciée par une définition plus détaillée des Plans d'action et par l'extension de l'Accord négocié avec l'Ukraine à d'autres pays du voisinage⁵⁰.

Pour la Pologne, qui avait connu entre temps un changement de gouvernement important, la proposition de la République tchèque n'était pas assez ambitieuse. Le gouvernement mené par Donald Tusk décida de reprendre le dossier en prévision de sa présidence du Groupe de Visegrád en juin 2008 et d'agir rapidement pour influencer l'agenda européen dès le Conseil européen concluant la présidence slovène. Avisés par l'expérience négative de la « Dimension orientale », les Polonais recherchèrent le soutien d'un « ancien » Etat membre : ils contactèrent en premier lieu les Allemands, avec lesquels ils avaient déjà travaillé à des propositions communes sur l'Ukraine, avant de se tourner vers la Suède, qui avait l'avantage de faire partie de la présidence en trio avec la France et la République tchèque⁵¹. Un document informel conjoint a été présenté lors du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (GAERC) à la fin du mois de mai 2008⁵². Comme la proposition tchèque, ce texte indique clairement que la création d'une dimension orientale de la PEV permettrait de contrebalancer le lancement de l'Union pour la Méditerranée acceptée au Conseil européen de mars 2008. Il demande le développement de coopérations thématiques par projets dans au moins cinq domaines prioritaires (politique/sécurité, mouvements aux frontières et au-delà des frontières, domaine économique et financier, environnement et politiques sociales), le renforcement de l'approche différenciée de la PEV et la conclusion avec les pays partenaires d'accords renforcés sur le modèle de celui négocié avec l'Ukraine. En revanche, il va plus loin que la proposition tchèque en cela qu'il demande la création d'un cadre institutionnel relativement structuré de coopération avec les voisins orientaux, un peu sur le modèle de l'Union pour la Méditerranée, avec un poste de coordinateur spécial, des groupes de travail, des rencontres ministérielles et une coopération parlementaire multilatérale. Malgré ces différences, les deux papiers informels visent à faciliter un rapprochement avec les Etats intéressés par la candidature à l'UE, relançant ainsi, le débat sur les liens entre la PEV et la perspective d'adhésion.

Le Conseil européen de juin 2008 a finalement retenu le projet polono-suédois et demandé à la Commission européenne de rédiger une proposition de « Partenariat oriental » pour le début de l'année 2009 devant être adopté sous la présidence tchèque de l'UE. Le conflit armé entre la Russie et la Géorgie en août 2008 a accéléré le calendrier : le Conseil extraordinaire du 1^{er} septembre 2008 a demandé à la Commission de rendre sa proposition à la fin de l'année 2008 pour que le « Partenariat oriental » soit lancé plus rapidement. La communication du 3 décembre 2008, élaborée en consultation avec les Polonais, les Suédois

⁵⁰ *Ibid.* Pour plus de détails, cf. Jan KARLAS / Michal KOŘAN / Elsa TULMETS, « Prag, die Visegrád-Gruppe und die EU. Tschechiens Ziele in der EU-Ratspräsidentschaft », *Osteuropa*, vol. LVIII, n° 7, 2008, pp. 153-163.

⁵¹ Entretien avec un diplomate de l'Auswärtiges Amt, Berlin, sept. 2008.

⁵² MINISTERES POLONAIS ET SUEDOIS DES AFFAIRES ETRANGERES, « Non-paper on an Eastern partnership », 23 mai 2008. Cf. aussi A. K. CANCIARA, « 'Eastern Partnership' – Opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy ? », *Analyses and Opinions* (Institute of Public Affairs, Varsovie), n° 4, juin 2008.

