



HAL
open science

Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale

David Cadier

► **To cite this version:**

David Cadier. Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale. Politique étrangère, 2012, 3, pp.573 - 584. 10.3917/pe.123.0573 . hal-03461317

HAL Id: hal-03461317

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461317>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale

Par **David Cadier**

David Cadier, docteur en science politique, enseigne les relations internationales à la London School of Economics (LSE) à Londres. Sa thèse de doctorat, soutenue en juin 2012 au CERI-Sciences Po, porte sur la politique étrangère des pays d'Europe centrale depuis leur adhésion à l'Union européenne.

Les politiques étrangères des pays d'Europe centrale ne peuvent se résumer à un atlantisme systématique qu'expliquerait la hantise d'une menace russe. Ces politiques, diverses, renvoient à des spécificités nationales et évoluent en fonction des contextes politiques internes et de la situation internationale. Le Partenariat oriental, même diversement considéré, reste pour ces pays un champ d'action privilégié dans les politiques de l'Union européenne.

politique étrangère

Le parachèvement du « retour à l'Europe », avec l'adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et à l'Union européenne (UE), a laissé la pensée stratégique centre-européenne orpheline de son paradigme directeur. La réalisation de cet objectif primordial, qui avait accaparé les ressources de politique extérieure et l'attention des décideurs, a inauguré pour ces pays ce qui est probablement la période la moins surdéterminée de leur histoire. D'où la nécessité, face à cet appel d'air, de chercher à mieux comprendre les préférences de politique étrangère des États d'Europe centrale et la grille de lecture de leurs décideurs. D'autant que ces préférences se trouvent dorénavant projetées dans le cadre de la politique européenne commune. La similitude des positions géographiques et la proximité des histoires récentes des États d'Europe centrale suffisent-elles à alimenter une convergence des perceptions et à générer des positions communes ?

Notamment parce qu'elles ont été projetées sur le devant de la scène diplomatique dans un contexte singulier et polarisant – celui de la guerre en Irak –, les préférences des pays d'Europe centrale ont souvent été amalgamées, voire caricaturées. La division binaire proclamée par Donald

Rumsfeld entre « ancienne » et « nouvelle » Europe, véritable énoncé performatif tant il a structuré par la suite les débats, est en réalité impropre à cartographier les positionnements des États membres de l'UE et à rendre compte de ceux des pays d'Europe centrale et orientale en particulier. L'inclination atlantiste n'est pas l'apanage de ces derniers (qu'on songe au Danemark ou aux Pays-Bas) et tous ne l'affirment pas au même degré (qu'on compare la Hongrie et l'Estonie). L'attitude critique vis-à-vis de la Russie ne leur est pas propre (cf. le Royaume-Uni ou la Suède) et elle n'est pas unanimement partagée (de la Slovaquie aux pays baltes). Pour la promotion dans l'UE d'un programme destiné au voisinage oriental, la Pologne a été secondée par la Suède autant que par la République tchèque. Ces contrastes peuvent être précisés et l'on peut tenter de les expliquer à travers l'analyse de la politique étrangère de la Pologne, de la République tchèque ou de la Slovaquie à l'égard des États-Unis, de la Russie et de la périphérie orientale de l'UE.

États-Unis : entre atlantisme normatif et atlantisme stratégique

Le maintien d'un lien transatlantique fort et fonctionnel demeure l'une des priorités cardinales de la politique extérieure des États d'Europe centrale. Pour autant, cette préférence atlantiste a largement muté depuis la période de cristallisation de la crise irakienne, et ce de façon différenciée selon les pays. Ses bases sont par ailleurs remises en cause par les évolutions récentes de la politique étrangère des États-Unis.

Deux piliers constituent les bases de l'atlantisme centre-européen. Le premier participe d'un raisonnement géopolitique : le maintien d'une présence stratégique américaine en Europe est vu comme la clé de l'équation de sécurité nationale, comme une échappatoire au dilemme historique de l'entre-deux géopolitique Allemagne-Russie. Les États-Unis constituent dans cette optique à la fois une garantie de sécurité directe, via le système de défense collective de l'OTAN, et un facteur d'équilibre régional, prévenant l'émergence d'une puissance hégémonique sur le continent¹. L'autre pilier de l'atlantisme centre-européen est de tissu axiologique. Pour beaucoup des élites politiques de la région, les États-Unis incarnent un modèle en matière d'économie de marché et de promotion proactive de la démocratie, valeurs célébrées notamment en réaction à la période communiste. Surtout, c'est le rôle décisif joué par Washington dans l'adhésion de ces pays à l'OTAN qui paraît crucial. Au-delà des garanties stratégiques

