



HAL
open science

La genèse du Partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne

Marie Campain

► **To cite this version:**

Marie Campain. La genèse du Partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010. Français. NNT : . tel-00541221

HAL Id: tel-00541221

<https://theses.hal.science/tel-00541221>

Submitted on 30 Nov 2010

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.

**Université Montesquieu – Bordeaux IV
Institut d'Études Politiques de Bordeaux**

**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX
ED208**

SPIRIT - Science politique, Relations Internationales, Territoire (UMR 5116 du CNRS)

***LA GENÈSE DU PARTENARIAT ORIENTAL :
LES ÉLITES POLONAISES
ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE***

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Andy SMITH

présentée et soutenue publiquement par

Marie CAMPAIN

le 26 novembre 2010

Membres du jury (par ordre alphabétique) :

Mme Laure DELCOUR, conseillère à la Direction des Affaires européennes de l'ENA, chercheur à l'IRIS

M. Patrick HASSENTEUFEL, professeur de science politique, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, *rapporteur*

M. Franck PETITEVILLE, professeur de science politique, Université Paris XIII, *rapporteur*

M. Antoine ROGER, professeur de science politique, Sciences Po Bordeaux

M. Andy SMITH, directeur de recherche FNRS Sciences Po Bordeaux, *directeur de thèse*

RÉSUMÉ / SUMMARY

Cette recherche a pour objet d'étude la genèse d'une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère, le Partenariat oriental. Cette politique communautaire qui a vu le jour officiellement en 2008 se donne comme objectif la gestion des relations entre, d'une part, l'Union européenne et ses États membres et, de l'autre, les États du voisinage oriental appelés « *near abroad* » car n'ayant pas vocation à entrer à court terme dans ce bloc régional. L'étude de cette genèse soulève un ensemble de questions relatives à la construction d'une telle politique et plus généralement au fonctionnement du processus décisionnel européen en politique étrangère. En effet, étant donné les particularités de ce dernier, l'adoption d'une politique publique ne se fait pas sans l'émergence d'un leadership : le rôle primordial que tiennent certains États membres dans la mobilisation des autres afin de parvenir au compromis et à une décision. Ce leadership conditionne le comment et le pourquoi de la genèse de cette politique, en influençant à la fois la manière de faire et son contenu. À l'issue d'une enquête de terrain fondée sur des entretiens et une analyse documentaire et historique, il apparaît que la genèse du Partenariat oriental s'est chronologiquement d'abord déroulée en Pologne, dont les décideurs ont eu l'initiative en premier. Leur travail a permis non seulement de mettre sur agenda le voisinage oriental comme « problème public » *via* un projet de solution intitulé « Partenariat oriental », mais également de parvenir à une acceptation relativement consensuelle de ce dernier. Notre attention se tourne ainsi vers la configuration d'acteurs polonais ayant permis la naissance de ce projet de gestion du voisinage oriental, en partant du constat que ce niveau domestique de l'action publique européenne est souvent méconnu des études sur le processus décisionnel européen.

The objective of this research was to study the genesis of the Eastern Partnership as a European public policy dealing with foreign policy. Officially launched in 2008, this European policy has aimed to provide a new framework for relationships between, on the one hand, the EU and its member states and, on the other hand, some states belonging to the EU's Eastern neighbourhood which are said to be its « *near abroad* »-neighbours becoming closer to the EU without any prospect for membership in the short term. The study of this genesis raises significant questions about the making of such a policy, and more particularly over the way European policy-making is actually made as far as the field of European foreign policy is concerned. Given the peculiarities of this policy-making, in order to reach a compromise within the EU on a subject and to reach a clear decision, leadership is crucial. This leadership conditions how and why this genesis occurs, meaning it influences both the way this policy is shaped and its political content. Based on interviews and documentary analysis relating to the whole of this process, it became abundantly clear for the author that the first step of Eastern Partnership' genesis occurred within Poland whose leaders took the initiative. Their efforts allowed this project to reach the EU agenda and to achieve a general consensus on it: this « neighbourhood » was successfully defined as a « public problem » for the EU and the Eastern partnership proposed as a solution. This study thus focuses on the configuration of Polish actors whose first efforts gave birth to the Eastern partnership, underlying then the paramount importance of the often under-studied national level in European policy-making and public action.

Mots-clés : consensus, genèse, leadership, Partenariat oriental, politique étrangère européenne, Pologne, processus décisionnel, système de représentations, voisinage

Key words : belief system, consensus, decision-making, Eastern partnership, European foreign policy, genesis, leadership, neighbourhood, Poland

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'aide et le soutien de nombreuses personnes, qui, chacune à leur manière et à des degrés divers, l'ont soutenu, ont contribué à sa maturation et à son aboutissement. Je tiens ici à leur exprimer ma profonde gratitude et à les remercier. Merci donc à...

*

M. Andy Smith, mon directeur de thèse, pour sa confiance, son ouverture d'esprit, ses corrections et commentaires toujours pertinents et ses chaleureux encouragements ;

M. Dominique Darbon pour son soutien si précieux dans les moments difficiles ;
Mme Maryse Ducournau pour son aide matérielle indispensable dans le quotidien de ce travail, sa bonne humeur et sa gentillesse ;

M. Dario Battistella pour avoir relu ce travail dans ses premiers moments ;

L'ensemble du personnel des services de documentation, des bibliothèques et de la reprographie de l'IEP de Bordeaux qui ont permis à cette thèse de doctorat de lentement voir le jour ;

Mme Anne Gaudin, M. Jean-Patrice Lacam, M. Gilles Bertrand, qui m'ont offert l'opportunité d'enseigner à Sciences Po Bordeaux pendant cinq belles années dans un environnement apaisant et stimulant ;

L'ensemble des mes étudiants qui, par leur soif de connaissances et leur esprit critique, ont su développer chez moi la volonté de faire preuve de clarté et de pédagogie ;

*

M. Daniel Bach, et avec lui l'ensemble de l'équipe Garnet, qui m'ont donné l'occasion de participer à deux « *PhD School* » à Bruges et à Wrocław où les échanges furent fructueux, et qui m'ont permis d'obtenir une bourse de mobilité en tant que *junior researcher* pendant trois mois à l'Institut de Relations Internationales de l'Université de Wrocław durant l'hiver 2009 ;

Mme Elżbieta Stadtmuller, ma tutrice en Pologne, qui m'a chaleureusement accueillie au sein de son université, a relu mon travail alors qu'il n'était alors qu'à l'état de projet, a apaisé mes craintes quant à ma compréhension des enjeux de la politique étrangère polonaise et m'a fourni une précieuse lettre de recommandation -m'offrant ainsi de forcer les portes les plus récalcitrantes du microcosme varsovien ;

M. Klaus Bachmann, qui m'a ouvert son précieux carnet d'adresses et recommandé à nombre de ses amis appartenant au milieu de la politique étrangère à Varsovie ;

L'ensemble des personnes à Varsovie qui m'ont chaleureusement reçue sur leur lieu de travail, parfois même à leur domicile, accordé un temps non négligeable, toujours dans la bonne humeur et avec enthousiasme quant à l'objet de mes recherches ;

*

Mes camarades et amis doctorants, et surtout parmi eux, Élise, Flora, Gaël, Jean-Baptiste, Mélanie, mais également Pierre et Emmanuel... ce travail s'est déroulé dans de bonnes conditions grâce à leurs conseils, à leurs critiques et à leurs expériences précédentes qui m'ont servi de guides ;

Mariya Nedelcheva, qui par sa connaissance intime et profonde des rouages de l'Union européenne, m'a encouragée et éclairée sur certains points obscurs de son fonctionnement qui résistaient encore à ma compréhension ;

Karolina Bieniek, qui m'a chaleureusement accueillie à Wrocław, fait découvrir les charmes de cette ville, m'éclairant patiemment sur les mystères de certains aspects pratiques de la vie en Pologne et apportant un soutien moral dans mon exil hivernal ;

Mon amie Ewelina, son frère Marcin et l'ensemble de la famille Gasiorowska, qui, les premiers, m'ont fait découvrir la Pologne et ses nombreuses facettes... mon amour pour ce pays tient beaucoup à cette « seconde famille » polonaise ;

Et bien sûr, ma famille et mes amis proches, qui ont constamment soutenu et encouragé ce projet et son auteur, et ce même pendant les moments difficiles : mon parrain et sa famille, Françoise, Christian et Véronique, les nombreux amis parisiens et bordelais, mes grands-parents... et surtout, surtout, mes parents, Patrick et Dominique –relectrice attentive et persévérante-, ma sœur Lauriane et mon frère Timothée, qui m'ont permis de ne pas perdre pied et de garder un recul bien nécessaire ;

Enfin, Rodolphe... sans sa patience, sa bienveillance et la chaleur de son affection, rien de tout cela n'aurait été possible.

*

Il va sans dire que les erreurs, les imperfections et les oublis de ce travail ne sont imputables qu'à leur auteur.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ / SUMMARY	3
REMERCIEMENTS.....	5
LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS.....	11
<i>Introduction – Questions de recherche et objet d'étude.....</i>	15
Le défi de la gestion du voisinage oriental de l'Union européenne	18
La genèse du Partenariat oriental comme objet d'étude.....	26
Controverses scientifiques, questions de recherches et problématisation.....	37
<i>Première partie – La genèse du Partenariat oriental : déconstruction d'un processus décisionnel européen.....</i>	45
Chapitre I – La genèse d'une politique étrangère européenne comme objet de recherche	47
A – Un objet à la croisée de trois sous-champs de la science politique	47
B – Le Partenariat oriental : une politique publique (pas) comme les autres ?.....	53
C – L'étude d'un processus décisionnel européen	73
Chapitre II – Étudier la genèse du Partenariat oriental : cadrage théorique et formulation de l'hypothèse de recherche	105
A – Outil conceptuel n°1 – La mise sur agenda	111
B – Outil conceptuel n°2 – La genèse d'une politique européenne comme « construction collective d'acteurs en interactions »	116
C – Outil conceptuel n°3 – Les comportements décisionnels comme stratégies socialement situées	124
D – Formulation précise de l'hypothèse centrale de recherche.....	142
Chapitre III – Une méthodologie appropriée : une sociologie des acteurs de la décision	149
A – Faire une sociologie des acteurs de la décision	151
B – Une méthode qui implique de nombreux défis.....	162
C – Le protocole d'enquête retenu : entretien semi-directif et technique d'associations verbales.....	178
Conclusion de la première partie.....	199
<i>Deuxième partie – Le comment du Partenariat oriental : un historique de la construction du leadership polonais</i>	201
Chapitre IV – Les tentatives de la Pologne pour influencer la politique orientale de l'UE avant et au début de son adhésion	205

A – Les origines de la promotion d’une « politique orientale » de l’Union européenne par les dirigeants polonais	206
B – 2003, première initiative et échec polonais	223
C – 2006 et la nouvelle mise en avant de l’« <i>Eastern Dimension</i> » par le gouvernement des frères Kaczyński.....	245
Chapitre V – La construction d’une proposition polonaise : la formalisation du Partenariat oriental.....	267
A – Des changements de contexte décisifs au niveau européen et domestique	268
B – La construction, au sein de la Pologne, d’un nouveau projet de politique orientale pour l’Union européenne.....	322
Chapitre VI – Le ralliement au Partenariat oriental : la construction communautaire du consensus autour de la proposition polonaise	351
A – L’invitation de la Suède à se joindre au processus.....	354
B – Des initiatives diplomatiques soignées pour s’assurer le soutien des autres États membres	383
C – Varsovie mène le bal : vers l’acceptation du Partenariat oriental	415
Conclusion de la deuxième partie	441
<i>Troisième partie – Le pourquoi du Partenariat oriental : expliquer le leadership polonais.....</i>	<i>447</i>
Chapitre VII – Espace intermédiaire polonais et identification de deux variables explicatives internes	453
A – Des variables explicatives internes.....	453
B – L’identification d’un espace intermédiaire polonais de l’action publique : les apports d’une sociologie des acteurs de la décision.....	468
Chapitre VIII – Cadrage du problème public « voisinage oriental » et transmission du schème cognitif fondamental.....	505
A – Le cadrage de la question du voisinage oriental comme problème public.....	507
B – Les fondements cognitifs du problème public « voisinage oriental » : une constellation mythique sous-jacente.....	559
C – Lien de causalité entre cadrage du problème public et schème cognitif sous-jacent	591
Chapitre IX – Savoir-faire européen et européanisation de la politique étrangère polonaise.....	605
A – Un changement indéniable dans les manières de faire : l’acquisition d’un savoir-faire européen	606
B – Une européanisation progressive et structurelle de la politique étrangère polonaise	639
Conclusion de la troisième partie.....	707

Conclusion générale	713
Le leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental	716
La genèse du Partenariat oriental : quels enseignements ?	719
Montée en généralité et apports pour la science politique	723
Annexes	727
ANNEXE 1 – Liste des entretiens réalisés par l’auteur	729
ANNEXE 2 – Grille d’entretien du premier terrain (2008)	730
ANNEXE 3 – Grille d’entretien du second terrain (2009)	732
ANNEXE 4 – Projets polonais pour une politique orientale de l’Union européenne (2003, 2008)	736
ANNEXE 5 – Tableaux des résultats associations verbales	744
ANNEXE 6 – Cartes de la Pologne depuis 1569	749
ANNEXE 7 – Chronologie	752
Bibliographie	759
SOURCES PRIMAIRES	761
Textes officiels de l’Union européenne relatifs à la politique européenne de voisinage	761
Textes officiels de l’Union européenne relatifs au Partenariat oriental	761
Textes officiels de l’Union européenne relatifs à l’Union pour la Méditerranée	763
Groupe de Visegrád	763
Ministère polonais des Affaires étrangères	763
Articles de presse	764
SOURCES SECONDAIRES	769
Travaux généraux en sciences sociales	769
Analyse des politiques publiques et sociologie politique de l’action publique	773
Politique étrangère	783
Voisinage de l’Union européenne	786
Pologne	794

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 – Caractéristiques des différents « think-tanks » polonais étudiés.....	479
Tableau 2 – Structure de la représentation liée au terme « East ».....	528
Tableau 3 - Structure de la représentation liée au terme « geopolitics ».....	539
Tableau 4 - Structure de la représentation liée au terme « Russia ».....	541
Tableau 5 – Distinction entre cadrage du problème public et schème cognitif fondamental	603
Tableau 6 - Structure de la représentation liée au terme « Brussels ».....	622
Tableau 7 - Structure de la représentation liée au terme « consensus ».....	626

LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS

APC : Accords de Partenariat et de coopération

EaP : *Eastern Partnership*, Partenariat oriental

ENP : *European Neighbourhood Policy*

GAERC : Formation du Conseil de l'UE intitulée « Conseil Affaires générales et relations extérieures de l'Union européenne »

KIE : *Komitetu Integracji Europejskiej*, Comité pour l'intégration européenne

KPRM : *Kanceleria Prezesa Rady Ministrów*, Chancellerie du premier ministre polonais

LPR : *Liga Polskich Rodzin*, parti nationaliste polonais, la *Ligue des familles*

OSW : *Ośrodek Studiów Wschodnich*, *Centre for Eastern Studies*

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PCA : *Partnership and Cooperation Agreement*.

PESC : Politique étrangère et de sécurité commune

PESD : Politique européenne de sécurité et de défense

PEV : Politique européenne de voisinage

PiS : *Prawo i Sprawiedliwość*, parti conservateur polonais *Droit et Justice*

PISM : *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, *Polish Institute of International Affairs*

PO : *Platforma Obywatelska*, parti libéral polonais, la *Plateforme civique*

POUP : *Parti ouvrier unifié polonais*, parti communiste au pouvoir à l'époque soviétique

PPP : Partenariat pour la paix

PSL : *Polskie Stronnictwo Ludowe*, Parti populaire polonais ou Parti des paysans polonais

UE : Union européenne

UKIE : *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, littéralement « Office du Comité à l'intégration européenne », équivalent polonais du ministère ou secrétariat aux Affaires européennes

UPM : Union pour la Méditerranée

V4 : Groupe de Visegrád

À Mr.R.

« Même quand la vérité politique comporte des documents, il est rare que ceux-ci aient plus que la valeur d'un cliché radioscopique, où le vulgaire croit que la maladie du patient s'inscrit en toutes lettres, tandis qu'en fait, ce cliché fournit un simple élément d'appréciation qui se joindra à beaucoup d'autres sur lesquels s'appliquera le raisonnement du médecin et d'où il tirera son diagnostic. Aussi la vérité politique, quand on se rapproche des hommes renseignés et que l'on croit l'atteindre, se dérobe ».

Marcel Proust, *À la recherche du temps perdu, Le Côté de Guermantes, I*, 1921-1922.

Introduction – Questions de recherche et objet d'étude

« Plus les frontières qui ont jadis découpé un paysage sont nombreuses, plus sa vocation est riche, et plus les ruptures, les transformations et les "divorces" de son présent sont abondants. La disparition engendre fréquemment un étrange état intermédiaire, une atmosphère d'attente. Quelque chose de neuf semble se constituer, sans qu'on sache encore l'identifier ».

Katharina Raabe, Monika Sznajderman, *Last & Lost. Atlas d'une Europe fantôme*, Éditions Noir sur Blanc, 2007.

Ce travail a pour objectif l'étude de la genèse d'une politique publique de l'Union européenne¹ en matière de politique étrangère –le Partenariat oriental– au sein de l'État membre qui a formalisé le projet (la Pologne) et du processus décisionnel menant à son adoption². La création de cette politique a été enterinée à la fin de l'année 2008 et vise à un approfondissement des relations entre l'UE et ses voisins orientaux³ : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldavie et Ukraine. Elle a pour but d'assurer stabilité, bonne gouvernance et développement économique à la frontière orientale de l'UE, et ce afin de minimiser les risques de déstabilisation pouvant survenir dans cette zone géopolitique troublée, qui pourraient éventuellement menacer l'Union.