et les Tchèques⁵³, recommande de renforcer les relations bilatérales UE-Etats partenaires par une série de mesures définies lors de la signature d'accords d'association et de Plans d'action renouvelés⁵⁴. A l'instar de l'Union pour la Méditerranée, elle propose de développer des structures multilatérales à quatre niveaux : la tenue de rencontres des chefs d'Etat ou de gouvernement tous les deux ans et d'une rencontre annuelle de printemps des ministres des Affaires étrangères, la création de quatre plates-formes thématiques⁵⁵ et le lancement de projets phares⁵⁶. La présidence tchèque de l'UE envisage, quant à elle, d'accepter la proposition de la Commission et de lancer officiellement le « Partenariat oriental » lors d'une grande conférence au printemps 2008, un peu sur le modèle de la conférence du 13 juillet 2008 qui a officiellement inauguré l'Union pour la Méditerranée après son acceptation au Conseil européen de mars 2008. Comme l'indique A. Vondra, vice-Premier ministre tchèque chargé des Affaires européennes : « en 2008, nous avons eu un 'printemps méditerranéen'. Le printemps de 2009 sera 'oriental'. »⁵⁷

* *

*

Lorsqu'on s'interroge sur l'impact exercé par l'élargissement à l'Est sur la politique extérieure de l'Union européenne, le cas de la Politique européenne de voisinage est particulièrement intéressant à analyser. Il permet en effet de montrer que l'élargissement a non seulement occupé une part importante de la politique étrangère des candidats de 2004 et 2007, mais que les conceptions de politique étrangère de ces derniers ont progressivement trouvé leur place dans la définition des relations extérieures de l'UE. Il est intéressant de constater que ce processus a bien été engagé dans l'interaction entre candidats et institutions européennes lors des négociations d'adhésion à l'UE, sans attendre la date officielle de l'élargissement. La participation des nouveaux Etats membres à la politique extérieure de l'UE se fait de manière différenciée, au-delà de leur intérêt pour des thématiques communes, reflétant une importante hétérogénéité des positions et des engagements réels, comme l'a montré notre analyse des discours de politique étrangère et des propositions de ces pays. Il serait donc faux de penser que, derrière le terme « nouvel Etat membre », communément

⁵³ En octobre 2008, les Polonais et Suédois ont proposé un papier informel (*non-paper*) plus élaboré, préparé en coopération avec le ministère tchèque des Affaires étrangères. Entretien à la Représentation permanente de la République tchèque auprès de l'UE, Bruxelles, oct. 2008.

⁵⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Eastern Partnership. Communication to the European Parliament and the Council, COM (2008) 823 final, 3 déc. 2008.

⁵⁵ Les plates-formes thématiques retenues sont les suivantes : démocratie, bonne gouvernance et stabilité ; intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE ; sécurité énergétique ; contacts entre les personnes. *Ibid.*, pp. 11-13.

⁵⁶ Les projets phares, qui doivent attirer d'autres sources de financement que le budget communautaire, devraient se concentrer sur « un programme de gestion intégrée des frontières, le soutien aux petites et moyennes entreprises, la promotion de marchés régionaux de l'électricité, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, le développement d'un corridor énergétique Sud et la prévention de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme », *ibid.*, p. 13.

⁵⁷ Alexandr VONDRA, « Foreign policy priorities of the Czech presidency », discours à l'Institute of Security and Development Policies (ISDP), Stockholm, 12 nov. 2008, disponible sur le site Internet www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=45498. Pour plus de détails sur la contribution tchèque au « Partenariat oriental », cf. Elsa TULMETS, « Preparing the EU presidency : the Czech contribution to the project of 'Eastern Partnership' », *Polish Quarterly of International Affairs*, n° 4, 2008.

employé depuis 2004 et discuté par les pays en question, se cache un groupe monolithique d'Etats directement issus du bloc soviétique. Au-delà de la césure de 1989 se dissimulent au contraire des éléments de continuité discursive et stratégique remontant à l'entre-deux guerres mondiales et parfois au-delà, qu'il serait important de mieux prendre en compte pour comprendre la réalité des positions actuelles des Etats membres d'Europe centrale et orientale.