1. J. Rupnik, « America's Best Friends in Europe: East-Central European Perceptions and Policies Towards the United States », in T. Judt et D. Lacorne, *With Us or Against Us: Studies in Global Anti-Americanism*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

qu'elle apportait, cette adhésion est venue panser la blessure ontologique d'« Occident kidnappé² » ressentie par les pays d'Europe centrale durant la guerre froide : à l'heure où ces pays cherchaient à rétablir leur identité européenne et à s'ancrer institutionnellement à l'ouest, la voie vers la Communauté économique européenne (CEE) leur fut barrée par plusieurs capitales (dont Paris³), quand Washington leur ouvrait les portes de l'Alliance atlantique. De fait, la période des années 1980 et 1990 a été déterminante dans la socialisation des élites de politique étrangère centre-européennes à une grille atlantiste : les anciens dissidents reçurent l'appui moral et financier des organismes américains de soutien à la démocratisation et les élites stratégiques travaillèrent alors en étroite collaboration avec des conseillers politiques et militaires dépêchés par Washington.

Ce courant atlantiste fut dominant tout au long des années 2000, durant lesquelles se développa une relation diplomatique-épistolaire nourrie avec Washington, des lettres de soutien à l'opération irakienne en 2003 à la lettre ouverte au président Barack Obama de 2009. Dans cette dernière, des intellectuels et anciens décideurs centre-européens, regrettant que leur région soit en train de disparaître des priorités de Washington, décrivent la relation transatlantique comme « une boussole idéologique pour la politique étrangère comme pour la politique intérieure ». Ce texte n'est pas pour autant unanimement représentatif des choix récents des pays d'Europe centrale. Tout comme l'atlantisme centre-européen a deux racines principales, il peut se décliner en deux postures : un atlantisme normatif et un atlantisme stratégique. Sur ces dernières années, la distinction peut être illustrée en comparant les cas tchèque et polonais.

L'inclination atlantiste de la République tchèque ne fut pas la plus marquée dans les années 1990, ni la plus vigoureuse lors de la guerre en Irak. Elle fut en revanche sans équivoque à compter de la seconde moitié des années 2000, durant laquelle le courant atlantiste assit définitivement sa domination dans les structures de politique étrangère et gagna les coudees franches, la classe politique délaissant les questions internationales après 2004. Ce courant fut à l'origine de la participation de la République tchèque au plan de troisième site du bouclier antimissile américain, plan conçu par l'administration Bush et qui prévoyait l'installation d'une station radar en Bohême et de dix missiles intercepteurs en Pologne. Contrairement à cette dernière, le gouvernement tchèque n'exigea quasiment rien en retour de son implication dans un projet auquel l'opinion

2. M. Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, vol. 5, n° 27, 1983, p. 3-23.

3. C. Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe : assumer le changement d'échelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 46-63.

publique était pourtant très largement opposée. Les nouvelles orientations de politique extérieure impulsées par le président Obama, de l'annulation de ce projet à la politique dite du *reset* avec la Russie, furent très mal accueillies à Prague. Cette réaction, qualifiée par des chercheurs tchèques de « réflexe de panique [...] suivi d'une imploration émotive⁴ », s'incarne dans la lettre ouverte de novembre 2009. Si ce texte est signé de personnalités non pas seulement tchèques mais centre-européennes et s'il ne constitue pas en soi un acte de politique étrangère, en ce qu'aucun des signataires n'est alors en fonction⁵, il n'en demeure pas moins représentatif de la position de Prague. Deux des signataires tchèques, Karel Schwarzenberg et Alexandr Vondra, occupent depuis 2010 les fonctions respectives de ministre des Affaires étrangères et de ministre de la Défense. Ce texte pose question en ce qu'il consiste à dénoncer, par l'atlantisme, l'évolution de la politique étrangère de Washington. En cela, il

Atlantisme normatif et atlantisme stratégique

peut être qualifié d'atlantisme normatif : il procède d'une adhésion à des positions et valeurs attribuées aux États-Unis – ou projetées sur eux –, plutôt que d'un suivisme stratégique ou d'un calcul en termes de rapport de forces⁶. Depuis la réaction épidermique symbolisée par la lettre ouverte, Prague a malgré tout progressivement cherché à s'adapter à la nouvelle donne des relations transatlantiques ; mais il y a fort à parier que les faveurs de l'élite de politique étrangère tchèque vont plutôt au candidat républicain dans la course à la Maison-Blanche.