La gestion du voisinage oriental de l'Union européenne est une question d'une évidente actualité politique. Elle soulève également des controverses scientifiques relatives entre autres à la nature de l'Union européenne sur la scène internationale, aux spécificités de la gestion du voisinage comme outil de politique étrangère, ainsi qu'au processus de décision collective au sein de l'Union. Comprendre les fondements historiques et sociaux sous-jacents à cette question s'impose donc afin d'y apporter un éclairage nouveau à ces controverses. Une démarche de déconstruction, propre à la perspective constructiviste en sciences sociales,

¹ Nous désignerons parfois l'Union européenne par son abréviation « UE ».

² Une chronologie récapitulative est accessible en Annexe 7.

³ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », Bruxelles, le 03/12/2008, COM(2008)823 final. Voir aussi : Commission des Communautés Européennes, *Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, « Eastern Partnership », Bruxelles, le 03/12/2008, SEC (2008)2974/3 ; « Le Partenariat oriental – nouveau chapitre ambitieux des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux », Bruxelles, le 03/12/2008, IP/08/1858. Tous ces documents sont disponibles sur le site suivant : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm.

semble nécessaire. Dans ce but, on se propose d'étudier la *genèse* du Partenariat oriental, bien qu'il s'agisse d'un objet d'étude relativement atypique pour la science politique.

Le défi de la gestion du voisinage oriental de l'Union européenne

La naissance du Partenariat oriental à la fin de l'année 2008 s'insère dans un contexte particulier de débats politiques au sein de l'Union européenne et de ses États membres, sur la question des relations à établir avec les États du voisinage oriental situés à l'extérieur des frontières de l'UE. Ceci renvoie directement à la question l'existence de l'Union européenne en tant qu'acteur international unifié et sur le rôle des États membres dans la construction de sa politique étrangère.

Les relations entre l'UE et ses voisins orientaux

Les relations entre l'Union européenne et les États du voisinage oriental, désignés sous l'appellation « *near abroad* » – littéralement « étranger proche » – sont d'une actualité évidente la scène politique européenne. Les termes de « voisins » ou de « *near abroad* » se sont répandus ces dernières années pour désigner les États de l'Europe de l'Est géographiquement proches de l'Union européenne, qui lui sont liés par des politiques, des liens transfrontaliers ou une « proximité culturelle », mais qui ne font pas partie de ses États membres et n'ont aucune perspective d'adhésion à court terme – en partie à cause de leur différence de développement et de modernisation politique, mais également à cause de leur forte instabilité politique. Or, le processus d'adhésion à l'Union européenne avait pendant longtemps été considéré comme le meilleur instrument pour stabiliser les marges de l'Europe politique. Il représentait de fait pour l'UE un outil exemplaire de politique étrangère, satisfaisant pour la gestion de ses relations extérieures en général et de son voisinage en particulier. L'élargissement aux anciens pays du bloc communiste en était l'exemple le plus avancé, et à bien des égards « les diplomates européens le présentent comme leur politique extérieure la plus réussie, ayant stabilisé et arrimé les régimes d'Europe de l'Est à l'environnement européen de sécurité »¹. Or, justement après cet élargissement de 2004 qui a ouvert la porte de

¹ René SCHWOK, Frédéric MERAND, « Introduction », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.5-24, p.21. Sur cette question, voir plus particulièrement l'étude suivante : Dorota DAKOWSKA, Marie Campain – « *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

l'Union à dix nouveaux pays membres¹, la crainte des conséquences de nouveaux élargissements a conduit les dirigeants européens à inventer dès 2003 une autre politique, la politique européenne de voisinage, basée sur l'expérience de l'élargissement². Dès 2002, Chris Patten et Javier Solana –respectivement Commissaire aux relations extérieures et Haut représentant pour la PESC– avaient évoqué, en prévision de l'élargissement de 2004, la nécessité de mettre en place une nouvelle politique de gestion des marges de l'Europe³. Celle-ci s'est trouvée concrétisée en 2003 par une communication de la Commission européenne, donnant formellement naissance à la « politique européenne de voisinage », la PEV⁴. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Politique de voisinage reposait sur un ensemble d'accords conclus entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et les pays voisins d'autre part, en vertu de décisions du Conseil des ministres (Conseil de l'UE) adoptées à l'unanimité sur proposition de la Commission européenne et après avis conforme du Parlement européen⁵. Cette politique relève de la politique étrangère de l'Union européenne au titre de son cadre juridique de gestion des relations extérieures avec les États voisins de l'UE, les décisions la concernant sont prises par des votes à l'unanimité lors de sessions du Conseil de l'UE réuni en formation « Affaires Étrangères », *i.e.* rassemblant les ministres des Affaires étrangères des États membres. Cette politique fait également partie de la politique étrangère de l'UE en tant qu'elle se propose explicitement de façonner le

Laure NEUMAYER, « Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques, op.cit.*, pp.147-158.

¹ Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte, Chypre.

² Cette remarque ne s'applique pas pour la Roumanie et la Bulgarie dont le processus d'adhésion était en cours et s'est concrétisé par leur entrée dans l'UE au 1^{er} janvier 2007.

³ Chris PATTEN et Javier SOLANA, *Wider Europe, Lettre adressée par le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten et le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana au Conseil de l'UE*, le 07 août 2002. Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

⁴ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11/03/2003, Bruxelles, COM(2003) 104 final. Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm. L'abréviation « PEV » sera parfois employée ici pour désigner la politique européenne de voisinage.

⁵ Le fonctionnement institutionnel de cette politique et le mode de décision qui s'y applique sont très mal connus, peu d'articles scientifiques et de sources officielles les mentionnent.

voisinage de l'Union¹. C'est la seule politique extérieure de l'Union mise en exergue dans le projet de Traité constitutionnel européen (TCE) au sein de la première partie définissant l'Union et ses objectifs². Selon Laure Delcour, il faut souligner cette volonté de constitutionnaliser une politique relativement récente, car formalisée progressivement à partir de 2003³. En effet, « le fait que le Traité constitutionnel européen -quel que soit son avenir- ait consacré un titre à l'Union et son environnement proche témoigne du rôle clé du voisinage pour l'Union élargie »⁴. D'ailleurs depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, cette politique a été renforcée, passant du domaine de la coopération entre États membres à une certaine communautarisation. En effet l'article 212 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit que la procédure de codécision, appelée dorénavant « procédure législative ordinaire », est appliquée à tous les aspects de la coopération économique, financière et technique avec des pays tiers, *i.e* à la PEV⁵. Il n'existe ainsi plus de véritable distinction entre les actions menées par les États et celles menées par l'Union et la procédure de consultation du Parlement européen est élargie.

Le but affiché de la PEV est de trouver une manière efficace et alternative de gérer les frontières extérieures de l'UE en stabilisant le voisinage. Le moyen est simple : il faut participer au développement des pays voisins de l'Union, renforcer la démocratie, la prospérité économique, afin de créer un environnement stable aux portes de l'UE, afin que la frontière extérieure (orientale et méridionale) de celle-ci ne soit pas assaillie par des flux de

¹ Pour une présentation approfondie des origines, logiques et principes à l'œuvre dans la politique européenne de voisinage se reporter à l'étude suivante : Dieter MAHNCKE, « The Logic of EU Neighbourhood Policy », in MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp.19-46. Voir également (entre autres) les articles suivants : Alexandra GOUJON, « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne*, n°15, Hiver 2005, pp.137-163 ; Gilles LEPESANT, « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, 2004, n°4, pp.767-780.

² *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Titre VIII, « L'Union et son environnement proche ». Disponible sur le site suivant : http://europa.eu.int/constitution/index_fr.htm

³ Laure DELCOUR, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », *Études Européennes*, paru le 30 mars 2006, pp.1-18, p.1. Disponible sur : <http://www.etudes-europeennes.fr>

⁴ *Idem*.

⁵ Se reporter au TFUE, Cinquième partie, titre III, chapitre 2 relatif à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers. Le texte est disponible sur le site de la Commission : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML>

contrebande, des trafics de drogues et d'armes, de migrations clandestines qui risqueraient de fragiliser la sécurité interne de l'Union. Les principes de la PEV sont résumés en ces termes dans le document d'orientation de la Commission Européenne, daté du 12 mai 2004 : « il appartient à l'UE d'apporter une contribution spécifique à la stabilité et à la bonne gouvernance dans notre voisinage immédiat et à promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'Est de l'Union Européenne [...] »¹. Ainsi, « l'Union [est] déterminée à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières. [...] Une interdépendance accrue –à la fois politique et économique– peut être un moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable tant à l'intérieur des frontières de l'Union qu'au-delà. [...] L'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage –un "cercle d'amis"– caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération »². Une telle présentation des principes de la PEV fait écho au discours prononcé par Romano Prodi, alors Président de la Commission Européenne, les 5 et 6 décembre 2002 à Bruxelles, où il se posait déjà la question de savoir « quel serait le projet politique le plus susceptible d'étendre la zone de stabilité sans élargissement immédiat pour l'Union. Cette situation serait bénéfique pour nos voisins ainsi que pour l'Union elle-même, que ce soit du point de vue de la stabilité, de la sécurité ou de la prospérité »³. L'objectif de la PEV serait au final de permettre à la région voisine « de tout partager avec l'Union, excepté les institutions »⁴, et de mettre en place un marché commun avec l'UE, pour former « une zone de libre-échange, un régime d'investissement ouvert, le rapprochement des législations, une interconnexion des réseaux et l'utilisation de l'euro en tant que monnaie »⁵. Les buts affichés de la PEV et les modalités d'instauration d'un nouveau

¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission*, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », 12/05/2004, Bruxelles, COM(2004) 373 final, p.6. Disponible en ligne sur le site http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

² Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *op.cit.*, p.2.

³ Romano PRODI, *L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité*, (discours du Président de la Commission Européenne lors de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA, Projet Jean Monnet), 05 et 06 décembre 2002, Bruxelles, SPEECH/02/619, p.5. Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

⁴ *Ibid.*, p.6.

⁵ *Idem.*

cadre de relations entre l'Union, ses États membres et les voisins orientaux en font donc un instrument de la politique étrangère de l'UE –renvoyant ainsi à la question récurrente de la place de cette dernière sur la scène internationale.

La gestion du voisinage, nouvel outil de la politique étrangère européenne

En effet, si la politique européenne de voisinage fait partie de ce qu'on peut appeler au sens large la politique étrangère de l'UE, il s'agit pourtant plus d'une « politique étrangère de proximité »¹ : « plutôt que de s'assimiler à de la "grande diplomatie" intergouvernementale, [elle] est marquée par un profil bas et consiste à financer des réalisations concrètes dans certaines régions données, destinées à améliorer la situation des populations sur le terrain »². Cette politique, faisant partie de la politique étrangère de l'Union européenne, est souvent analysée sur la base d'une réification sous-jacente de l'Union, dont l'ensemble ajouté des réseaux de relations extérieures faciliterait la projection internationale. Le fait que celle-ci soit posée comme acteur international cohérent et rationnel, mettant en application une volonté définie d'influence du voisinage, peut pourtant sembler à bien des égards problématique. Une telle réification de l'UE renvoie aux nombreux débats théoriques qui ont encore lieu quant à sa nature et à son identité au niveau international. Ces débats opposent les notions de « puissance civile » (François Duchêne)³, de « *soft power* » (Joseph Nye)⁴, et de « puissance normative » (Ian Manners)⁵ afin de décrire la capacité internationale de l'UE en tant qu'acteur à part entière⁶. S'il existe bien évidemment des différences entre ces trois notions, leur point

¹ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.391-422, p.414.

² *Idem.*

³ François DUCHÈNE, « A new European Defence Community », *Foreign Affairs*, vol.50, n°1, Octobre 1971.

⁴ Joseph NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Oxford, Oxford Publicity Partnership, Public Affairs, 2004.

⁵ Ian MANNERS, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002, pp.235-258.

⁶ Pour une présentation approfondie de ces trois notions, se reporter au chapitre « L'Europe dans les relations internationales » de l'ouvrage de Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006, et plus particulièrement au point intitulé « Civilian power, soft power, normative power », pp.209-216.

commun est pourtant de considérer l'UE comme un acteur international en soi, qui existe en tant qu'entité cohérente et qui peut faire le choix de se positionner sur la scène internationale en se proposant comme un modèle à suivre, comptant plus sur sa capacité d'attraction que sur la coercition, sur l'exportation de normes et de valeurs, et *in fine* sur sa capacité à s'ériger en modèle pour le reste du monde. Selon les termes de Franck Petiteville, cela « peut être considéré comme une tentative pour exporter des "valeurs" à travers le monde, par le biais de l'émergence d'une "soft diplomacy" combinant ressources économiques et ambitions politiques »¹. De nombreux auteurs voient comme lui dans l'UE un nouvel acteur diplomatique sur la scène internationale, promoteur de cette nouvelle « soft diplomacy »². Ce terme, inspiré de ceux de « puissance civile », de « soft power » et de « puissance normative », met en évidence la primauté des liens économiques et de la coopération institutionnelle sur les moyens militaires traditionnels. On parie alors sur l'existence d'une influence à long terme plus efficace que les pressions diplomatiques et militaires classiques à court terme pour promouvoir une action politique internationale de l'Union. Selon Dorothée Schmid³, c'est la question palestinienne qui aurait servi de laboratoire, dans les années 1990, à la mise en place d'une diplomatie européenne fondée sur les moyens du « soft power ». L'UE serait depuis lors une « puissance normative » parce qu'elle promeut, par exemple, les droits de l'homme grâce à la Charte des droits fondamentaux. Il existerait ainsi une identité européenne dans le monde, façonnée et délimitée par des principes et valeurs dont l'UE se réclame dans tous les domaines : une conception des droits de l'homme excluant la peine de mort et incluant les droits sociaux avancés, le respect du multilatéralisme et du droit international, le principe de précaution en matière environnementale, l'exception culturelle dans les relations commerciales, etc. Envisager une telle puissance de l'UE, même à

¹ Franck PETITEVILLE, « Exporting "values" ? – EU external co-operation as a "soft diplomacy", in KNOTT Michèle, PRINCEN Sebastiaan (dir.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, Londres, 2005, p.128.

² *Idem*. Le terme de « soft diplomacy » est également employé par Sieglinde GSTÖHL : Sieglinde GSTÖHL, « The EU as a Norm Exporter ? », in MAHNCKE Dieter, GSTÖHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, *op.cit.*, pp.279-293, pp.292-293.

³ Dorothée SCHMID, « La politique palestinienne de l'UE : entre limites du "soft power" et impasses du réalisme », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, *op.cit.*, pp.207-220.

dire qu'il s'agit d'une puissance d'un genre nouveau, revient à postuler que celle-ci est un acteur unifié, parlant d'une seule voix.

Or, la politique étrangère de l'UE, et *a fortiori* la PEV qui en fait partie au titre de sa gestion d'une partie des relations extérieures, est basée sur la conciliation des différentes politiques étrangères des États membres, entraînant *de facto* « le développement d'une rivalité entre diplomaties nationales »¹, qui est une conséquence inéluctable du processus de régionalisation de politiques étrangères au sein de l'Union. Et il en va de même dans le cas précis de la politique européenne de voisinage qui a pour objet la gestion des « *near abroad* » de l'Europe. Cette politique est un objet constant de préoccupation pour ses États membres et, tout particulièrement, en ce qui concerne son volet « Est », pour les douze nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale². Il s'agit là d'une des conséquences des élargissements de 2004 et de 2007 sur la politique étrangère de l'UE. En effet, ces douze États sont entrés dans l'UE avec leurs spécificités en matière de politique étrangère, leurs priorités, leurs intérêts. Pour reprendre les termes d'Elsa Tulmets et de Petr Kratochvil, « dans le contexte de leur adhésion à l'UE, les nouveaux pays membres de l'Europe centrale et orientale ont dû se préparer non seulement à bénéficier de la politique extérieure de l'UE mais encore de participer au choix de ses orientations et à sa mise en œuvre »³. Ces États nouvellement membres entendent depuis lors peser, en toute légitimité, sur la définition d'une politique étrangère commune. « Certains ont commencé à donner très tôt, avant même l'adhésion, une nouvelle orientation à leur politique étrangère en direction de l'Est et ont cherché à influencer la politique extérieure de l'UE. Ils ont activement participé à l'élaboration de 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 »⁴. L'engagement de ces nouveaux pays membres dans une politique européenne à l'Est est chose entendue, même s'ils n'ont pas tous le même poids pour agir dans la définition d'une telle politique.

¹ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.410.

² Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte, Chypre en 2004, puis Bulgarie et Roumanie en 2007.

³ Petr KRATOCHVIL, Elsa TULMETS, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 40, n°1, 2009, pp.71-98, p.72.

⁴ *Ibid.*, pp.72-73.

Elsa Tulmets et Petr Kratochvil soulignent par exemple que la République tchèque n'a pas été aussi impliquée que d'autres pays d'Europe centrale et orientale dans la gestation et l'évolution de la politique européenne de voisinage. La République tchèque n'ayant pas de frontière devenue « frontière extérieure » de l'UE au moment de son adhésion de par sa situation géographique, son engagement dans la PEV est peu comparable à celui de certains de ses voisins, surtout la Pologne où la question de l'instauration d'une dimension orientale à la PEV a pendant longtemps occupé une place centrale au sein des débats de politique étrangère, tant dans les milieux politiques et journalistiques que pour l'opinion publique. Ainsi il faut remarquer que « tous les élargissements de l'UE ont, à un moment ou à un autre, été considérés comme créant de nouveaux ponts entre l'UE et le monde extérieur »¹. Les derniers élargissements ont eux amené de nouveaux liens avec le voisinage proche de l'Union, et plus particulièrement le voisinage oriental. La Pologne, du fait de son histoire, et de sa géographie et des liens économiques et politiques qu'elle entretient avec les pays qui bordent sa frontière orientale, a tenu à influencer le cours de la politique européenne de voisinage, en la renforçant sur son flan Est. C'est chose faite depuis 2008, date à laquelle cet État a réussi, conjointement avec la Suède, à promouvoir et faire accepter une nouvelle politique au sein de la PEV, le Partenariat oriental.