Par contraste, en Pologne, un atlantisme stratégique semble progressivement prendre le pas sur un atlantisme normatif. Les deux aspects étaient pleinement fusionnés au début des années 2000, période durant laquelle la Pologne cherchait à s'affirmer comme premier allié des États-Unis en Europe continentale. Varsovie fut néanmoins déçue des faibles dividendes de ses efforts, qu'il s'agisse des contrats en Irak ou, plus décisif encore, des avantages conférés à ses citoyens en matière de mobilité : la Pologne est à ce jour le seul pays de l'espace Schengen ne disposant pas d'un régime d'exemption de visa avec les États-Unis. De fait, Varsovie a adopté à partir du milieu des années 2000 une attitude plus intransigeante à l'égard de Washington, ce qui devait transparaître notamment dans les discussions sur le bouclier antimissile. Les demandes de contreparties de la Pologne,

4. M. Koran, N. Hynek, V. Stritecky et H. Vladimír, « The US-Russian Security "Reset": Implications for Central-Eastern Europe and Germany », *European Security*, vol. 18, n° 3, 2009, p. 272.

5. On relèvera que ce texte a été critiqué par plusieurs commentateurs tchèques. Voir par exemple J. Pehe, « Podivny dopis Obamovi », *Pravo*, 18 juillet 2009.

6. Sur les bases axiologiques de l'atlantisme tchèque, voir P. Drulak, « Czech Foreign Policy: Ideologies, Prejudices and Co-ordination », in M. Koran et al., *Czech Foreign Policy in 2007-2009: Analysis*, Prague Institute of International Relations, 2010, p. 371-384.

en termes d'assistance financière et d'équipements militaires, furent alors si élevées que les négociations demeurèrent au point mort pendant des mois ; seul le contexte du conflit russo-géorgien de l'été 2008 incita Varsovie à infléchir ses positions. Le déploiement d'une batterie anti-missile *Patriot* et la déclaration de coopération en matière de défense obtenue par le gouvernement de Donald Tusk en marge de l'accord furent maintenus par l'administration Obama en dépit de l'annulation du projet initial, en quelque sorte en récompense de l'approche utilitariste de Varsovie⁷.

Surtout, au-delà de l'épisode du bouclier antimissile, la Pologne a cherché à ajuster sa politique américaine aux évolutions du contexte international : c'est en ce sens qu'on peut parler d'atlantisme stratégique. À bien des égards, plutôt que de le dénoncer, Varsovie a semblé anticiper le retrait progressif des États-Unis du continent européen, en cherchant à renforcer sa position au sein de l'UE. Ce qui n'équivaut pas à renier les valeurs portées par les États-Unis, ni *a fortiori* à déconsidérer l'Alliance dans le domaine de la sécurité – au contraire, la « normalisation » des relations bilatérales et un investissement dans les instruments de politique extérieure de l'UE satisfont, dans une certaine mesure, le souhait de Washington de voir l'Europe centrale non plus comme une zone à gérer mais comme un partenaire pour la gestion des affaires régionales⁸. D'une certaine façon, l'évolution de la politique étrangère polonaise esquisse une réponse à la question posée par la crise irakienne sur la compatibilité possible entre l'atlantisme centre-européen et le développement d'une politique de sécurité commune européenne.

Russie : menace ou épouvantail ?

Les États membres d'Europe centrale ont accordé une attention particulière à la question des rapports avec la Russie et se sont parfois à cet égard démarqués à Bruxelles. Néanmoins, là encore, leurs politiques et leurs perceptions ne sauraient être confondues et doivent au contraire être rendues à leurs contrastes. Non seulement les caractéristiques nationales (données géopolitiques, mémoires collectives, enjeux identitaires, etc.) ne sont pas exactement comparables, mais les positions propres des capitales centre-européennes ont de surcroît varié au fil des contextes internes et externes.