La gestion du voisinage oriental est une question d'une actualité vive pour l'Union européenne, un défi à mettre en relation avec la question des modalités de sa politique étrangère et de son rôle sur la scène internationale. Pour reprendre les termes de Frédéric Mérand, il est vrai que « l'enchevêtrement des politiques étrangères nationales, la complexité institutionnelle de l'appareil décisionnel, et les terrains mouvants qu'elle contribue elle-même à construire font de la diplomatie collective européenne un objet d'étude fascinant »². Or, afin de dépasser tout *a priori* et parvenir à une connaissance approfondie de cette question, une démarche de déconstruction des logiques sous-jacentes à la politique européenne de gestion

¹ David ALLEN, « Wider but Weaker or the More the Merrier ? Enlargement and Foreign Policy Cooperation in the EC/EU », in REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (dir.), *The Expanding European Union : Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp.107-124, p.119, cité par Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union Européenne, op.cit.*, p174.

² Frédéric MERAND, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques, op.cit.*, pp.25-41, p.40.

des relations de l'Union européenne et de ses *near abroad* s'impose. Il s'agirait d'analyser les motifs poussant les dirigeants européens à vouloir intervenir sur ce sujet, mais également de comprendre comment se construit cette politique étrangère européenne et notamment quel rôle y est tenu par les États membres.

La genèse du Partenariat oriental comme objet d'étude

La politique étrangère de l'Union est en soi un objet d'interrogations sans cesse renouvelées. Le choix a été ici fait de restreindre le regard porté sur ce sujet en s'intéressant plus spécifiquement au Partenariat oriental, dernier né des programmes de l'Union concernant sa politique de voisinage, –et donc, faisant partie de la politique étrangère européenne, entendue dans le sens élargi qui inclut la gestion des relations extérieures à la PESC et son volet défensif la PESD¹. Une restriction supplémentaire de notre objet d'étude était nécessaire : nous nous intéressons plus spécifiquement encore à la genèse de cette politique publique de l'UE, *i.e.* en se centrant sur la manière dont s'orchestre le processus de décision guidant la naissance de cette politique.

Le Partenariat oriental : présentation du cas d'étude

Le Partenariat oriental², qui a vu le jour en 2008, est la dernière des politiques publiques européennes créées au sein de la PEV, et concerne la gestion du voisinage oriental de l'Union. Cette politique, consacrée au renforcement de la dimension orientale de la PEV, est née à la fin de l'année 2008, suite à une proposition conjointe de la Pologne et de la Suède présentée lors du Conseil de l'UE du 26 mai 2008³. Elle a été ensuite mise en place par une

¹ Les acronymes PESC et PESD signifient respectivement « politique étrangère et de sécurité commune » et « politique européenne de sécurité et de défense ».

² « *Eastern Partnership* » en anglais, abrégé « EaP ».

³ Le texte de cette proposition est disponible sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : http://www.msz.gov.pl/Materials_and_Documents_2081.html. Voir Annexe 4. On peut également trouver un résumé des propositions contenues dans ce texte dans un document de travail d'un *think-tank* gouvernemental polonais, le *Polish Institute of International Affairs*, rédigé sous la direction de Leszek Jesień : Leszek JESIEŃ (dir.), *PISM Strategic Files n°3*, « Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours », Juin 2008. Disponible en ligne sur le site suivant : <http://www.pism.pl/pokaz.php/id/203>.

communication de la Commission européenne du 3 décembre 2008¹ et lancée officiellement le 7 mai 2009 lors du Sommet du Partenariat oriental à Prague². Il s'agit d'une politique associant l'UE à six pays du voisinage de l'Europe de l'Est et du Caucase : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldavie et Ukraine³. Le Partenariat oriental a été créé pour répondre à deux impératifs. En premier lieu, il est conçu par les Polonais et les Suédois, qui en ont eu l'initiative, comme une réponse au projet d'*Union pour la Méditerranée* du président de la République française, Nicolas Sarkozy, projet ayant pour objectif la réactivation des liens entre l'UE et son voisinage méridional, quelque peu à l'abandon depuis l'échec du Processus de Barcelone⁴. L'initiative d'*Union pour la Méditerranée* remonte à la campagne pour les élections présidentielles de Nicolas Sarkozy en 2007, puis à son discours de Tanger du 23 octobre 2007 dans lequel il conviait, pour une conférence se tenant à Paris en juillet 2008, tous les dirigeants des pays riverains de la Méditerranée, et ce afin de donner formellement naissance au projet. Bien des débats ont agité l'Union européenne sur cette initiative, et notamment en ce qui concerne la manière de faire de la France, très en marge des codes et usages entre partenaires européens. Sans refaire ici la chronique des débats concernant l'*Union pour la Méditerranée*, rappelons simplement que l'existence même de cette proposition a enclenché la réaction des Polonais et des Suédois : si l'Union mettait en place une politique de voisinage approfondie vers le Sud, pourquoi ne pas faire la même chose vers l'Est⁵ ? Mais au-delà de la volonté de rééquilibrage entre les volets

¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*

² Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009*, Bruxelles, 12/05/2009, 8435/09 (Presse 78) (OR.en). Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm.

³ Pour une présentation approfondie du contenu de la politique de Partenariat oriental, se reporter au rapport suivant : Agata HINC, Maria SADOWSKA, Paweł ŚWIEBODA, *The European Union and its neighbourhood in a changing world. Defining a New Strategic Relationship with the Eastern and Southern neighbours*, publication du *think-tank demoseuropa*, Varsovie, 2008, pp. 16-20. Disponible sur : <http://www.demoseuropa.eu>. Voir aussi l'article de Florent PARMETIER et Didier CADIER, *L'Europe centrale, premier violon du concert européen*, publication de l'agence intellectuelle *Telos*, 15 mai 2009. Disponible sur le site suivant : www.telos-eu.com

⁴ Ce point sera abordé en détail dans le chapitre V.

⁵ « La concrétisation du Partenariat oriental s'explique [...] par une volonté explicite d'équilibrer la PEV après le lancement du projet d'Union pour la Méditerranée. Le ministre tchèque délégué aux Affaires européennes, Alexandr Vondra déclarait d'ailleurs : "en 2008 nous avons eu un printemps Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Sud et Est de la PEV, une autre considération prime lors de la création du Partenariat oriental : celle de la nécessité d'apporter une réponse aux défis posés par le voisinage oriental de l'Union, zone de tensions géopolitiques latentes –par exemple, la guerre du gaz entre l'Ukraine et la Russie ou les échauffourées récurrentes entre Moscou et ses anciens satellites dorénavant membres de l'Union¹. La guerre en Géorgie durant l'été 2008² précipite la création d'une telle politique de voisinage renforcée à l'Est. C'est ce « contexte en évolution »³ qui est mis en avant dans le premier paragraphe du document de la Commission européenne du 3 décembre 2008 : « Les quinze dernières années ont vu des changements radicaux survenir à la frontière orientale de l'Union européenne. Depuis la conclusion des accords de partenariat et de coopération entre l'Union et ses partenaires orientaux, les élargissements successifs ont renforcé la proximité géographique tandis que les réformes soutenues par la PEV ont permis à ces pays de se rapprocher de l'UE d'un point de vue politique et économique »⁴. C'est pourquoi, « l'UE assume une responsabilité toujours plus grande vis-à-vis de ces partenaires : elle se doit de les aider à relever les défis politiques et économiques auxquels ils sont confrontés et de répondre aux aspirations qui sont les leurs en termes de rapprochement. Le temps est donc venu de franchir une nouvelle étape dans les relations avec ces partenaires, sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays en ce qui concerne leur future relation avec l'UE »⁵. La communication de la Commission du 3 décembre 2008 est donc très claire quant aux buts de ce Partenariat oriental : « Il est d'un intérêt vital, pour l'Union européenne, que soient assurés la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières orientales. Parallèlement, tous nos partenaires d'Europe orientale et du Caucase du Sud souhaitent intensifier leurs relations avec l'Union européenne. La politique de l'Union à leur égard doit être proactive et sans équivoque : elle

Méditerranéen, en 2009 il pourrait être oriental" ». Florent PARMENTIER, Didier CADIER, *L'Europe centrale, premier violon du concert européen, op.cit.*

¹ Pour plus de détail sur les tensions dans le voisinage oriental de l'Union européenne, se reporter au chapitre V.

² Voir l'encadré sur ce point présenté dans le chapitre VI.

³ Expression employée dans le document de la Commission européenne : Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Partenariat oriental », op.cit.*, p.2.

⁴ *Ibid.*, p.2.

⁵ *Idem.*

soutiendra fermement ces partenaires dans les efforts qu'ils mènent pour se rapprocher de l'Union et leur fournira toute l'aide nécessaire pour les réformes qu'il leur faudra engager à cet égard, dans le cadre d'une dimension orientale spécifique relevant de la politique européenne de voisinage (PEV) »¹. Il est également souligné que le Partenariat oriental « devrait être porteur d'un message politique durable de solidarité de l'Union européenne, tout en apportant un soutien supplémentaire et tangible aux réformes axées sur la démocratie et l'économie de marché des partenaires et au renforcement de leur statut d'État et de leur intégrité territoriale. Cette stratégie sert la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Union européenne, de ses partenaires et même du continent tout entier. »².

Pourtant, si la mise en œuvre de ces principes dans le Partenariat oriental a été accueillie avec bienveillance par les *near abroad* de l'UE³, sa réception fut tiède à Moscou. Bien que la Russie ne soit pas concernée directement par celui-ci, les réactions de rejet ont été nombreuses, tant dans la presse que dans des commentaires de divers politiciens russes⁴. Aleksandr Barbakov, vice-président de la Douma, chambre basse du Parlement russe, a ainsi mis en garde en juin 2008 les États membres de l'Union : il faut consulter Moscou sur des initiatives qui ont pour objet la sphère d'intérêt russe⁵. Dans un article publié en mai 2009 dans le journal russe *Nezavissimaïa Gazeta* intitulé « Bruxelles lance un défi à Moscou »,

¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*, p.2.

² *Ibid.*, pp.2-3.

³ Un rapport très fourni fait le point sur les positions et les attentes relatives au Partenariat oriental des vingt-sept pays membres de l'UE et des six pays partenaires : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, avril 2009, *The Polish Institute of International Affairs*, Varsovie. Disponible en ligne sur le site suivant : <http://www.pism.pl/pokaz.php/id/172>. Plus globalement, il est intéressant de se pencher sur les réactions des États concernés par l'action extérieure de l'Union afin d'essayer en mesure l'efficacité et la pertinence. Pourtant, les débats théoriques sur l'action internationale de l'UE ne les prennent généralement pas en considération : peu d'articles scientifiques traitent par exemple de la réception de la PEV dans les États du voisinage méridional ou oriental. La seule exception étant, à notre connaissance, l'article suivant : Laure DELCOUR, « Does the European Neighbourhood Policy Make a Difference ? Policy Patterns and Reception in Ukraine and Russia », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.118-155.

⁴ Voir les explications données par George Bovt à de tels commentaires : George BOVT, *Russia and the Eastern Partnership*, 17 mai 2009, Publication du EU-Russia Centre. Disponible en ligne : <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/russia-eastern-partnership.html>

⁵ « Poland pushes for New "Eastern Partnership" », *The Warsaw voice*, 11 Juin 2008, journal polonais publié en anglais, disponible à l'adresse suivante: <http://www.warsawvoice.pl/>

Sergeï Jiltsov, directeur d'un *think-tank* moscovite, critique « la vision trompeuse » qui présente le Partenariat oriental comme « un inoffensif projet à teneur politico-humanitaire ». Il s'insurge contre « l'élaboration du Partenariat oriental [qui] reflète la volonté des Européens d'accroître leur influence dans ces pays qui, il y a encore vingt ans, se trouvaient sous le contrôle absolu de la Russie, et, il y a quinze ans seulement, étaient considérés comme une zone d'intérêt exclusive de Moscou », tout cela « [...] dans l'unique but d'arracher les pays de la CEI à l'orbite de Moscou ». L'auteur regrette la fragmentation de l'espace ex-soviétique qu'exploite et accentue l'UE et rejette ce Partenariat oriental, qui « [...] met la Russie devant une réalité selon laquelle on lui suggère de dire adieu à ses ambitions géopolitiques et à ne plus considérer l'espace postsoviétique comme sa zone d'intérêt réservée »¹. Au-delà de la violence de ces propos², un tel raisonnement est également sous-jacent dans de nombreux commentaires et publications parus au sein de l'UE, qu'ils soient le fruit de journalistes ou d'experts. « Union européenne – Russie : la lutte d'influence »³, « Prudence requise »⁴, « Le Partenariat oriental défie la Russie »⁵, « Il s'agit bien de zones d'influences »⁶... a-t-on pu lire par exemple dans la presse française et européenne. C'est que de nombreux observateurs pensent avoir noté un raidissement de la position russe sur cette question. Sur le fond, la chose est connue : si la Russie est à la fois destinataire des aides de l'UE et un partenaire d'importance stratégique, elle considère pourtant bien souvent l'UE comme un rival. « Moscou envisage l'UE comme un acteur international concurrent quand

¹ Extraits de l'article « Bruxelles lance un défi à Moscou », *Nezavissimaïa Gazeta*, 07.05.09, publié par *Courrier International*, n°966, 12 mai 2009.

² Les médias russes ne se sont pas tous engouffrés dans une telle rhétorique. Des commentaires plus mesurés sur le Partenariat oriental ont aussi été publiés : Andreï FEDIACHINE « Le Partenariat oriental », *RIA Novosti* [Russian News and Informations Agency], 08.12.2008. Disponible en français à l'adresse suivante : <http://fr.rian.ru/analysis/20081208/118754798-print.html>

³ Nathalie NOUGAYREDE, « Union européenne – Russie : la lutte d'influence », *Le Monde*, jeudi 07 mai 2009.

⁴ Tony BARBER, « Prudence requise », *Financial Times*, 07.05.09, publié par *Courrier International*, n°966, 12 mai 2009.

⁵ « Le Partenariat oriental défie la Russie », *Politiken* [journal danois], 07.05.09, extraits publiés dans la revue de presse du 08 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible en ligne sur le site suivant : www.eurotopics.net

⁶ « Et il s'agit bien de zones d'influence », *Financial Times Deutschland* [journal allemand], 06.05.09, extraits publiés dans la revue de presse du 06 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible en ligne sur le site suivant : www.eurotopics.net

elle s'aventure dans une zone où s'appliquerait la doctrine "Monroeski" (pré carré proclamé par la Russie, essentiellement dans la CEI, notamment en Ukraine, Moldavie et Géorgie) »¹. C'est pourquoi « la première réaction de Moscou au nouveau programme de Partenariat oriental ne peut être faite que de profonde méfiance et de ressentiment. On ne manquera pas de considérer que l'Union européenne est en train d'essayer de bâtir une coalition d'adversaires agissant au détriment des intérêts de la Russie »². Ces analyses embrayent bien souvent sur la rhétorique du retour des luttes d'influence historiques entre la Russie et l'Europe. Il apparaîtrait ainsi de plus en plus clairement que « la question du voisinage commun [entre l'Europe et la Russie] est graduellement devenue l'épreuve ultime [*litmus test*] des relations entre l'Occident et la Russie. L'épreuve s'est ainsi transformée en clash en août 2008 avec la réponse armée de la Géorgie aux incidents qui s'étaient déroulés en Ossétie du Sud et l'écrasante réaction de la Russie qui en découla. Au moyen de ses tanks, troupes et aviation traversant la frontière russe, les dirigeants russes ont clairement montré que leur tolérance vis-à-vis du réalignement géopolitique mis en œuvre par leurs voisins avait des limites. L'UE et la Russie seraient dès lors des « *competing soft powers* », et le voisinage oriental le champ d'expérimentation de leurs intérêts et de leur force coercitive³. Il n'est dès lors pas étonnant que le projet de Partenariat ait été très critiqué par le Kremlin. « Le ministre des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, condamna récemment cette tentative bruxelloise "d'étendre sa sphère d'influence". Depuis les révolutions de couleurs en Ukraine et en Géorgie⁴, Moscou se méfie du "pouvoir normatif" européen [...]. En un mot, l'UE et la Russie risquent fort de faire du voisinage oriental un objet de rivalité latent en l'absence d'une

¹ Tanguy de WILDE d'ESTMAEL, « Le partenariat entre l'UE et la Russie », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, op.cit., pp.159-173, p.160.

² Elena PROKHOROVA, *Eastern Partnership – A new divide ?*, 11 décembre 2008, Publication du EU-Russia Centre. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/russia-eastern-partnership.html>

³ Nicu POPESCU, Andrew WILSON, *The Limits of Enlargement-Lite : European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Rapport du *European Council on Foreign Relations*, juin 2009, p.27, disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu. Voir aussi : Nicu POPESCU, Andrew WILSON, *Creating good neighbours in Russia's backyard*, publication du *European Council on Foreign Relations*, 7 mai 2009 [texte publié également dans les journaux *The Moscow Times* (Russie) et *Dnevnik* (Bulgarie)], disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu.

⁴ Ces révolutions seront abordées en profondeur dans le chapitre V.

partition commune dans le concert européen »¹. Ces analyses ne poussent pas plus loin leur raisonnement : elles ne vont pas jusqu'à conclure à un inévitable retour de la Guerre froide. Selon elles, les réactions négatives et de rejet des politiques perçues comme intrusives par Moscou ne sauraient nous laisser croire à un retour de la Guerre froide. Comme le rappelle Tanguy de Wilde d'Estmael, « Vladimir Poutine aura beau évoquer à l'envi l'effondrement de l'URSS comme une grande catastrophe géopolitique, le retour à la confrontation avec l'UE pour une question de voisinage commun est improbable. Même le spectre de la résurgence de la Guerre froide, brandi à la suite de la reconnaissance de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud [*provinces de Géorgie ayant fait sécession*] par le président Medvedev, s'accompagne d'un bémol dans les déclarations de la Russie et la réaction de l'UE : il n'y a pas de fatalité ; personne ne souhaite revenir à l'ère glacée des relations »².

À première vue de telles réactions négatives du côté russe peuvent sembler cohérentes d'un point de vue historique et géopolitique : après tout, le Partenariat oriental a pour objet une région traditionnellement envisagée par les Russes comme relevant de son influence, voire de son autorité. Ce genre de réactions, sans être prévisibles, étaient pour le moins attendues. On peut pourtant s'interroger sur le bien-fondé de ce rejet : il conviendrait de se demander si, comme les commentaires des observateurs russes et de certains de leurs homologues européens tendraient à le faire croire, le Partenariat oriental, en tant que politique européenne de gestion du voisinage, a réellement et explicitement été conçu comme un moyen de contrer l'influence russe dans la région ? La « menace russe » est-elle sous-jacente dans la construction d'une telle politique ? Est-ce vraiment une politique au contenu aussi ambigu, dicté par des préférences en termes de sphères d'influence de l'Union européenne, acteur international omnipotent ? En un mot, quel est le système de représentations sous-jacent au Partenariat oriental ? Passer par le prisme des réactions face au Partenariat oriental nous incite à nous pencher sur la difficile question du problème public auquel est censé répondre une politique et de son contenu normatif.

¹ Florent PARMENTIER, Didier CADIER, *L'Europe centrale, premier violon du concert européen*, art.cit.

² Tanguy de WILDE d'ESTMAEL, « Le partenariat entre l'UE et la Russie », *op.cit.*, p.166. L'auteur démontre ainsi que ce sont la complémentarité et la coopération qui marquent les relations entre l'UE et la Russie, bien plus que la confrontation ; voir plus particulièrement pp.166-170.

L'étude de la genèse d'une politique publique

Il s'agit bien là d'une question de première importance. En effet, comme le souligne l'analyse cognitive des politiques publiques¹, les idées et les représentations forment une partie des politiques publiques. Certains auteurs comme Jenny Stewart évoquent même le poids des valeurs dans la formulation des politiques publiques, et appellent à en tenir compte, que ce soit au niveau individuel (chez les décideurs), ou bien au niveau de la politique en tant que telle². Selon Patrick Hassenteufel, toute politique publique contient de manière sous-jacente des normes relatives aux objectifs de l'action publique : « une politique publique répond [...] fondamentalement, à une orientation, plus ou moins explicitée, plus ou moins nette. Toute politique publique vise à résoudre un (le plus souvent plusieurs) problème(s), et s'inscrit donc dans (plutôt des) finalité(s) »³. Ceci implique « [...] [d'] effectuer un travail de mise à jour des fondements cognitifs d'une politique publique, afin de répondre à la question du pourquoi de l'action publique »⁴. Dès lors, pour comprendre et analyser le contenu normatif sous-jacent à une politique, le chercheur doit se pencher sur le processus amenant la naissance de celle-ci et ce afin de comprendre quels sont les systèmes de représentations sous-jacents et dans quelle mesure ils jouent un rôle effectif. On voit bien ici que notre objet d'étude s'affine : ce qui nous intéresse de manière plus spécifique c'est de déconstruire le

¹ On s'intéresse ici à l'approche cognitive des politiques publiques développée par les auteurs suivants : BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol.11, n°41, 1998, pp.195-223 ; GARRAUD Philippe, « L'idéologie de la "défensive" et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », *Revue française de science politique*, vol.54, n°5, octobre 2004, pp.781-810 ; MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.189-208 ; MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique – Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, pp.155-187 ; RADAELLI Claudio M, « Logique de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.255-276 ; SABATIER Paul A, SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.209-234 ; SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.235-254.

² Jenny STEWART, *Public Policy Values*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

³ Patrick HASSENTEUFEL, « Convergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.131-137, p.131.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008, p.9.

processus donnant naissance à une telle politique, c'est-à-dire la *genèse* du Partenariat oriental.

La notion de « genèse » est très fréquemment employée en science politique, qui plus est dans l'analyse des politiques publiques, mais de manière assez lâche : les travaux se consacrant à une telle étude, s'ils sont nombreux, n'en proposent quasiment jamais de définition précise. Ainsi, en prenant le cas d'études consacrées à la politique étrangère de l'Union européenne¹, le terme « genèse », s'il est souvent présent dans les titres, disparaît ensuite : les analyses ne reviennent pas sur la notion, mais travaillent directement sur les différentes étapes historiques de l'émergence de telle ou telle politique et sur leur institutionnalisation progressive. La « genèse » n'est pas entendue comme un processus ayant ses spécificités et logiques, elle est envisagée comme un terme générique et les chercheurs se contentent de faire un historique souvent très descriptif de différentes étapes identifiées comme clés, sans chercher à en identifier des variables explicatives. Les études relevant de la sociologie historique travaillent elles aussi sur la notion de genèse, appelée alors « socio-genèse » : elles s'intéressent aux différents processus conduisant à l'émergence des structures étatiques et politiques² ; la spécificité de cette approche étant qu'elle se centre sur des dynamiques très éloignées dans le temps pour faire une « histoire longue du politique »³. De plus, la sociologie historique a récemment investi le champ des études sur l'UE en proposant une grille de lecture analytique de la construction européenne. Yves Deloye insiste sur « la nécessité analytique d'envisager la dynamique de la construction européenne dans une perspective d'histoire longue qui, seule, permet de donner du temps au temps, c'est-à-dire de prendre la mesure des facteurs sociaux, culturels et politiques qui facilitent ou entravent le

¹ Voir par exemple, et entre autres, les travaux suivants : Mathias DELORI « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 : L'apport de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.56, n°3, juin 2006, pp.409-428 ; André DUMOULIN, Gordon SARLET, Raphaël MATHIEU, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2003 ; Franck PETITEVILLE, « Genèse d'une diplomatie européenne » in PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne, op.cit.*, pp.23-49.

² La référence en la matière étant le chapitre « Genèse(s) de l'État moderne » du manuel d'Yves DELOYE, *Sociologie historique du politique*, 3^{ème} édition, Paris, Éditions La Découverte, 2007, pp.27-49. Voir aussi par exemple la seconde partie « États, sociétés et histoire » de l'ouvrage de Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, nouvelle édition, Paris, Éditions Grasset, 1982, pp.111-168.

³ Yves DELOYE, *Sociologie historique du politique, op.cit.*, p.22.

développement historique de la construction communautaire»¹. Cette approche a ainsi le double avantage de proposer une démarche relative à la genèse et à la construction européenne, et peut servir ici de source d'inspiration. Revenons toutefois à la définition essentielle donnée par un dictionnaire usuel : la genèse est « l'ensemble des formes ou des éléments qui ont contribué à produire quelque chose, [c'est la] manière dont une chose s'est formée »². La genèse est donc le processus d'élaboration, de formation, de production, qui mène à un moment précis, celui de la naissance. La métaphore de la grossesse qui se traduit par une mise au monde est d'ailleurs ici utile pour comprendre la différence entre les termes « genèse » et « naissance », souvent employés l'un pour l'autre. En se basant sur cette définition primaire et sur les travaux de sociologie historique, on envisage donc ici la genèse comme le processus plus ou moins long, qui amène à la naissance d'une politique donnée. Faire la genèse d'une politique publique comme le Partenariat oriental c'est tenter de comprendre « à travers quels processus sociaux, politiques ou administratifs sont prises les décisions qui constituent [cette politique] »³. Cela revient à effectuer une analyse processuelle en replaçant un tel objet dans sa dimension historique, les facteurs historiques étant utilisés comme variables explicatives du processus. Selon les termes de Pierre Muller, « la recherche [relative à la genèse d'une politique publique] consistera à "raconter l'histoire" d'un changement à travers la mise en évidence des variables qui permettent de l'expliquer »⁴. Mais cela implique également de prendre en compte le système d'actions et de décisions à travers lequel est élaborée, par des acteurs précis, une proposition de politique donnée, en un mot, de s'attacher aux stratégies et aux représentations de ces acteurs dans ce travail de genèse. Autrement dit, il ne s'agit pas ici de se limiter à une simple description historique organisée, mais bien plus de déconstruire les étapes / éléments qui ont mené à la « naissance » du Partenariat oriental en cherchant à expliciter des variables explicatives, variables non pas

¹ Yves DELOYE, « Introduction : éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne – Un premier état des lieux », *Politique européenne*, vol1, n°18, 2006, pp.5-15, p.6.

² Article « genèse » du *Petit Robert – Dictionnaire de la langue française*, Paris, Éditions Dictionnaire Le Robert, 2004.

³ Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, 7^e édition mise à jour, Paris, PUF, 2008, p.88.

⁴ *Ibid.*, p.89.

généralisables mais contextualisées¹. Et ce, dans le but d'expliquer comment et pourquoi cette politique, élément de la politique étrangère européenne a vu le jour.

Or, les spécificités du processus décisionnel européen –sur lesquelles nous reviendrons en détail par la suite– sont telles qu'elles imposent bien souvent qu'un État membre en particulier ait le rôle de mettre en avant une politique, en en faisant la proposition et en montant une coalition de soutien à celle-ci, pour lui donner ensuite naissance formellement. Déconstruire la genèse d'une politique européenne impose donc de prendre en compte le leadership qui lui est sous-jacent : l'identification de la force motrice d'un tel processus paraît essentielle pour en comprendre le sens. Il est en effet nécessaire de se focaliser sur le rôle des acteurs-clés dans la mesure où, comme pour tout acteur social, les initiatives de l'Union européenne –appréhendée pour le moment de manière unifiée par souci de clarté– ne sont intelligibles qu'en tant que relation sociale. « On ne peut comprendre les stratégies d'opérationnalisation capacitaire de l'Union européenne [...] qu'en fonction des positions, des intentions, des stratégies et des actions des autres acteurs clés du champ (principalement les États et les organisations de sécurité internationale) »², souligne Yves Buchet de Neuilly. Dans le cas présent, il s'avère que c'est la Pologne qui a tenu le rôle leader dans la genèse du Partenariat oriental. Bien que cette politique soit connue pour être le résultat d'une initiative polono-suédoise, de nombreux témoignages et analyses concordent pour dire qu'au sein de ce tandem c'est la Pologne qui a réellement travaillé sur le projet, la Suède ayant été invitée à la rejoindre une fois la majeure partie du travail effectuée, et ce pour des raisons stratégiques de présentation et de légitimation publique au sein de l'UE³. L'implication de la Pologne et son leadership ont d'ailleurs été salués au sein même du pays ainsi que par ses partenaires⁴. L'étude de la genèse du Partenariat oriental suppose donc non seulement l'analyse du

¹ C'est ce qui différencie selon nous une « variable explicative » d'une « cause ». Ce point sera approfondi dans le chapitre VII, consacré à l'identification des variables explicatives de la genèse du Partenariat oriental.

² Yves BUCHET DE NEUILLY « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale » in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques, op.cit.*, pp.73-88, p.76.

³ Ce point sera approfondi dans le chapitre VI.

⁴ Marcin WOJCIECHOWSKI, « Poland's Initiative Wins EU's Approval », *Gazeta Wyborcza*, 23 juin 2008, sélection d'articles du quotidien polonais traduit en anglais, disponible en ligne sur le site suivant : <http://wyborcza.pl/0,86871.html> ; Piotr SMOLAR, « La Pologne se félicite du Partenariat oriental engagé par l'Union européenne », *Le Monde*, vendredi 8 mai 2009.

processus de décision guidant la naissance de cette politique, mais aussi un travail d'explicitation du rôle d'un acteur clé qui en est à l'origine.

Controverses scientifiques, questions de recherches et problématisation

Ce travail va donc s'attacher à déconstruire le processus permettant à cette politique de voir le jour –dans un effort de mise au jour des méandres du processus décisionnel européen et de ses étapes clés–, en se centrant sur le rôle de l'acteur qui en est à l'origine, la Pologne. Il s'agit bien de retracer la *genèse* d'une politique européenne en identifiant les variables explicatives du leadership politique polonais. Pour questionner cet objet d'étude et surtout, son intérêt du point de vue de la science politique, on peut mettre en lumière trois de ses dimensions, renvoyant à des controverses scientifiques bien précises traversant la discipline. Ces dimensions débouchent sur un cadre de questions convergentes et vers une problématisation de l'objet.

Un objet d'étude à la croisée de trois controverses scientifiques

Avant toute chose, il est nécessaire de préciser que les trois dimensions de notre objet d'étude s'articulent directement les unes avec les autres, mais ne découlent pas l'une de l'autre. Chacune de ces dimensions renvoie en fait à une controverse scientifique.

Premièrement, il s'agit d'apporter, à travers une étude de cas précise, une réponse à la question de savoir s'il existe ou non une politique étrangère de l'Union européenne conçu comme un acteur international de nature hybride. L'étude du Partenariat oriental et du processus par lequel cette politique a été créée permettrait en effet de mettre en évidence le poids des différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la politique étrangère, et parmi eux les États membres, et offrirait sans doute un éclairage intéressant dans les débats concernant l'unicité de l'acteur « Union Européenne » sur la scène internationale. En particulier, la question de la dialectique entre États membres et politique étrangère de l'UE est tout particulièrement intéressante : il semblerait en effet pertinent de savoir si et comment les États membres entendent peser sur la définition d'une politique étrangère de l'UE et quel sens ces pays vont donner à leur action en son sein. Une telle interrogation permettrait d'analyser le changement final de la politique étrangère qui en découle, et son éventuelle valeur ajoutée pour l'Union, tout en gardant en tête que « la constitution d'un groupe de pays décidant de

régionaliser, au moins en partie leurs politiques étrangères exige, de la part de chacun, un arbitrage entre différents cercles de priorités extérieures »¹. On touche ainsi à une première controverse scientifique. Elle est relative à un problème théorique plus général, celui du poids des États membres et de leurs préférences dans la formation d'une politique étrangère de l'UE, qu'il nous semble fondamental d'analyser plus en détail afin de saisir de manière un peu plus nette les méandres de la construction d'une telle politique. La présentation que nous faisons ici des trois dimensions de notre objet pour la science politique n'est pas basée sur une distinction disciplinaire, mais on peut toutefois remarquer que ce premier point soulève une controverse traversant le champ des « Relations internationales ».

La seconde dimension est relative au contenu empirique de notre objet d'étude, à savoir le Partenariat oriental. Celle-ci connaît un intérêt croissant dans les études consacrées à l'Union européenne et sa projection internationale : elle a en effet été conçue comme solution de remplacement à l'élargissement, en offrant une collaboration étroite avec les États voisins de l'UE, sans pour autant leur offrir une perspective d'adhésion à court terme. Étudier le Partenariat oriental, qui est dédié plus spécifiquement aux voisins de l'Est, est ainsi tout particulièrement intéressant pour comprendre les nouvelles façons dont fonctionne l'Union européenne avec une catégorie particulière de partenaires, les « *near abroad* ». Qu'il s'agisse ici d'États de l'ex-Union soviétique, situés dorénavant dans une zone géopolitique troublée, marquée par des tensions récurrentes avec la Russie, n'en rend les choses que plus passionnantes. Cette seconde controverse relative aux modalités d'action de l'Union européenne dans ses relations extérieures se rattache davantage peut-être aux « études européennes ».

Dans cette politique de voisinage, chaque État tente ainsi de peser au maximum pour mettre en avant ses propres priorités. Pour éviter les tensions, le processus décisionnel relatif à la politique étrangère a été conçu pour arriver à concilier les différentes voix des États membres et des institutions communautaires : la règle de l'unanimité a été retenue, qui confère à chacun d'entre eux un droit de veto. Or, il apparaît que le vote formel normalement impliqué par ce type de règle de la décision – afin de mettre en évidence les éventuels blocages – n'a bien souvent pas lieu, la décision étant prise sans vote, par consensus. Ce

¹ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.410.

système décisionnel *ad hoc* est un objet d'interrogation intéressant pour tout chercheur tentant de comprendre un peu plus le fonctionnement de la politique étrangère de l'UE. Il s'agit là de la troisième controverse scientifique soulevée par notre objet d'étude : étudier la genèse du Partenariat oriental, c'est en effet poser la question du processus décisionnel de la politique étrangère de l'Union, qui a permis à cette politique de voir le jour. La troisième et dernière dimension est donc enfin celle d'une étude précise et concrète d'un processus de décision collective au sein de l'UE. Le processus décisionnel européen est marqué par une certaine complexité, surtout quand il s'agit du domaine de la politique étrangère prévoyant un vote à l'unanimité, et quand les acteurs ne s'en tiennent pas aux règles de décision initialement fixées par les traités européens. L'étude de l'émergence du rôle leader d'un État membre qui pousse à l'adoption d'une proposition de politique offre un éclairage pertinent sur le fonctionnement concret du processus décisionnel européen. Ainsi, la complexité du système décisionnel de l'UE en matière de politique étrangère induirait la construction de leadership et nous semble par là même poser question : selon quelles modalités se construit ce leadership ? Dans quelle mesure contribue-t-il à la prise de décision au sein de l'Union et, ce faisant, à la construction d'une politique donnée ? Comment et pourquoi un État réussit-il à avoir un leadership politique ? Ces interrogations renvoient plus directement à la dimension « sociologie politique de l'action publique » de notre objet et à une troisième controverse scientifique, à laquelle ce sous champ de la science politique tente d'apporter une réponse.

Au final, la genèse d'une politique étrangère de l'Union, le poids des États membres de l'Union dans sa définition et le rôle d'un leader dans le processus décisionnel européen sont autant de controverses scientifiques traversant la discipline de la science politique. Le Partenariat oriental, dont nous voulons étudier la genèse est ici au centre de la recherche. Les trois dimensions de cet objet, et les controverses scientifiques auxquelles elles renvoient, convergent vers une interrogation générale similaire : comment fonctionne la politique étrangère de l'Union ? Comment a-t-elle été construite / se construit-elle ? Quels sont les acteurs impliqués ? Plus fondamentalement, ces dimensions attestent de la nécessité d'une démarche de déconstruction de la politique étrangère de l'UE pour mettre au jour ses dynamiques de fonctionnement. Les débats théoriques sur l'identité de l'UE sur la scène internationale et sur la nature de son action extérieure restent très flous sur les acteurs impliqués au sein de l'Union, dans la définition et la mise en place d'une telle volonté de l'UE, si tant est qu'elle existe. Une question fondamentale se pose donc ici pour nous :

comment, au-delà des grandes considérations théoriques sur la nature de l'UE et de son action extérieure, se fait concrètement la politique étrangère de l'Union ? Il conviendrait de s'interroger afin d'envisager si le processus décisionnel de la politique étrangère de l'Union et les mécanismes à l'œuvre ne font pas ainsi voler en éclats le mythe d'une UE acteur unitaire et unifié. Nous laissons donc de côté les débats théoriques mentionnés précédemment pour nous concentrer sur les acteurs de la politique étrangère, sur ceux qui la font au quotidien. En effet, renverser le regard, en se centrant non pas sur l'Union européenne en tant qu'acteur, mais sur les méandres du processus décisionnel, sur la pluralité des acteurs qui le composent, permettrait de comprendre en détail la construction de la politique étrangère de l'UE, ainsi que ses fondements (stratégies des acteurs, représentations sous-jacentes). Mener une étude empirique à partir d'un cas précis de politique étrangère de l'UE, en se demandant de manière beaucoup plus terre-à-terre comment cela fonctionne, permettrait ainsi d'apporter une réponse partielle mais solide à la question de l'unicité de l'Union européenne comme acteur politique. Pour résumer, étudier la genèse du Partenariat oriental, c'est poser la question de l'Union européenne acteur international, en se demandant de quelle façon se construit sa politique étrangère, avec l'intervention de quels acteurs. L'analyse de la genèse du Partenariat oriental et du processus décisionnel menant à l'adoption de cette politique permettrait ainsi, par un cas d'étude précis, de clarifier les enjeux théoriques et empiriques liés à ces trois controverses scientifiques propres à la science politique.