7. Cette affirmation doit néanmoins être tempérée. Au grand dam de Varsovie, la batterie déployée par les États-Unis le fut seulement sur une base non permanente et, de surcroît, ne fut pas armée. Voir : I. Traynor, « WikiLeaks Cables: Poland Furious over Getting "Potted Plants", Not Missiles », *The Guardian*, 6 décembre 2010.

8. *Remarks By US Vice President Biden on America, Central Europe and a Partnership for the 21st Century*, Bucarest, Central University Library, 22 octobre 2009.

Depuis la fin de la guerre froide, les relations entre la Russie et les pays de Visegrad ont largement dépendu des dynamiques régionales. Dans la période 2006-2009, marquée par une politique russe plus agressive et par un regain de tension dans les rapports avec l'UE, les États membres d'Europe centrale affichent des attitudes diverses. La Pologne fut la plus véhémente dans sa critique de la Russie. La République tchèque, sans se montrer aussi démonstrative, est présentée par ses propres diplomates comme plus proche de la vision polonaise que de celle de la Slovaquie⁹, qui s'est démarquée comme l'État d'Europe centrale le moins hostile à Moscou. Ces tendances diverses furent confirmées lors du conflit russo-géorgien de l'été 2008. Varsovie comme Prague firent clairement porter le blâme sur Moscou et se prononcèrent, lors du Conseil européen du 1^{er} septembre 2008, pour des sanctions à l'encontre de la Russie. La réaction de Bratislava fut plus nuancée et la Slovaquie prit position à Bruxelles contre les sanctions.

Ces divergences posent question. Une simple prise en compte des spécificités géopolitiques et historiques ne suffit pas à les expliquer : la République tchèque est moins exposée d'un point de vue stratégique que les deux autres États (elle ne partage pas de frontière avec la Russie, ni même avec l'Ukraine ou la Biélorussie) et la charge historique de ses rapports avec Moscou la rapproche plus du cas slovaque que du cas polonais (la « seule » période négative datant de l'État commun tchécoslovaque). De même, l'évolution de la politique russe de la Pologne, de l'attitude frondeuse du milieu des années 2000 au symbolique rapprochement de 2010, invite à la réflexion. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte : des dynamiques de politique intérieure à l'influence structurelle du cadre européen, en passant par des considérations liées à l'identité nationale.

Dans un pays tel que la République tchèque, où les différents acteurs internes apparaissent extrêmement polarisés sur le sujet, il faut prêter attention à la fonction rhétorique que joue la Russie dans les échanges politiques. Si l'élite de politique étrangère, le Parti démocratique civique (*Obcanska demokraticka strana*, ODS, de centre-droit), qui dirige la coalition gouvernementale, ou encore une partie importante de la société civile (presse, organisations non gouvernementales [ONG], *think tanks*, etc.), tendent à caractériser implicitement la Russie comme une menace, le président Vaclav Klaus, le Parti social-démocrate tchèque (*Ceska strana socialne demokraticka*, CSSD, principal parti d'opposition) ou encore le

9. Entretiens au ministère des Affaires étrangères de la République tchèque, 2009 et 2011.

ministère du Commerce et de l'Industrie la décrivent, eux, plutôt comme un partenaire économique. L'ancien Premier ministre Mirek Topolanek avait par exemple brandi la menace russe pour tenter de susciter l'adhésion au projet de bouclier antimissile, ou même au traité de Lisbonne. Le président V. Klaus, comme le CSSD, avait présenté une lecture de la crise géorgienne différente de celle du gouvernement, mettant plutôt l'accent sur la responsabilité de la Géorgie. De même, en juillet 2008, la coupure survenue dans la livraison de gaz russe à la République tchèque via l'oléoduc Druzhba 1 avait donné lieu à des interprétations divergentes : la presse, comme le ministre des Affaires étrangères, y vit un avatar de l'impérialisme énergétique russe et une mesure punitive après la signature, quelques jours plus tôt, de l'accord sur le bouclier antimissile ; le ministre de l'Industrie et les experts de l'entreprise gérant le pipeline l'attribuèrent plutôt à une défaillance technique, soulignant que de telles coupures étaient fréquentes. De fait, à partir de 2006, les volets économique et énergétique des relations avec la Russie, qui jusqu'ici se développaient indépendamment du contexte diplomatique, retiennent progressivement l'attention de l'élite de politique étrangère et sont investis par elle. La question de la dépendance énergétique et des investissements russes dans les infrastructures sensibles (centrale nucléaire de Temelin, entrée dans le capital de l'aéroport de Prague et dans Czech Airlines, etc.) est désormais mobilisée dans un discours dénonçant la menace rampante de la Russie. Cherchant à faire écho à la représentation d'une République tchèque en équilibre sur une faille sismique est-ouest, ce discours invoque le risque de voir le pays « retomber » dans la sphère d'influence russe. C'est avant tout le courant atlantiste de l'élite de politique étrangère qui a porté cette rhétorique : insister sur la continuité de la menace (russe) permet de légitimer la continuité des garanties (américaines) pour s'en protéger. En somme, peut-être plus encore que l'alliance avec Washington est vue comme un moyen de se préserver de la menace russe, c'est la menace russe qui est vue comme un moyen de préserver l'alliance avec Washington¹⁰.

La fonction interne de la rhétorique sur la Russie

Au-delà des élites stratégiques, l'influence des alternances politiques internes doit également être prise en compte, en Slovaquie en particulier. À Bratislava, aux changements de gouvernements a souvent correspondu un mouvement pendulaire en politique étrangère, en particulier dans le domaine des relations avec la Russie. Vladimir Meciar (Premier ministre

10. D. Cadier, *L'invention d'une tradition de politique étrangère : choix et préférences de la République tchèque (2004-2009)*, thèse de doctorat de science politique dirigée par Jacques Rupnik, Institut d'études politiques de Paris, 2012.

de 1993 à 1998) cultiva une relation privilégiée avec Moscou, notamment dans le domaine économique ; Mikulas Dzurinda (1998-2006), rompant avec l'approche de son prédécesseur, chercha à privilégier les orientations euro-atlantistes de la Slovaquie ; Robert Fico (2006-2010) afficha une certaine proximité avec la Russie, dans le domaine énergétique mais aussi sur certains dossiers internationaux (bouclier antimissile, indépendance du Kosovo, conflit en Ossétie, etc.)¹¹. Les positionnements des différents gouvernements slovaques vis-à-vis de la Russie renvoient en partie à la place que ces derniers donnent au registre nationaliste. Si l'expérience historique de la période communiste a été partagée avec la République tchèque, elle n'est pas pour autant semblable : la répression du printemps de Prague n'eut ni la même résonance, ni les mêmes conséquences en Slovaquie¹². De plus, les périodes historiques de référence ne sont pas les mêmes dans les récits nationaux tchèque et slovaque. Le premier est en partie articulé autour de l'ère Masaryk de l'entre-deux-guerres ; le second s'appuie plutôt sur la renaissance nationale de la seconde moitié du XIX^e siècle. Or, dans cette dernière période, la Russie était perçue comme une puissance slave alliée face aux pressions combinées du pangermanisme et du panmagyarisme. De fait, la population slovaque apparaît dans les sondages mieux disposée à l'égard de la Russie que, par exemple, la population polonaise¹³.

La sédimentation historique et identitaire des rapports russo-polonais est sans commune mesure avec les cas tchèque ou slovaque. À de multiples égards, la Russie incarne pour Varsovie l'ennemi historique (participation au démembrement du pays au XVIII^e siècle, répression des révoltes nationalistes du XIX^e siècle, décapitation des élites à Katyn au XX^e siècle, etc.), voire une altérité ontologique contre laquelle s'est construite l'identité nationale. La Pologne est par ailleurs à la fois plus exposée à la politique de puissance de Moscou et plus ciblée par elle (exercices militaires *Zapad*, menaces d'installation de missiles *Iskander* à Kaliningrad, etc.). Si ces éléments éclairent en grande partie la tonalité de la politique russe de la Pologne au milieu des années 2000, ils vont en revanche à l'encontre de son évolution récente. Varsovie, dans sa tentative d'apaisement de ses relations avec Moscou, affiche en effet sa volonté de surmonter l'histoire, des gestes symboliques au moment des commémorations de Katyn aux déclarations

11. Les positions des gouvernements Radicova (2010-2012) et Fico 2 (2012-) apparaissent en revanche moins polarisées, le premier ayant été aux affaires dans un contexte de détente UE-Russie, le second se montrant soucieux de se cantonner à une ligne européenne médiane.