Problématique et hypothèse centrale de recherche

Notre objet d'étude est donc la genèse du Partenariat oriental et la spécificité du processus décisionnel menant à l'adoption de cette politique publique. Travailler de manière approfondie sur cet objet induit un questionnement très dense. Nous proposons alors une hypothèse centrale de recherche qui sera notre point de départ.

Poser la question de la genèse d'une politique donnée renvoie à une des interrogations fondamentales pour la science politique : d'où viennent les politiques publiques ? Le débat sur leur origine, sur le *pourquoi* et le *comment* de leur création est une des trois questions

fondamentales de l'analyse des politiques publiques¹. C'est aussi celle que nous posons ici : d'où vient cette politique de gestion de la frontière orientale de l'UE, le Partenariat oriental ? Plus spécifiquement on se focalise ici sur l'étude de la formalisation de ce projet au sein de l'État membre qui l'a créé, la Pologne, en s'intéressant au travail de coordination au niveau national, avec une attention portée essentiellement sur ces élites politiques polonaises qui constituent une configuration nationale d'acteurs². Précisons que la notion d'élites, que nous utilisons dans le titre de cette recherche, ne fait pas ici l'objet d'un travail théorique spécifique. Elle désigne la configuration nationale d'acteurs polonais spécialisés dans la politique étrangère qui intervient dans la première étape du processus décisionnel menant à l'adoption du Partenariat oriental. Ces acteurs feront bien l'objet d'une sociologie des élites dans ce travail, mais appelée ici « sociologie des acteurs de la décision ». Nous adoptons l'approche défendue par William Genieys dans sa sociologie des élites, faisant le lien entre analyse de la réalité d'une élite, *via* l'étude de son homogénéité, et l'analyse des processus de prise de décision. Selon cet auteur, « il convient de suivre les critiques de Robert Dahl pour qui la vérification empirique du pouvoir des élites se mesure dans l'analyse de processus de prise de décision. Dès lors une analyse comparative du rôle de certaines élites aux positions stratégiques dans le processus de construction collective de politiques publiques s'avère être propice à ce type de démonstration. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer une approche décisionnelle élargie permettant d'interpréter différents processus de construction collective des politiques publiques. Comment des groupes d'élites, dont l'action se déroule en deçà des autorités formelles du pouvoir, ont-ils tendance à développer, et, parfois même, à imposer des programmes d'action publique affirmant ainsi une certaine autonomie vis-à-vis du politique ? »³. En plus de ce travail sur la configuration nationale d'acteurs polonais, on

¹ Ces trois questions sont les suivantes : « Pourquoi des politiques publiques sont-elles mises en œuvre ? Comment les acteurs impliqués agissent-ils ? Quels sont les effets de l'action publique ? ». Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.9.

² Sur la coordination nationale au niveau domestique des futures politiques de l'UE, voir : Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

³ William GENIEYS, *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008, pp.16-17. Voir aussi : William GENIEYS, Marc SMYRL (dir.), *Elites, Ideas, and The Evolution of Public Policy*, New-York, Palgrave Macmillan, 2008 ; William GENIEYS, « L'affirmation d'une élite des politiques de l'État. Le secteur de la protection sociale », *Informations sociales*, n°157, vol.1, 2010, pp.80-88 ; William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 41

s'intéressera également, de manière plus marginale –car cela sort de notre objet d'étude *stricto sensu*–, sur le lancement de ce projet par l'initiative conjointe de la Pologne et la Suède au printemps 2008 et donc sur la coordination au niveau européen de cette proposition nationale¹. On l'a mentionné, la genèse d'une politique publique permet également de s'interroger sur le contenu normatif d'une politique publique. Il existe des idées et paradigmes qui sous-tendent une politique publique, des « [...] modalités de construction du problème, de définition des finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique, et donc de légitimation celle-ci »². Les politiques publiques « élaborent une représentation de l'action à mener qui intègre une double hypothèse sur les causes du problème à traiter et sur les solutions à apporter »³. Travailler sur la genèse, c'est donc tenter de comprendre pourquoi cette double hypothèse se met en place, quelles en sont les origines, et comment les acteurs impliqués font pour l'imposer. Autrement dit, il s'agit ici de comprendre le *comment* et le *pourquoi* de la genèse du Partenariat oriental.

La question « *comment* ? » renvoie à la manière dont se déroule concrètement la création de cette politique. Étant donné qu'il s'agit d'une politique publique européenne, quelles sont les spécificités du processus décisionnel menant à l'adoption de cette proposition de politique de gestion du voisinage ? Qui en a donné l'impulsion et maîtrisé la conduite ? Quel est précisément le rôle tenu par l'État identifié comme leader dans ce processus ? Quelles ont été les dynamiques des négociations, des discussions, des compromis qui ont finalement permis d'aboutir à la naissance du Partenariat oriental ? La question « *pourquoi* ? » implique elle de comprendre ce qui se cache derrière cette proposition de politique. Quelles sont les représentations, croyances, stratégies ou raisons, qui guident l'action des promoteurs d'une telle politique ? L'action du pays leader est-elle guidée par des

octobre-décembre 2001, pp.41-50 ; William GENIEYS, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, vol.56, n°1, 2006, pp.121-147 ; William GENIEYS, Andy SMITH, « Qui gouverne les industries ? De l'élite métropolitaine aux élites sectorielles », *Pôle Sud*, n°32, vol.1, 2010, pp.109-118.

¹ Sur la coordination nationale au niveau européen des futures politiques de l'UE, voir : Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

² Patrick HASSENTEUFEL, « Convergence », *op.cit.*, p.131.

³ Olivier GIRAUD et Philippe WARIN, « Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie », in GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Éditions La Découverte, 2008, pp.7-31, p.9.

préférences bien ancrées et précises ? Si oui, doivent-elles être prises en compte pour comprendre la particularité de cette genèse et de cette proposition de politique ?

Cet ensemble de questions peut être résumé en une seule, qui constituera notre problématique : Qu'est-ce qui explique la genèse de la politique publique européenne de politique étrangère appelée « Partenariat oriental » ? Le choix de la formulation est ici important : on se demande « *qu'est-ce qui explique ?* » la genèse et non pas « *comment expliquer ?* ». La seconde question impliquerait d'effectuer un travail purement théorique, en cherchant à trouver la meilleure théorie possible pour expliquer un processus de genèse. Au contraire, est proposée ici l'observation d'un processus donné et un essai d'identification, à partir d'observations empiriques, des variables explicatives. La réponse à cette problématique, et dont la vérification constitue le but de ce travail, est notre hypothèse centrale de recherche. Selon nous, ce qui explique la genèse du Partenariat oriental c'est le rôle central d'un leadership politique assuré par un État membre dans le processus décisionnel qui mène à l'adoption de cette politique. Autrement dit, il existe un leadership qui conditionne le *comment* et le *pourquoi* de la genèse en question. Ce travail a donc pour but l'identification du rôle effectif de l'État assurant le leadership dans la genèse du Partenariat oriental –la Pologne– et en son sein, du rôle d'acteurs appartenant à un milieu décisionnel précis, ainsi que la mise en évidence de variables explicatives du rôle de cet État dans le processus. Enfin, notons bien que le propos est ici de mettre en évidence les logiques sous-jacentes à la *genèse* d'une politique donnée ; il n'est pas question d'étudier ce qui s'est passé au-delà de cette phase de genèse. On ne procédera donc pas à une étude descriptive du moment (ou *des* moments, comme on pourra le voir) de la naissance de cette politique après une décision formelle, mais à une étude de *ce qui amène* à cette décision. De même, l'étude de ce qui vient après la genèse du Partenariat oriental, à savoir la finalisation du texte par les instances communautaires et la phase d'opérationnalisation et de mise en œuvre progressive de cette politique, sortent du cadre de ce travail.

Pour répondre à ces interrogations, un travail de terrain conséquent a été effectué avec méthode, par l'utilisation d'un large faisceau de techniques d'enquêtes. En particulier, la réalisation de plus d'une vingtaine d'entretiens à Varsovie avec les acteurs du milieu décisionnel polonais en politique étrangère, mais aussi une analyse documentaire et historique

approfondie et le recours à une technique issue de la psychologie sociale, la technique des associations verbales, donnent une assise scientifique solide et une épaisseur empirique à l'étude proposée ici¹. Celle-ci s'organisera en trois parties. Dans un premier moment, le cadrage de notre objet d'étude mais aussi la construction d'un cadre théorique et la méthodologie mobilisés pour analyser ce dernier seront précisés. Dans un second temps le travail se concentrera sur la reconstruction du « *comment* » de la genèse du Partenariat oriental, *i.e.* cherchera à reconstituer les différentes étapes de cette action publique européenne. L'accent sera mis sur les origines historiques du projet polonais de Partenariat oriental, notamment en insistant sur la continuité avec les propositions antérieures des dirigeants polonais pour influencer la politique orientale de l'Union européenne, mais également sur la description des différentes étapes de cette action publique : exploitation des précédents, formalisation d'un nouveau projet, construction d'un consensus parmi les partenaires européens. Un troisième et dernier moment sera consacré à l'explication du « *pourquoi* » de la genèse du Partenariat oriental, à savoir, la mise en évidence des variables explicatives du leadership polonais. La démonstration s'articulera d'abord autour du cadrage du problème public « voisinage oriental » par les dirigeants polonais –cadrage qui renvoie à leur schème cognitif plus fondamental sur cette question- et ensuite sur leur apprentissage d'un savoir-faire européen relatif aux pratiques en cours dans l'Union européenne qui leur permet de s'assurer une mise sur l'agenda communautaire de leur projet -l'analyse s'orientant alors sur la question de l'eupéanisation individuelle et organisationnelle à l'œuvre dans la politique étrangère polonaise.

¹ Un chapitre entier sera consacré à la méthodologie et aux différentes techniques d'enquête mobilisées dans ce travail de recherche. Se reporter au chapitre III.

**Première partie – La genèse du Partenariat
oriental : déconstruction d'un processus
décisionnel européen**

« L'objectivité n'est pas une qualité mentale, elle ne dépend pas du cerveau du témoin mais du contexte matériel que l'on développe pour analyser l'observation. La science n'a rien à voir une façon objective de considérer la réalité, elle a à voir avec le contexte matériel que l'on fabrique pour construire cette réalité ».

Pierre Lagrange, *Fortean Times*, 2007¹

Il s'agit, dans cette première partie, de procéder à une déconstruction du processus ayant amené à la décision de créer cette politique de gestion du voisinage oriental de l'Union. On procède donc à un travail de mise en ordre, de reconstruction, qui se fait *a posteriori*, le regard du chercheur étant décalé dans le temps : on cherche à déconstruire pour reconstruire de manière intelligible d'un point de vue scientifique un processus passé. Le terme de « reconstruction » aurait d'ailleurs pu être employé dans le titre, tant il permet de bien comprendre avec exactitude la démarche de cette première partie : démonter pour remonter afin de donner de la lisibilité.

Or justement, pour retracer au mieux cette genèse la présente partie répond à trois objectifs : détailler la construction de l'objet d'étude, en justifiant scientifiquement ses spécificités (chapitre 1) ; présenter la démarche de recherche qui a été retenue, à savoir la construction d'un cadre théorique adapté aux spécificités de l'objet étudié (chapitre 2) ; montrer qu'objet d'étude et démarche de recherche nécessitent une méthode particulière qui sera donc exposée (chapitre 3).

Précisons que cette première partie est une revue de la littérature sans en être une. Il ne sera pas procédé ici à un état des lieux systématique des débats : de nombreux ouvrages et articles passent en revue l'ensemble des problèmes et lacunes dans l'analyse des politiques publiques européennes et dans l'analyse de la décision. Le parti pris est d'éviter une redondance bien inutile. On se concentre donc sur la présentation de l'objet d'étude et de ses spécificités, de la problématique et de l'hypothèse de recherche, afin de les justifier scientifiquement. Ceci conduit à mobiliser de nombreux travaux, ce qui revient à une revue de la littérature *ad hoc* intégrée dans le raisonnement, qui le soutient en lui fournissant de nombreux outils théoriques, ces derniers étant repris par la suite.

¹ Pierre Lagrange, sociologue de l'innovation, interview donnée au journal britannique *Fortean Times*, traduite dans *Courrier International* du 24 au 31 juillet 2008.

Chapitre I – La genèse d’une politique étrangère européenne comme objet de recherche

L’objet d’étude de cette thèse est la genèse du Partenariat oriental et la spécificité du processus décisionnel menant à l’adoption de cette politique publique. Le but de ce premier chapitre est de présenter en détail les spécificités d’un tel objet d’étude et ce qu’elles impliquent pour le chercheur, afin de justifier scientifiquement la manière choisie ici pour l’aborder.

Dans un premier point, il sera souligné qu’il s’agit d’un objet d’étude à la croisée de trois sous-champs de la science politique, l’analyse des relations internationales, l’analyse des politiques publiques et les études européennes. En cela il renvoie à des questionnements généraux sur la discipline -illustrés ici presque exclusivement par des références à la science politique française. On poursuivra en montrant que notre objet est une politique publique un peu marginale, dans la mesure où il s’agit d’une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère. Enfin cet objet correspond aussi à l’étude d’un processus décisionnel européen ayant de nombreuses particularités, et ce d’autant plus qu’il concerne la politique étrangère de l’Union européenne.

A – Un objet à la croisée de trois sous-champs de la science politique

Notre objet se trouve au croisement de trois sous-champs de la science politique : l’analyse des politiques publiques, les études européennes et l’analyse des relations internationales, ce qui implique pour le chercheur de faire des choix disciplinaires et méthodologiques.

Trois sous-champs et une dichotomie toute relative

L’émancipation et l’institutionnalisation en France de la discipline science politique s’est historiquement faite autour d’un noyau fondateur qui regroupe la sociologie électorale et la sociologie des régimes politiques¹. Se sont progressivement rajoutées à ces deux champs de

¹ Jean BAUDOIN, *Introduction à la science politique*, 6^e édition, Paris, Éditions Dalloz, 2000, p.13.

recherche la sociologie des organisations, la sociologie des élites, la sociologie des politiques publiques, la sociologie des relations internationales¹, la sociologie de l'Union européenne. Pourtant, la question de savoir si certaines de ces branches, et notamment la sociologie des relations internationales, l'analyse des politiques publiques et les études européennes, peuvent et doivent être considérées comme des disciplines autonomes ou bien comme des sous-champs de la science politique, continue à faire débat. Nombreux sont les défenseurs de chacune des trois approches à mettre en avant la spécificité de leur prétendue discipline, et donc à plaider pour leur autonomisation et différenciation, parfois radicale, avec les autres approches et la discipline de départ, la science politique.

L'étude des relations internationales a ainsi pu être envisagée comme une discipline universitaire autonome sur le modèle existant aux États-Unis, dotée d'un corpus théorique précis et de débats inter-paradigmatiques spécifiques². La constitution d'une telle discipline ne fait cependant pas l'unanimité, ne serait-ce que parce que la question de la spécificité de l'objet d'étude « relations internationales » par rapport à celui de la science politique, reste en suspens³. La même tendance à la différenciation est observable pour l'analyse des politiques publiques, et notamment parce qu'elle a longtemps été perçue comme marginale. « De ce fait, la question de son intégration au sein de la science politique est encore posée aujourd'hui. D'un côté, elle suscite l'intérêt des politologues qui y voient une ouverture de leur discipline au-delà des études classiques du comportement politique ; de l'autre, le souci d'opérationnalité parfois trop vite affirmé peut susciter des réactions de méfiance. Le vrai problème [...] consiste à savoir si l'analyse des politiques publiques pose à la réalité sociale une *question spécifique*, différente de celles posées jusqu'ici »¹. Quant aux études européennes, elles ont longtemps été maintenues à l'écart du champ de la science politique française, sous prétexte d'une trop grande spécificité de leur objet d'étude -l'Union européenne-, par rapport aux objets traditionnellement traités par celle-ci. L'existence d'une

¹ Ces différentes appellations disciplinaires sont celles de Jean Baudouin ; leur sont rajouté ici sur le même mode la dernière, la sociologie de l'Union européenne. Jean BAUDOUIN, *op.cit.*, p.13.

² Dario BATTISTELLA, « La discipline des Relations Internationales », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, 2nde édition revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences-Po, Paris, 2006, pp.75-107.

³ Dario BATTISTELLA, « Théorie et Relations Internationales », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, *op.cit.*, pp.15-16.

altérité forte entre le fonctionnement du champ politique national et de l'espace politique européen justifierait donc une relative marginalisation de ces études².