12. A. Marès, *Histoire des Tchèques et des Slovaques*, Paris, Perrin, 2005, p. 427-428.

13. En 2008, 71 % de la population polonaise se disait inquiète ou très inquiète de la politique de la Russie, contre 36 % en Slovaquie (source : *Transatlantic Trends 2008*, Washington, German Marshall Fund of the United States, 2008).

de Radoslaw Sikorski à Berlin, affirmant craindre davantage un effondrement de la zone euro que des missiles russes à Kaliningrad¹⁴.

Cette nouvelle approche doit être lue à la lumière de l'évolution du contexte régional, et en particulier de la situation en Ukraine. Les relations avec Moscou furent particulièrement tendues durant la période d'incertitude qui suivit la « révolution orange » ; l'enlèvement de l'Ukraine dans le *statu quo* ouvrit au contraire la voie à leur apaisement. Surtout, le cadre européen fut déterminant. Le sommet UE-Russie de 2007, où Angela Merkel exigea de Moscou un changement d'attitude à l'égard des nouveaux entrants, rassurant ainsi ces derniers sur la prise en compte de leurs sensibilités propres, est généralement identifié par les diplomates polonais comme un des éléments déclencheurs de la nouvelle approche. Cette dernière servant par ailleurs pour la Pologne des objectifs intra-européens : une relation normalisée avec la Russie permet à Varsovie de mieux peser sur les affaires européennes, et en particulier de renforcer son *leadership* sur la politique orientale de l'UE. *In fine*, il s'agit pour Varsovie plus d'un changement de tactique que de stratégie, les objectifs et les intérêts de sécurité nationale demeurant les mêmes.

Politique extérieure de l'UE : le voisinage oriental comme niche de spécialité

Comme sur la question des relations avec les États-Unis et la Russie, les pays d'Europe centrale ont affiché, sur d'autres dossiers de la politique extérieure de l'UE, des préférences en plusieurs points convergentes, mais non uniformes. Leurs degrés d'implication dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été inégaux : quand la Pologne est allée jusqu'à contribuer aux opérations de l'UE au Tchad et au Congo (avec respectivement 400 et 180 soldats) – pays pourtant très éloignés de sa zone géopolitique traditionnelle –, la contribution de la République tchèque est, par contraste, demeurée faible (92 soldats de 2003 à 2009). Un bataillon commun aux quatre pays de Visegrad est néanmoins annoncé pour 2016. La sécurité énergétique constitue un autre thème privilégié par les pays d'Europe centrale à Bruxelles, même si leurs situations respectives à cet égard ne sont pas identiques. La Slovaquie importe, par exemple, la quasi-totalité de son gaz de Russie, alors que la République tchèque a passé des accords avec la Norvège à la fin des années 1990 et est donc moins dépendante de Moscou à cet égard. Par ailleurs, Prague et Bratislava ont fait le choix du nucléaire alors que Varsovie explore les possibilités d'exploitation du gaz de schiste.

14. *Poland and the Future of the European Union*, Discours du ministre des Affaires étrangères polonais Radoslaw Sikorski, Berlin, 28 novembre 2011.

Enfin, sur l'élargissement, la position des pays centre-européens a évolué de manière plutôt convergente. Alors qu'ils se faisaient les champions du maintien de la dynamique d'élargissement, les États membres d'Europe centrale ont depuis largement tempéré leur soutien à une adhésion de la Turquie ou même de l'Ukraine à moyen terme¹⁵. L'attention accordée à l'Europe orientale n'en a pas pour autant diminué : elle s'exprime à travers un autre type d'instrument, le Partenariat oriental (PO), qui en est venu à constituer la marque de fabrique des pays d'Europe centrale au sein de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le lancement du Partenariat oriental, plate-forme regroupant les programmes européens à destination de la Biélorussie, de l'Ukraine, de la Moldavie et des trois pays du Caucase, est en grande part à porter au crédit de l'activisme des États membres d'Europe centrale, et de la Pologne en particulier¹⁶. L'association politique et l'intégration économique de cette région à l'UE, objectif affiché du PO, sont vues par l'Europe centrale comme un moyen de stabiliser sa propre périphérie et de ne plus elle-même occuper l'inconfortable position de bordure de l'UE. Par ailleurs, l'investissement dans la dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV) participe d'une stratégie structurelle : il s'agit pour les États d'Europe centrale de s'aménager une niche de spécialité dans la PESC et ainsi d'y accroître leur capacité de mise sur agenda. Cela est particulièrement clair pour la Pologne qui, à travers le PO, entend affirmer dans l'UE son *leadership* sur le voisinage oriental.