Cependant, la tendance est dorénavant en France à considérer que ces approches constituent trois branches venant d'un seul et même tronc, la science politique. Les dynamiques d'institutionnalisation ont agi dans ce sens : il n'existe qu'un « doctorat en science politique », qu'une seule agrégation, qu'une seule commission au Conseil national des universités. Ces branches sont par ailleurs également représentées au sein des forums de la discipline, comme l'Association française de science politique (AFSP). On peut désormais définir la science politique dans une acception large, « [...] englobant aussi bien la sociologie politique, l'analyse de l'action et des politiques publiques, la politique comparée, la sociohistoire que les relations internationales »³. Mais si l'analyse des politiques publiques, l'étude des relations internationales et les études européennes sont maintenant généralement envisagées comme étant trois « *sous-champs* » d'une même discipline, cela n'empêche pas qu'elles puissent continuer à se développer en tant que programmes de recherche sans se croiser ni prêter beaucoup d'attention à leurs travaux respectifs. Pourtant, et quand bien même on persisterait à vouloir les différencier, il faudrait admettre qu'une certaine convergence entre ces approches est observable et qui atteste qu'un rapprochement est possible. En ce qui concerne l'étude des relations internationales et l'analyse des politiques publiques, Franck Petiteville et Andy Smith remarquent ainsi que « depuis quelques années [...], les passerelles se sont multipliées. L'appropriation d'objets de recherche "de" relations internationales par les sociologues de l'action publique est devenue plus fréquente et l'intérêt des internationalistes pour les concepts et méthodes de l'analyse des politiques publiques s'est affirmé dans un certain nombre de travaux »⁴. Un rapprochement des postures de recherche et des méthodologies est également à l'œuvre, facilité par la manière d'étudier

¹ Pierre MULLER, *Les politiques publiques, op.cit.*, pp.3-4.

² Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », in « La recherche en science politique et l'Union européenne », *Politique européenne*, n°1, avril 2000, pp.8-24, p.9.

³ Sabine SAURUGGER, « La constitution d'un "vrai champ de recherche" ? Une conclusion », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Éditions Economica, 2008, pp. 375–382, p.375.

⁴ Franck PETITEVILLE, Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, pp.357-366, p.357.

traditionnellement les relations internationales en France, se réclamant d'une inspiration sociologique –revendication identique à celle de l'analyse des politiques publiques. Cela autorise par exemple les internationalistes à adopter une méthode sociologique similaire à celle revendiquée par l'analyse des politiques publiques dans l'étude de la construction des politiques étrangères¹. Il existe, par ailleurs, des convergences entre la sociologie des relations internationales et les études européennes : pour Sabine Saurugger, il ne faut pas oublier l'aspect intergouvernemental de l'intégration européenne et les enjeux de souveraineté à l'œuvre dans celle-ci, ce que les études européennes ont trop souvent tendance à faire². L'approche de la sociologie des relations internationales peut, selon elle, aider à considérer de manière plus adéquate l'UE comme un construit social et un acteur international³. Quant au rapprochement entre l'analyse des politiques publiques et les études européennes, il est chose faite et est bien reconnu comme tel. Si pendant longtemps les politiques européennes ont été différenciées des politiques nationales, on parle dorénavant pour les deux de la même manière de « politique publique »⁴. On évoque à ce titre la « normalisation » des études européennes, point que nous développerons plus en détail dans la seconde partie de ce chapitre.

Poussons maintenant un peu plus loin le raisonnement : si les trois approches évoquées ici se rapprochent graduellement et font partie de la même discipline, les outils théoriques et méthodologiques mobilisés par l'une peuvent également l'être par les autres. La relative

¹ *Ibid.*, p.360.

² Sabine SAURUGGER, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », *Politique Européenne*, vol 2, n°25, 2008, pp.193-216.

³ Il faut noter que cet auteur parle d'« approches sociologiques des relations internationales », ce qui se différencie des « Relations Internationales » telles que théorisées par Dario Battistella dans son manuel. Sabine Saurugger propose une définition plus large : « Les approches sociologiques des relations internationales, aussi diverses soient-elles, partent du constat commun que les phénomènes internationaux doivent être compris comme des faits sociaux. Il s'agit ainsi de comprendre, mais aussi de systématiser les "forces profondes" du système international. Les différentes approches de la sociologie des relations internationales ont en commun de s'intéresser parallèlement aux acteurs et aux structures. Les travaux se concentrent aussi bien sur les acteurs collectifs et individuels : d'une part, sur les groupes sociaux divers dans la construction et la mise en oeuvre des formes pratiques comme symboliques de l'activité politique, et d'autre part sur les représentations collectives des agents qui font exister ces différents groupes. [...] Ainsi il ne s'agit pas de "tester" des théories et leurs hypothèses, mais de présenter un ensemble de facteurs interdépendants qui influencent un phénomène international donné ». *Ibid.*, pp.195-196.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », art.cit.

dichotomie disciplinaire qui pourrait subsister du point de vue méthodologique est en effet également gommée par un changement empirique : celui de la globalisation et de ses conséquences sur la nature des objets étudiés par le chercheur. Jan Aart Scholte montre en effet que le phénomène de globalisation a des effets sur la manière dont sont construites les questions et méthodes de recherche en sciences sociales. Selon lui la croissance des problèmes globaux a accentué la nécessité de dépasser les clivages disciplinaires conventionnels dès lors qu'on entreprend une recherche sociale¹. Les changements à l'œuvre impliquent des déplacements dans la construction des objets d'étude² et rendent *de facto* la multiplication de certaines dichotomies disciplinaires obsolètes. Ainsi les transformations dans l'organisation territoriale du monde et la recomposition des frontières –conséquences de la globalisation– réduisent à néant la différenciation revendiquée par certains auteurs entre analyse des politiques publiques et relations internationales : « [...] le changement majeur d'échelle de l'action publique contemporaine [...] conduit à mettre en cause le cloisonnement académique entre l'analyse des relations internationales et celles des politiques publiques, fondées sur une distinction dépassée entre l'interne et l'externe »³. Cette remarque vaut également pour les études européennes : les politiques publiques européennes sont dorénavant considérées comme « un champ d'expérimentation des transformations concernant l'ensemble des politiques publiques »⁴. Il semblerait qu'on puisse indifféremment utiliser les outils conceptuels et théoriques des trois sous-champs de la science politique, dans la mesure où les objets d'étude sont de plus en plus « transnationaux ».

¹ Jan Aart SCHOLTE, « Globalization and Knowledge : From Rationalism to Reflexivity », in Jan Aart SCHOLTE, *Globalization – A Critical Introduction*, 2nd édition revue et mise à jour, New-York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.256-275, pp.269-270. Il résume les changements induits par la globalisation sur la méthode des sciences sociales : « En résumé donc, en ce qui concerne la méthodologie la globalisation a : (a) accentué l'urgence d'abandonner des études disciplinaires trop étroites, (b) modifié certains aspects des processus d'éducation et (c) accru la somme des matériaux disponible et élargi la manière dont les chercheurs manipulent la preuve », p.272.

² Voir, par exemple, l'article suivant : Patrick HASSENTEUFEL, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale – Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, 2005, pp.113-132.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.18.

⁴ *Ibid.*, p.10

Les évolutions du monde contemporain apportent ainsi une réponse à la question de la fongibilité des concepts ou de leur « circularité raisonnée »¹ entre analyse des politiques publiques, études européennes et relations internationales. Le débat relatif à l'intérêt et à la possibilité de l'emprunt d'outils et de concepts entre l'une et l'autre peut être considéré comme obsolète dès lors que l'on part du principe que ces trois approches sont trois sous-champs d'une même discipline et que, de plus, les évolutions du monde contemporain brouillent les frontières qui pouvaient subsister entre elles.

Un objet d'étude à la croisée des chemins

Le cloisonnement entre différentes spécialités est par ailleurs fort artificiel dès lors que le chercheur aborde son sujet par le prisme de son objet d'étude et non par celui de son affectation paradigmatique, théorique, ou bien institutionnelle et disciplinaire. Les politiques publiques sont en effet, selon un docteur en science politique cité par Philippe Bongrand et Pascale Laborier, un « "objet" autour duquel on peut mobiliser à peu près tous les cadres théoriques de la science politique... et qui, du coup, brouille les sous-catégories de la science politique par domaines »². La différenciation entre ces sous-disciplines n'a ainsi « [...] pas beaucoup de sens dès lors que l'on s'intéresse à un secteur d'action publique (domaine de politique publique ?), éventuellement avec des comparaisons internationales (domaine relations internationales ?), en faisant une sociologie des acteurs en présence et de leur histoire (sociologie politique ?), sans négliger les institutions (science administrative ?), etc. »³. En ce qui concerne le présent travail, l'objet d'étude est la genèse d'une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère et implique l'étude du processus décisionnel qui donne naissance à une telle politique. C'est donc un objet

¹ Expression employée par Frédéric Ramel, discutant lors de la journée d'étude de *Dynamiques Internationales* qui s'est tenue à Sciences-Po Bordeaux le 11 juin 2009. Cette journée avait pour sujet « Quelle place dans les sciences sociales pour les relations internationales ? » ; un panel y était consacré à la question de la fongibilité ou de la spécificité des objets et concepts de relations internationales.

² Philippe BONGRAND, Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.73-111, p.81.

³ *Ibid.*, p.81.

impossible à déterminer en fonction de catégories disciplinaires, ce qui rend de fait impossible tout cantonnement disciplinaire et théorique hermétique.

Passer par le prisme de l'objet d'étude, et non par une affectation disciplinaire, conduit en outre à mobiliser de manière plus souple concepts et théories, le chercheur se constituant une « boîte à outils » unique en fonction de la spécificité de son objet. Il ne s'agit plus pour lui d'expliquer un phénomène par un programme de recherche ou une théorie choisis *a priori*, en fonction d'affinités intellectuelles ou d'affectation institutionnelle, mais d'adapter son regard à son objet. C'est cette démarche qui a été retenue ici : on a commencé par définir un objet d'étude pour sélectionner ensuite les concepts et outils qui pouvaient permettre de le comprendre. À ce titre, cette démarche renforce le choix fait dans ce travail pour une approche « mono disciplinaire », permettant de mobiliser en fonction des besoins de notre objet des outils et concepts venant de trois sous-champs de la science politique. Cependant, si du point de vue disciplinaire, le concept de « politique publique européenne » ne peut être étudié à travers une seule sous-discipline, il reste à montrer que notre objet d'étude constitue bien, du point de vue empirique, une politique publique européenne de politique étrangère, dont les spécificités rendent opérationnalisable l'approche « mono-disciplinaire ».

B – Le Partenariat oriental : une politique publique (pas) comme les autres ?

D'un point de vue empirique, la genèse du Partenariat oriental constitue bien une politique publique *européenne* dans le domaine de la *politique étrangère*. Se pose donc avant tout la question de savoir si, dans les faits, il s'agit d'une politique publique comme les autres, et *a fortiori* si elle peut être étudiée comme les autres politiques publiques, au moyen des mêmes outils, théories et concepts. Étudier la politique publique étrangère européenne pose d'emblée deux problèmes : (1) La politique étrangère peut-elle être considérée comme une politique publique ? (2) Les politiques européennes sont-elles des politiques publiques comme les autres ? Il s'agit ici d'apporter une réponse à ces deux questions et d'en tirer les conclusions en ce qui concerne notre objet d'étude et la manière de l'aborder scientifiquement.

La politique étrangère comme politique publique

La politique étrangère est traditionnellement étudiée différemment des autres politiques, en mobilisant un corpus à part entière. Cela vient du fait qu'elle est envisagée comme une politique différente, de par ses buts, ses moyens d'actions et ses processus décisionnels : « instrument par lequel un *État* tente de façonner son environnement politique international »¹, la politique étrangère est pensée comme marginale. Le débat relatif à la spécificité d'une telle politique est assez classique en science politique et surtout au sein de l'analyse des relations internationales ; il porte sur le fait que cette politique est dite « étrangère », car projetée vers l'extérieur de l'État, par rapport aux politiques internes dites « domestiques ». Pour les internationalistes, cette différence renvoie à celle analysée, en leur sein, par les théories réalistes qui s'attachent « [...] à la différence de nature entre sphère politique internationale –anarchique et décentralisée– et ordre politique interne –centralisé et hiérarchique–, voire à la primauté de principe de la politique étrangère, synonyme de haute politique, sur la politique interne, synonyme de basse politique »². Cette acception de la politique étrangère, majoritaire dans l'étude des relations internationales, conduit ainsi au postulat qu'elle serait intrinsèquement différente des politiques internes. Étant donné que ces dernières sont des politiques publiques, parler de la politique étrangère comme d'une politique publique relèverait donc de l'hérésie pure et simple.

Une convergence entre politique externe et politique interne

Or, un premier constat vient nuancer un tel postulat : la politique extérieure ne se différencie pas de manière aussi nette de la politique interne. Contrairement à ce que postulaient les réalistes de la théorie des RI, il n'existe pas vraiment de spécificité au processus décisionnel de la politique étrangère, et ce dernier est marqué par le poids de certaines variables domestiques. De plus, les changements du monde contemporain impliquent une plus en plus grande continuité entre politique extérieure et politique intérieure.

¹ Frédéric CHARILLON, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., pp. 13-29, p.13. Nous soulignons.

² Dario BATTISTELLA, « La politique étrangère », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, op.cit., pp. 323-357, p.329.

Au sein de l'étude des relations internationales, la *Foreign Policy Analysis* (FPA) est un champ d'étude qui apparaît au début des années soixante aux États-Unis, et qui se propose d'étudier en profondeur les rouages de la politique étrangère, d'ouvrir la « boîte noire » de la décision, parce que jusque-là le réalisme raisonnait uniquement en termes de politique de puissance et appréhendait la politique étrangère selon l'angle de la diplomatie. La FPA¹, « analyse décisionnelle » en français, se propose d'étudier la politique étrangère en tant que processus décisionnel et le pionnier en est Graham Allison avec sa fameuse étude de la crise des missiles de Cuba de 1962, *Essence of decision*². Le courant de l'analyse décisionnelle tente ainsi de comprendre les détails du *decision making process* en matière de politique étrangère : l'analyse décisionnelle se centre sur l'analyse des processus internes permettant la prise de décision. Comme Samy Cohen le précise, « contrairement à beaucoup de spécialistes de la politique étrangère qui analysent les objectifs, les stratégies, et les intentions des décideurs à partir des résultats, l'analyse décisionnelle s'intéresse prioritairement aux processus internes, qu'ils soient politiques, bureaucratiques ou cognitifs et à leur influence sur la puissance extérieure »³. La décision en politique étrangère a pendant longtemps été considérée comme étant le fruit d'un calcul optimal de l'homme d'État rationnel. C'est un tel mythe que l'analyse décisionnelle fait tomber. Dans son deuxième modèle de la décision –dit « modèle organisationnel »⁴– Graham Allison démontre qu'en politique étrangère, la décision

¹ Pour une présentation plus approfondie de la FPA, voir le texte suivant : Stefano GUZINNI, Sten RYNNING, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., pp.33-64, pp.35-36.

² Graham ALLISON, Philip ZELIKOW, *Essence of decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971 et pour la 2nd édition, New-York, 1999.

³ Samy COHEN, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in SMOUTS Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales – Pratique et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp.75 et 76.

⁴ De nombreux débats entourent le modèle organisationnel de Graham Allison. Pour un panorama de ces derniers se reporter aux travaux suivants : FRIEDBERG Erhard, « Comment lire les décisions ? », in HAINE Jean-Yves (dir.), « Rationalités et Relations Internationales (I) – Débats : la crise des missiles de Cuba », *Cultures et Conflits*, n° 36, Hiver 1999/Printemps 2000, Paris, Éditions L'Harmattan ; HAINE Jean-Yves, « Rationalité et relations internationales : l'inaccessible synthèse ? », in HAINE Jean-Yves (dir.), op.cit. ; HAINE Jean-Yves, « Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba : Choix rationnel et responsabilité individuelle », in HAINE Jean-Yves (dir.), op.cit. ; MICHAUD Nelson, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile ? », *Études Internationales*, vol.XXVII, n°4, décembre 1996 ; WELCH David, « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms – Retrospect and Prospect », *International Security*, vol.17, n°2, Automne 1992.

est le fruit de rouages bureaucratiques et administratifs : il existe des routines organisationnelles qui perturbent son circuit et en altèrent le caractère optimal en restreignant le cadre des options offertes à l'homme d'État. Dès lors, « la politique étrangère, loin d'être le résultat final d'une décision rationnelle de la part d'un homme d'État, n'est qu'un ensemble de débits (*outputs*) produites par les grandes organisations composant l'administration et dont les décideurs ultimes sont tributaires, aussi bien pour ce qui est de l'information qu'ils reçoivent que pour ce qui est de l'exécution des ordres qu'ils donnent »¹. En d'autres termes, la politique étrangère fonctionne comme la politique interne : tout comme pour cette dernière, la décision résulte de routines et elle peut manquer de rationalité ; la dichotomie entre politique interne et externe au motif de la spécificité du processus décisionnel de cette dernière n'est pas si nette. Plus encore, il existe une certaine imbrication entre politique interne et externe, et ce à deux niveaux. Premièrement, des variables domestiques comme les luttes d'influence politiques, les débats internes mais aussi l'opinion publique pèsent sur la décision en politique étrangère² : la politique étrangère n'est pas une sphère autonome par rapport aux politiques internes. Deuxièmement, en plus de cette imbrication entre politique domestique et étrangère, il existe une certaine convergence entre les deux. En effet, comme

¹ Dario BATTISTELLA, « La politique étrangère », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, *op.cit.*, p.341.