L'implication des capitales centre-européennes dans cette politique a cependant suivi des échéanciers différents ; le nuancer permet ici d'illustrer les spécificités nationales. L'Est européen a constitué pour Varsovie une préoccupation de politique étrangère depuis le début des années 1990. La Pologne voit dans une Ukraine indépendante le pivot de l'équilibre régional et de sa propre sécurité. L'attention diplomatique portée par la Slovaquie à l'Est européen, et plus exactement à une Ukraine

Des approches différentes du Partenariat oriental

avec qui elle partage une frontière, date de la fin des années 1990 ; elle est allée croissant, avec l'activisme des ONG slovaques dans la région. Enfin, par contraste, le voisinage oriental a été complètement absent des écrans radar de la politique étrangère tchèque¹⁷ jusqu'en 2004. L'Est a été « redécouvert » par

15. V. Bilcik, « Foreign Policy in Post-Communist EU », *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, vol. 19, n° 4, 2010, p. 7-8.

16. D. Cadier et F. Parmentier, « Où va le Partenariat oriental ? L'UE et ses voisins européens », *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, n° 552, octobre-novembre 2011, p. 597-602.

17. T. Weiss, « Projecting the Re-Discovered: Czech Policy Towards Eastern Europe », *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, vol. 19, n° 2, hiver 2011-2012, p. 27-44.

la République tchèque pour des raisons à la fois structurelles et identitaires : Prague cherchait notamment à s'assurer d'un projet phare pour sa présidence du Conseil européen du premier semestre 2009, et cette politique fut par ailleurs articulée à la conception nationale d'un rôle de fanal de la démocratie et à l'invocation d'une solidarité historique vis-à-vis des pays « laissés-pour-compte » du « retour à l'Europe ».

La politique extérieure des pays d'Europe centrale a trop souvent été résumée en une formule : ces États sont aveuglement proaméricains du fait d'une peur irrationnelle de la Russie induite par leur histoire. On a au contraire pu ici mettre en évidence que l'atlantisme centre-européen ne saurait être réduit à un calcul stratégique vis-à-vis de la Russie, qu'il a évolué de façon différenciée selon les pays, que la caractérisation d'une menace russe n'est pas unanimement partagée et peut relever d'enjeux de politique intérieure, et que les récits historiques nationaux, qu'il s'agisse des périodes de références ou de la mémoire collective, divergent à plusieurs égards.

De fait, plusieurs contrastes peuvent être mis en exergue dans les politiques des pays centre-européens à l'égard des États-Unis, de la Russie ou du voisinage oriental. Le positionnement atlantiste de la Pologne paraît davantage lié aux évolutions du contexte international que celui de la République tchèque, comme en témoignent leurs réactions respectives à la politique du président Obama. Plus généralement, et contrairement aux deux autres États étudiés, la Pologne affiche la volonté de s'affirmer comme un *leader* régional : une relation spéciale avec les États-Unis était vue au début des années 2000 comme un moyen de peser sur les affaires européennes ; la normalisation des relations avec la Russie et l'investissement dans le PO participent du même objectif. Des considérations liées à l'identité de chacun de ces pays doivent également être prises en compte dans les cas tchèque (dynamique narrative du « retour à l'Europe ») et slovaque (contexte proslave de la période du réveil national). Enfin, à plusieurs égards, les facteurs internes semblent déterminants, en particulier l'alternance gouvernementale en Slovaquie et l'évolution des élites de politique étrangère en République tchèque.

Plus récemment encore, des divergences assez visibles sont apparues dans les réactions des pays d'Europe centrale à la crise de l'euro¹⁸. L'orientation future de ces pays et le rôle qu'ils pourraient jouer dans la

18. J. Rupnik, « Leçons centre-européennes de la crise de l'euro », *Esprit*, mai 2012, p. 74-85.

réénonciation d'un projet collectif pour l'UE dépendront grandement du renouvellement des élites de politique étrangère et de la mesure dans laquelle, davantage socialisées dans les structures européennes, elles pourront participer à un changement de logiciel.



MOTS CLÉS

Union européenne
Pays d'Europe centrale
Partenariat oriental
Russie