² Ceci est attesté par de nombreux travaux. Robert Putnam reconnaît dans son approche en termes de « *two-level game* » que des préoccupations de politiques intérieures peuvent avoir un effet sur les négociations internationales que mène un État. Et à l'inverse, il montre également que des pressions internationales peuvent être utilisées par les décideurs pour poursuivre des objectifs internes. Robert PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Policy. The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), été 1988, pp.427-460. Par ailleurs, une étude de cas concrète comme celle menée par Mathias Delori sur la coopération franco-allemande au début des années 1960 utilise deux grilles d'analyse, celles de Graham Allison et de Robert Putnam, pour examiner les interactions entre acteurs lors de la prise de décision –démontrant par-là même la pertinence d'une telle démarche de déconstruction de la boîte noire de l'État. Mathias DELORI, « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. L'apport de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.56, n°3, juin 2006, pp.409-428, pp.413-418. Enfin, Nathalie La Balme atteste quant à elle que « l'opinion publique » –si tant est qu'elle existe– a un certain poids dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère, dans la mesure où les décideurs ne sont pas imperméables aux influences extérieures, aux débats dans les médias, aux sondages, aux critiques des parlementaires et des spécialistes. Tout comme dans le cas des politiques qui visent un public « domestique », les politiques externes sont jugées et critiquées par cette opinion publique et peuvent avoir des conséquences négatives pour un politicien, en termes de crédibilité politique et donc, de renouvellement de mandat électif. Nathalie LA BALME, « Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, *op.cit.*, pp.193-211 ; Nathalie LA BALME, *Partir en guerre – décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Paris, Éditions Autrement, 2002.

souligné plus haut, les transformations du monde contemporain, marqué par les dynamiques de globalisation, induisent un effacement progressif entre interne et externe, produisant par là même une plus grande continuité entre politique extérieure et politique intérieure. De fait, « l'internationalisation de la quasi-totalité des politiques sectorielles, traditionnellement considérées comme intérieures, est observable dans tous les domaines, même les plus traditionnellement régaliens comme la police ou la sécurité »¹. Ceci est renforcé par l'extension en cours des domaines d'action extérieure des États : la politique étrangère ne se centre plus seulement sur la défense des intérêts du pays et de sa sécurité dans le système international, elle prend en compte les échanges économiques et commerciaux, la diplomatie culturelle, les interventions humanitaires, la protection de l'environnement, la défense des droits de l'homme... La politique étrangère est multiple et résulte bien souvent d'une extension de politiques internes au niveau international. Autant dire que le rapprochement entre politique étrangère et politique intérieure est chose accomplie. Si quelques particularités de la politique étrangère perdurent encore, comme la place prépondérante de certains acteurs du fait d'attributions constitutionnelles –le président de la République en France et aux États-Unis, le premier ministre dans les régimes parlementaires– la dichotomie entre les deux s'estompe peu à peu.

La politique étrangère analysée comme une politique publique

Un relatif rapprochement entre la politique étrangère et ses consœurs est donc observable dans les faits. Cela a des implications pour le chercheur qui s'y intéresse : d'un point de vue conceptuel, il semble qu'il soit possible d'étudier la politique étrangère au même titre que les autres, c'est-à-dire comme une politique publique.

Les relations extérieures qu'entretient une unité politique (un État) avec son environnement font l'objet d'une coordination par une autorité, ce qui se traduit par la mise en place d'une action gouvernementale qui permet la mise en cohérence des mesures décidées. En d'autres termes, la projection internationale d'une unité politique implique la mise en place d'une politique publique. Rappelons que la notion de politiques publiques désigne l'action des autorités étatiques, dans leur traitement de divers dossiers, qui se

¹ Marie-Christine KESSLER, « La politique étrangère comme politique publique », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., pp.167-192, p.172.

différencie de la politique comme lutte pour l'exercice du pouvoir. La langue anglaise oppose de manière plus explicite les *policies* –politique agricole, politique énergétique, politique commerciale etc.– et les *politics* –programmes politiques, stratégies partisanes et électorales pour la conquête du pouvoir¹. Elles sont qualifiées de « publiques » car imputées à des acteurs « publics », c'est-à-dire relevant de l'action gouvernementale, des décisions et compétences des gouvernants qui dirigent l'État². Une politique publique répond à une orientation, elle a un but pour résoudre un problème ; elle dispose de multiples instruments d'actions pour appliquer une solution au problème identifié, elle vise un public et a des effets. « Toute politique publique correspond donc à une combinaison singulière de ces trois éléments : la poursuite d'objectifs, le choix d'instruments et des ressortissants sur lesquels ils s'appliquent »³. La politique étrangère ne déroge pas à cette règle⁴. Elle vise des buts précis -elle obéit souvent à un programme d'actions précis présenté dans divers supports comme les déclarations des chefs d'État, les livres blancs de la défense, etc.–, elle a des moyens d'action qui lui sont propres –relevant des différentes formes de diplomatie– et vise un public ciblé –géographiquement en fonction des opérations et actions menées, mais aussi plus globalement en ce qu'elle envoie un message aux chefs d'État et opinions publiques étrangers. Dès lors, pour reprendre les termes de Marie-Christine Kessler, « rien dans ces définitions n'empêche a

¹ Voir la définition donnée par Erik NEVEU, *Sociologie des mouvements sociaux*, 4^e édition, Paris, Éditions La Découverte, 2005, p.5.

² Comme l'ont montré les avancées de l'analyse des politiques publiques, il s'agit d'une conception bien réductrice de cette forme d'action publique : en effet, de nombreux autres types d'acteurs interviennent dans la production de ces politiques, notamment les réseaux, forums et communautés de politiques publiques. Sur ce sujet, se reporter aux ouvrages suivants : HASSENTEUFEL Patrick, « L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction », in HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., pp.103-139 ; LE GALÈS Patrick, LASCOUMES Pierre, de SINGLY François, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2007 ; MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, op.cit., pp.47-53. Pour la notion de réseau d'action publique voir, entre autres : BÖRZEL Tanja, « Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, 76(3), pp.253-273 ; HASSENTEUFEL Patrick, *Les Médecins face à l'État – Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997 ; LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark, (dir.) *Les Réseaux de politique publique – Débats autour des « policy networks »*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995 ; MARSH David (dir.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open UP, 1998 ; MARSH David, RHODES Rod, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark, (dir.) *Les Réseaux de politique publique – Débats autour des « policy-networks »*, op.cit., pp.31-68.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.10.

⁴ Frédéric CHARILLON, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., p.13.

priori de considérer la politique étrangère comme une politique publique »¹. Tout comme les politiques sectorielles dites « domestiques », la politique étrangère est avant tout le fait des autorités publiques, elle a des administrations qui lui sont consacrées, mobilisant un personnel spécialisé, et est dotée d'un budget autonome. Et tout comme pour les autres politiques sectorielles, « les règles constitutionnelles et leur mise en pratique, la répartition des pouvoirs entre les autorités politiques, les relations entre les administrations et la politique, le poids des élites administratives et des machines organisationnelles, leurs rapports avec les groupes de pression, avec l'opinion, représentent un socle incontournable [...]»². Autrement dit, la politique étrangère est un *domaine* de politique publique comme peuvent l'être la politique agricole, la politique commerciale ou la politique énergétique.

À ce titre, elle peut être analysée par le chercheur au moyen de la même boîte à outils que les autres. En effet, il faut garder en tête qu'en plus d'être une réalité empirique, « les politiques publiques sont un construit de la recherche, riche en méthodes et en instruments d'analyse. Les concepts qui ont été mis au point dans ce cadre peuvent être utilisés [...] »³ pour analyser la politique étrangère. Ainsi l'analyse séquentielle des politiques publiques de Charles Jones⁴ ou de James Anderson⁵ peut lui être appliquée : mise sur agenda (*policy agenda*) et identification de problème à résoudre conduisant à celle de la formulation d'une politique publique (*policy formulation*) et au développement d'un programme d'actions, adoption d'un choix de politique publique (*policy adoption*), puis mise en œuvre (*policy implementation*) et évaluation ou changement d'orientation peuvent parfaitement être utilisées pour ordonner l'appréhension d'une politique étrangère. Cette démarche a ainsi été retenue par exemple par Marie-Christine Kessler⁶ ou Bastien Irondelle¹, dans des études de cas

¹ Marie-Christine KESSLER, « La politique étrangère comme politique publique », *op.cit.*, p.169.

² *Ibid.*, p.181.

³ *Ibid.*, p.187.

⁴ Charles JONES, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.

⁵ James ANDERSON, *Public Policy-Making*, New-York, Holt, Rinehart and Winston, 1975.

⁶ Marie-Christine Kessler s'est attachée à démontrer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique étrangère française en se centrant sur les acteurs et processus. Elle souligne ainsi qu'« un angle d'approche doit être privilégié pour guider l'analyse [de la politique étrangère de la France]. Le choix qui sera fait sera sectoriel et non géographique : ce sont les grandes activités publiques qui seront étudiées dans leur dimension internationale et non les relations de la France avec des États étrangers ou des organisations internationales. Cette option est inspirée par une problématique Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

démontrant que « les outils tirés de la problématique des politiques publiques et de l'action publique peuvent être largement utilisés dans les travaux portant sur les politiques extérieures »².

Si les concepts relevant de l'analyse des politiques publiques peuvent permettre l'étude de la politique étrangère, reste que certaines particularités de cette dernière compliquent parfois son accès au chercheur désireux de l'étudier. Le processus décisionnel d'une politique étrangère est bien souvent plus complexe que celui d'une autre politique sectorielle : il est marqué par une explosion géographique entre les administrations de l'État en question et ses ambassades à l'étranger. De fait, la politique étrangère consiste souvent à réagir ou à s'adapter à des événements externes sur lesquels les décideurs n'ont aucune prise³. C'est, en outre, un processus difficile à aborder pour le chercheur d'un point de vue phénoménologique : du fait de ses enjeux en matière de défense et de sécurité, le processus décisionnel de la politique étrangère se déroule la plus plupart du temps dans l'ombre, de peur d'éventuelles fuites, les informations restent bien souvent classées « secret défense » et ne sont pas accessibles aux chercheurs. Toute observation participante est également rendue impossible ; les entretiens sont chose difficile à obtenir, et quand ils peuvent enfin avoir lieu, ils confrontent le chercheur à des diplomates qui, presque plus que les autres fonctionnaires des grands corps de l'État,

soulevée par les "politiques publiques". La science politique utilise l'approche des politiques publiques comme mode d'analyse, de raisonnement, de conceptualisation pour démontrer les mécanismes de l'action publique. Dans cette ligne, l'accent sera donc mis sur la notion de programme d'action publique plutôt que sur celles de relations interétatiques ou de flux internationaux qui, sans être négligés, ne seront pas les objets principaux de cet ouvrage. De même, le projecteur sera moins fixé sur le contenu de la politique étrangère que sur ses conditions d'élaboration. Il s'agira d'identifier les acteurs et les outils de la politique étrangère de façon à tracer un canevas des processus de décision ». Marie-Christine KESSLER, « Introduction », in KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France – Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp.11-18, p.15. Nous soulignons.

¹ Bastien Irondelle a étudié dans sa thèse de doctorat la réforme militaire française de 1996, en mobilisant dans son raisonnement le concept de changement de politiques publiques et en cherchant à comprendre le processus décisionnel qui a conduit à un tournant dans la politique de défense française. Le postulat sous-jacent à son travail est bien celui qu'une politique de défense comme politique publique. Bastien IRONDELLE, *Gouverner la Défense : Analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse pour le doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris, mention science politique, préparée sous la direction de M. Samy Cohen, et soutenue le 16 décembre 2003.

² Marie-Christine KESSLER, « La politique étrangère comme politique publique », *op.cit.*, p.189.

³ Frédéric CHARILLON, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, *op.cit.*, p.13.

excellent dans la maîtrise de leur discours. Ces derniers évoquent naturellement très peu les côtés négatifs de leurs actions, leurs erreurs, de peur de nuire à la réputation de leur État et à son image. Cependant, si ces difficultés structurelles et particularités –tenant à la sensibilité des dossiers relevant de l’action internationale d’un État– compliquent la tâche du scientifique, elles ne la rendent pas impossible et surtout n’empêchent en aucun cas d’utiliser les outils de l’analyse des politiques publiques. Les différences de complexité de la politique étrangère par rapport aux autres politiques publiques ne traduit pas pour autant une différence de nature par rapport à ces dernières et n’implique pas un changement de concept. Au contraire, passer par l’analyse des politiques publiques, qui se centre sur les différents acteurs –petits et grands, officiels ou cachés– de la décision, est bien souvent la manière la plus efficace pour approcher au mieux la « fabrique » de la politique étrangère.

Les politiques européennes : des politiques publiques singulières

Les études relatives aux politiques de l’Union européenne ont longtemps été dominées par deux séries d’approches, les thèses des « intergouvernementalistes » opposées à celles des « néo-fonctionnalistes »¹. Ces études furent considérées comme marginales au sein de la science politique du fait de la particularité de leur objet d’étude : étant donné sa spécificité, ce domaine de recherche a donc mobilisé des concepts différents de ceux classiquement utilisés en science politique. De nombreux auteurs opéraient ainsi une différenciation entre « politiques publiques » et « politiques publiques européennes » en se basant sur le constat que ces dernières n’étaient pas comparables aux politiques publiques traditionnelles situées dans le cadre bien délimité d’un État-nation. Il est vrai que les politiques publiques européennes ont, pour l’œil habitué à l’étude des politiques nationales, de nombreuses spécificités qui peuvent à première vue compromettre toute tentative d’analyse « classique ». Les politiques européennes sont entre autres marquées par la multiplication des niveaux de décisions et de mise en œuvre multi-niveaux, ce qui revient à dire qu’elles sont déconnectées d’un territoire géographique et politique unique. Elles sont caractérisées par l’absence d’une

¹ Pour une synthèse de ces débats se reporter au chapitre « L’Union européenne et les sciences du politique : théories, débats et carences analytique », de l’ouvrage d’Andy SMITH, *Le gouvernement de l’Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, Éditions LGDJ, 2004, pp.9-41. Voir aussi : Dario BATTISTELLA, « L’intégration », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, *op.cit.*, pp.359-391.

autorité centrale, et donc *de facto* par un certain polycentrisme ; elles sont très techniques car légitimées par leur fort niveau d'expertise, donc peu compréhensibles par les citoyens¹. On a dès lors pu considérer qu'il fallait les analyser sous un angle différent. Les études traditionnelles de l'Union européenne étaient donc centrées sur les instances communautaires et sur la mesure de l'impact des décisions communautaires sur les politiques nationales. Mais, comme le soulignent Patrick Hassenteufel et Yves Surel, du point de vue empirique et théorique, ces recherches ont bien souvent buté sur le problème de l'articulation entre différents niveaux de gouvernement et ont peiné à comprendre des modes de fonctionnement de la décision très différents de ceux des régimes politiques traditionnels. Des innovations permirent toutefois d'approfondir l'étude des politiques européennes : apparurent une approche de la « gouvernance européenne » et une approche « néo-institutionnaliste »². Pourtant, reposant sur le principe d'une altérité ontologique entre politiques nationales et politiques européennes, elles ont eu recours à de nombreuses notions créées *ad hoc*, comme celle de « gouvernance », et furent marquées par une forte tendance à l'innovation conceptuelle.

Une « normalisation » de l'étude des politiques publiques européennes

Une tendance graduelle à la « normalisation » de l'analyse des politiques publiques européennes a cependant pu être observée. « Contrairement au débat anglo-saxon autour de la "normalisation" mené par Simon Hix (1994), d'une part, et Anand Menon et Andrew Hurrell (1996) de l'autre, qui, lui, oppose comparativistes (qui refusent de considérer l'intégration européenne comme *sui generis*) et internationalistes (qui considèrent que l'Union européenne doit être analysée aussi par les outils des relations internationales puisqu'il s'agit d'une institution qui, en partie, comporte des éléments d'une organisation internationale), le débat français porte sur l'utilisation de concepts et approches issus de l'analyse des politiques

¹ On peut retrouver un panorama des spécificités des politiques publiques européennes dans l'article suivant : Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », art.cit., p.9-10.

² Pour une présentation approfondie, se reporter à l'ouvrage suivant : Andy SMITH, « L'Union européenne et les sciences du politique : théories, débats et carences analytique », in SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, op.cit., pp.25-41. Voir notamment le tableau récapitulatif p.40.

publiques et de la science politique générale dans l'étude de l'Union européenne »¹. Cette normalisation s'est donc faite par le biais d'études rejetant l'utilisation d'explications *ad hoc*, proposant d'analyser les dynamiques de l'intégration européenne au moyen d'outils et concepts de la science politique qui avaient déjà fait preuve de leur efficacité heuristique et de considérer l'objet européen comme un ensemble d'études de cas sur lequel tester des hypothèses et notions qui parcourent la discipline de la science politique. Ainsi, de plus en plus d'études empiriques ou théoriques tentant de produire, de manière peu coordonnée, des analyses « normales » de l'intégration européenne –c'est-à-dire procédant à une analyse de l'espace politique européen par le biais des outils conceptuels traditionnels de la science politique– ont vu le jour. Dans cette perspective, selon Patrick Hassenteufel et Yves Surel, les éléments qui différencient politiques nationales et communautaires « peuvent aussi être appréhendés comme la mise à jour de tendances qui sont à l'œuvre, de façon plus souterraine, dans les politiques publiques à un niveau national »². C'est que les politiques publiques européennes tendent à être envisagées comme un champ d'expérimentation des phénomènes affectant l'ensemble des politiques publiques : elles sont le révélateur de transformations plus globales. C'est pourquoi on a dès lors recours aux mêmes outils d'analyse pour étudier les politiques publiques nationales et les politiques publiques européennes. Ces deux auteurs précisent qu'« en utilisant ce terme de "normalisation", l'idée était moins de parvenir à une stabilisation ou à une routinisation de la recherche, au sens où Thomas Kuhn définit la science "normale", que de faciliter la comparaison des travaux et de rendre possible une analyse cumulative des politiques publiques en Europe »³.

Précisions toutefois encore un peu : il ne s'agit pas ici de dire que les politiques publiques européennes sont des politiques publiques comme les autres, mais qu'elles sont des politiques *qui peuvent être analysées* comme les autres étant entendu que, de toute manière,

¹ Sabine SAURUGGER, « La constitution d'un "vrai champ de recherche" ? Une conclusion », *op.cit.*, p.376.

² Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *art.cit.*, p.8.

³ Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Politiques publiques », *in* BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne, op.cit.*, p.84.

« une politique publique n'est pas [...] un *donné* mais un *construit* de recherche »¹. Ce que soulignent avec force Sophie Jacquot et Cornelia Woll : les politiques publiques européennes « [...] se situent à un niveau d'analyse spécifique, le niveau communautaire, celui de l'intégration européenne, ce qui implique qu'elles possèdent des finalités, mais aussi des outils, des moyens et des modes d'élaboration et de décision qui sont eux-mêmes spécifiques. Mais spécifique ou atypique ne signifie pas incomparable et n'interdit pas une analyse qui prenne appui sur des outils d'analyse issus de la sociologie de l'action publique. Au total, la distinction entre niveau d'analyse et outils d'analyse est ici heuristique : elle permet de prendre acte des spécificités de l'espace européen de politiques publiques, et elle autorise une normalisation théorique et analytique des objets d'étude européens »². Ainsi, les politiques publiques européennes ne sont pas appréhendées comme un secteur d'analyse spécifique (comme le sont par exemple les *area studies*) : elles peuvent être analysées par le prisme des outils et questionnements communs à l'ensemble des politiques publiques, quel que soit leur niveau « géographique » de déploiement –supranational, national ou infra-national.

La politique étrangère de l'UE : une politique publique internationale

Proposer que les politiques publiques européennes soient étudiées comme les politiques nationales implique toutefois de spécifier un peu plus la teneur de l'objet « politique publique européenne ». Patrick Hassenteufel et Yves Surel notent qu'il existe trois modalités de construction de cet objet : on peut en premier lieu considérer les politiques publiques européennes comme une décision communautaire appliquée au niveau national, ou bien, seconde possibilité, comme une production d'un acteur spécifique, l'Union européenne. On retiendra dans ce travail leur troisième manière de construire l'objet « politiques publiques européennes », qui met l'accent sur les interactions multiples entre niveau européen et national : « les politiques publiques européennes sont [...] considérées comme des politiques coproduites par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national,

¹ Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, *op.cit.*, p.23.

² Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne – Perspectives critiques », *Politique Européenne*, n°25, printemps 2008, pp.161-192, p.169.

infra-national) »¹. Une politique publique européenne implique donc un dépassement entre interne et externe, c'est-à-dire un dépassement du cadre national. Cela indique que les politiques publiques européennes sont avant tout des politiques transnationales qui impliquent de nouveaux modes de construction de l'action publique. On retrouve l'idée chère à Franck Petiteville et Andy Smith de « politiques publiques internationales », qui correspondent à « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national »². Ces auteurs identifient deux types de politiques publiques internationales. Les premières sont les « "politiques étrangères" [...] relevant d'une autorité publique centrale (les États, mais aussi, par extension, une organisation relativement intégrée comme l'Union européenne aujourd'hui) »³, les secondes sont les « politiques publiques multilatérales produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales »⁴. La politique étrangère de l'Union européenne relève du premier type. Car il existe bien une politique étrangère de l'UE, même si cette entité est souvent considérée comme incapable de s'imposer dans les affaires du monde. Les observateurs, ainsi que les médias grand public, ont fréquemment mis au jour les hésitations, incohérences, contradictions, qui caractérisent l'action internationale de l'UE : Tchétchénie, Kosovo, Irak, Afghanistan, Darfour, conflit israélo-arabe... Nombreux sont ceux qui concluent à l'inconsistance de la gestion des crises internationales par l'UE. Pourtant, « même si elle a subi des échecs cinglants, comme dans l'affaire irakienne de 2003 où ses membres se divisèrent sur la question de soutenir ou non l'intervention militaire américaine, l'UE a aussi connu des succès remarquables, notamment dans les Balkans ou au Congo [...] »⁵. C'est que « l'UE prend de plus en plus souvent position dans les crises internationales et est devenue un "élément" politique international incontournable »⁶. Mais avant de conclure hâtivement au succès ou à l'échec de la politique étrangère européenne à l'aune de ses

¹ Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *op.cit.*, p.11.

² Franck PETITEVILLE, Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, art.cit., p.362.

³ *Ibid.*, p.362.

⁴ *Ibid.*, p.363.

⁵ René SCHWOK, Frédéric MERAND, « Introduction », *op.cit.*, p.16.

⁶ *Ibid.*, p.16.

résultats ou de son absence de résultats, sans doute faudrait-il d'abord se demander ce qu'est et peut être la politique étrangère d'un « *élément* politique »¹ comme l'UE.

La politique étrangère est « l'instrument par lequel un *État* tente de façonner son environnement politique international »² : elle implique traditionnellement la notion de souveraineté et est l'attribut exclusif de l'État. Dès lors parler d'une « politique étrangère commune de l'UE » semblerait *a priori* être un non-sens dans la mesure où il s'agit d'une politique commune à plusieurs États, ce qui remet en question le postulat de la politique étrangère comme outil exclusif de la souveraineté étatique des théories réalistes classiques en Relations internationales³. Ainsi « si l'on part du principe que la politique étrangère peut être définie, au sens où l'entendent certains réalistes, comme l'expression et le poursuite des intérêts nationaux d'un État, l'idée d'une politique étrangère commune, communautaire, communautarisée ou régionalisée, fait figure d'hérésie »⁴. En effet, dans la perspective westphalienne qui domine les études relatives à la politique internationale, seuls des États souverains sont capables de mener une politique étrangère. Pourtant, comme le fait remarquer Frédéric Charillon, la politique étrangère « [...] n'est plus seulement une affaire de relations entre des gouvernements »⁵ et nous sommes bien en présence, au niveau européen, d'une « communautarisation » de la politique étrangère de l'UE. Si la notion de politique étrangère pour qualifier l'action de l'UE au niveau international peut encore sembler problématique, du

¹ Selon l'expression de ces deux auteurs. *Ibid.*, p.16.

² Frédéric CHARILLON, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, *op.cit.*, p.13. Nous soulignons.

³ Pour un panorama complet de ces théories, voir : Dario BATTISTELLA, « La Politique étrangère », in BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, *op.cit.*, pp. 323-357.

⁴ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.392. La politique étrangère de l'UE et son rôle international représentent ainsi un défi pour la théorie réaliste des relations internationales, comme le souligne Franck Petiteville dans l'étude suivante : PETITEVILLE Franck, « Le rôle international de l'UE et la théorie des relations internationales », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, *op.cit.*, pp.59-71, pp.60-63. Il rappelle que « dans la perspective réaliste classique, il ne saurait y avoir de politique étrangère que d'État, celle-ci étant animée par la recherche de l'intérêt national, lui-même exprimé en termes de quête de puissance et/ou de sécurité. Le concept de politique étrangère étant strictement stato-centré, les expressions même de "politique étrangère européenne" et de "politique étrangère commune" apparaissent impropres au regard du réalisme classique, au moins tant que l'UE ne s'est pas transformée en État », p.60.

⁵ Frédéric CHARILLON, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, *op.cit.*, p.13.

fait d'une éventuelle réminiscence de stato-centrisme accolée à la notion de politique étrangère, on peut toujours recourir à d'autres termes, comme le fait Franck Petiteville. Cet auteur a fait le choix d'employer la notion de « politique internationale » de l'Union européenne, qui a « le double avantage d'échapper au stato-centrisme et d'inclure le vaste champ d'action internationale de l'UE »¹. Au-delà des conflits théoriques sous-jacents, les deux notions de « politique étrangère » et de « politique internationale » « renvoient dans tous les cas à l'existence d'une diplomatie européenne qui, depuis une trentaine d'années, se développe, s'exprime et agit, y compris sur des enjeux de "high politics" »².

Justement, qu'est-ce que ce champ d'action internationale de l'UE ? Le titre V du Traité de Maastricht de 1992 avait franchi un pas important dans l'élaboration d'une politique étrangère commune, en gestation depuis plusieurs années avec la coopération politique européenne (CPE), en faisant de celle-ci un objectif prioritaire et explicite³. Il annonçait que « l'Union et ses États membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune [...] couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de la sécurité »⁴ et que « les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union [et] s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales [...] »⁵. De Maastricht à Amsterdam, les traités fondateurs de l'UE ont ainsi créé des mécanismes institutionnels précis et un agenda commun en matière de politique étrangère, notamment la PESC qui forme le second pilier du Traité de Maastricht. Cette politique a pour objectif la sauvegarde de l'identité et de la sécurité de l'Union sur la scène

¹ Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op.cit.*, p.208.

² *Ibid.*, pp.208-209.

³ Sur les transformations de la politique étrangère européenne avec et depuis le traité de Maastricht et son institutionnalisation progressive, voir : Franck PETITEVILLE, « Genèse d'une diplomatie européenne », in PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op.cit.*, pp.35-49. Voir aussi : Andy SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, *op.cit.*, pp.143-148.

Pour une brève histoire de la PESC, lire également l'article de Frédéric Mérand, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », *op.cit.*, pp.25-40, et plus particulièrement pp.26-33.

⁴ Article J.1, alinéa 1 du titre V du Traité de Maastricht.

⁵ Article J.2, alinéa 2 du titre V du Traité de Maastricht.

internationale, le maintien de la paix et la coopération internationale. Le traité d'Amsterdam de 1999 a renforcé la PESC, qui dorénavant se caractérise par la possibilité de définir des stratégies, des positions, des actions et des décisions communes. La conclusion d'accords internationaux a été rendue possible et surtout cette politique est dirigée par un Haut Représentant, « Monsieur PESC », bien souvent considéré comme le représentant de l'UE à l'étranger. Ce traité a également permis la mise en place au sein de la PESC d'un volet défensif, la PESD (politique européenne de sécurité et de défense), pouvant conduire à une défense commune, à travers la planification commune d'opérations militaires, une clause de défense mutuelle, la création d'un Eurocorps, et l'envoi de missions de préservation de la paix dans des zones sinistrées¹. Enfin, le Traité de Lisbonne de 2007, entérine en 2009 la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires extérieures et la politique de sécurité, chargé de conduire la PESC/PESD et les relations extérieures, de contribuer par ses propositions à l'élaboration de ces politiques et de les exécuter en tant que mandataire du Conseil européen. Ce Haut représentant préside, au sein du Conseil de l'UE, le Conseil des Affaires étrangères qui réunit les ministres des Affaires étrangères de l'Union².

Évoquer la politique étrangère de l'UE c'est donc voir que se met en place une véritable action internationale commune dotée de moyens d'actions spécifiques³. Mais si la PESC et la PESD en sont les volets les plus évidents, car relevant du domaine des « *high politics* », il

¹ Pour une présentation claire et concise du fonctionnement de la PESC/PESD, se reporter aux ouvrages suivants : AVGERI Parthenia et MAGNILLAT Marie-Pierre (dir.), *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle – Culture et citoyenneté européennes*, 6^{ème} édition, LMD Collection, Foucher, Paris, 2009, pp.256-259 ; MERAND Frédéric, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », *op.cit.*, pp.33-37 ; KEUKELEIRE Stephan, MACNAUGHTAN Jennifer, « The Common Foreign and Security Policy (CFSP) », in KEUKELEIRE Stephan, MACNAUGHTAN Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2008, pp.148-173 ; KEUKELEIRE Stephan, MACNAUGHTAN Jennifer, « The European Security and Defence Policy (ESDP) », in KEUKELEIRE Stephan, MACNAUGHTAN Jennifer, *op.cit.*, pp.174-198.

² Sur les modifications apportées par le Traité de Lisbonne à la conduite de la PESC et de la PESD, voir : Richard WHITMAN, Ana JUNCOS, « The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy : Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification », *European Foreign Affairs Review*, 14, 2009, pp.25-46.

³ On peut par exemple considérer que les délégations extérieures de la Commission européenne sont des moyens d'actions spécifiques entre les mains de l'UE pour conduire une politique étrangère autonome. Se reporter à l'article suivant : Michael BRUTER, « Diplomacy without a state : the external delegations of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 6 :2, 1999, pp.183-205.

existe d'autres facettes à cette action extérieure. De fait il faut considérer que la politique étrangère de l'Union dépasse le cadre de la PESC pour se définir comme une vaste tentative pour façonner son environnement extérieur, par divers moyens possibles, comme par exemple avec la gestion de la coopération avec des pays tiers *via* la PEV par exemple. La politique étrangère de l'Union européenne doit en fait être comprise au sens large comme la gestion de sa sécurité extérieure, ce qui inclut à la PESC/PESD, les autres domaines relevant de la gestion de l'action extérieure de l'UE, comme par exemple les relations extérieures. De nombreux auteurs envisagent ainsi la politique étrangère européenne comme « l'ensemble des actions internationales imputables à l'UE, quel qu'en soit le pilier d'origine »¹ et « s'accordent notamment sur le fait que la politique étrangère européenne "en action" apparaît comme un *continuum* combinant la légitimité politique de la PESC avec les moyens d'action concrets du registre communautaire, ce que certains appellent la "politique étrangère structurelle" de l'Union européenne »². L'action internationale de l'UE ne se limite donc pas à son aspect sécuritaire et défensif, mais regroupe tout un ensemble de politiques dont il faut parvenir à coordonner les multiples facettes au sein des mécanismes institutionnels complexes de l'Union³. L'action internationale de l'Union emprunte ainsi globalement deux vecteurs : d'un côté la coopération intergouvernementale au sein de la PESC et la PESD évoquées précédemment, de l'autre, le réseau très dense de relations extérieures de l'UE. Relèvent donc de l'action extérieure de l'Union, entre autres, la politique commerciale commune (politique communautaire), mais aussi l'aide humanitaire ou la coopération au développement, les anciennes aides financières accordées au pays voisins (programmes PHARE et TACIS avec les pays de l'Est, programme MEDA avec les pays du Sud), la gestion des visas, la politique de gestion du voisinage (coopérations).

Postuler une action extérieure cohérente de l'UE a eu tôt-fait d'amener un débat important : peut-on considérer l'Union européenne comme un *acteur* à part entière des

¹ Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op.cit.*, p.198.

² *Idem.*

³ La complexité de l'architecture juridictionnelle et institutionnelle de la « dimension extérieure » de l'UE est bien rendue dans l'étude suivante: Nicolas LEVRAT, Fatimata NIANG, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », *in* SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, *op.cit.*, pp.125-141. Sur la complexité et l'intrication des arrangements prévus par les Traités, voir plus particulièrement pp.125-127.

relations internationales ? Le constat de la multiplication des politiques extérieures de l'UE et de leur efficacité a conduit un grand nombre d'auteurs¹ à considérer l'UE comme un *acteur international* malgré quelques impairs et faux-pas. Dans cette optique, l'ensemble ajouté des réseaux de relations extérieures et la PESC facilitent sa projection internationale. Or poser l'UE comme acteur international unifié c'est oublier que celle-ci est composée d'États membres et qu'il existe une dialectique forte entre les États membres et la politique étrangère de l'Union. « Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union [et] s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales [...] et veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes »². C'est en ces termes que le traité de Maastricht prévoyait une mise en commun de la politique étrangère des États membres, afin de permettre l'action cohérente de l'Union au niveau régional et international. Selon Frédéric Charillon, « le traité sur l'UE implique même une double obligation de cohérence : entre les États membres d'abord, entre les dimensions de l'action extérieure ensuite »³. Pourtant il ne faut pas oublier que si, en théorie, l'action extérieure de l'UE doit être le fait d'un processus de convergence des politiques étrangères nationales des États membres et de l'émergence d'une politique étrangère commune, cette politique étrangère de l'UE se construit au jour le jour grâce à et en interaction avec les diplomaties nationales des États membres. Ce qui fait dire à Brian White que « la politique étrangère européenne représente un système d'interactions entre trois sous-systèmes respectivement composés de la "politique étrangère communautaire", de la politique étrangère de l'UE (la PESC) et des politiques étrangères des États membres »⁴. Et ces interactions entre les États membres et la politique étrangère de l'UE reposent sur différentes dynamiques. Une d'entre elles –approfondie plus loin dans ce travail– est une dynamique d'eupéanisation cognitive et de convergence entre les États membres concernant la

¹ Pour un panorama complet des auteurs ayant posé la question de l'UE, acteur international, et des débats autour de cette question, se reporter au chapitre « L'Europe dans les relations internationales » de Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op.cit.*, pp-173-223, voir plus particulièrement le point intitulé « L'UE, acteur international ? », pp.194-197.

² Article J. 2, alinéa 2 du titre V du Traité de Maastricht.

³ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.396.

⁴ Brian WHITE, *Understanding European Foreign Policy*, New-York, Palgrave, 2001, cité par Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op.cit.*, p.199.

définition d'une politique étrangère, qui conduit à la création progressive d'une véritable politique étrangère commune. Il existe également un processus inverse où les États membres de l'UE utilisent les forums communautaires comme caisses de résonance de leurs intérêts nationaux et tremplins pour promouvoir leurs priorités en matière de politique étrangère, notamment au moment de la présidence tournante de l'UE. Occuper la présidence tournante du Conseil signifie, pour l'État membre qui en a la charge pendant les six mois prévus, organiser et présider un certain nombre de réunions à différents niveaux, assurer la transmission des documents et de l'information à tous les partenaires, parvenir à des accords sur des dossiers jugés prioritaires, d'assurer le pilotage des travaux du Conseil de l'UE et de représenter l'Union vis-à-vis de pays tiers. L'État en charge de la présidence a donc de multiples rôles, identifiés par la littérature théorique sur le sujet¹. Ces rôles se sont développés progressivement, en fonction des développements institutionnels de la fonction² et ont tendance à se chevaucher du fait de leur interdépendance. Le premier est organisationnel : il consiste à assurer la mise sur agenda d'un certain nombre de dossiers (« *the agenda manager role* »), ce qui est facilité par l'existence d'un « programme » de chaque présidence, communiqué à l'avance aux autres partenaires européens³. Le deuxième rôle pour l'État en charge de la présidence est d'agir comme un courtier (« *the broker role* »), un médiateur dans les négociations intergouvernementales, capable d'écouter les États membres, de tenir compte de leurs positions et de formuler des propositions de compromis dépassant le plus petit

¹ Les rôles mentionnés ici sont ceux identifiés par Jonas Tallberg : Jonas TALLBERG, « Introduction », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp.1-16. Du même auteur, voir : Jonas TALLBERG, « The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency », *Journal of European Public Policy*, 10(1), 2003, pp.1-19. D'autres auteurs reprennent cette classification, en lui rajoutant d'autres rôles. Voir ainsi : Adriaan SCHOUT, Sophie VANHOONACKER, « Evaluating Presidencies of the Council of the EU : Revisiting Nice », *Journal of Common Market Studies*, vol.44, n°5, 2006, pp.1051-1077 ; Yves BUCHET de NEUILLY, *Heures et malheurs de la Présidence. Ce que ne pas abuser d'une position dominante veut dire*, Communication à la section thématique 19 –intitulée « La présidence du Conseil de l'Union européenne dans tous ses États »– du Congrès de l'AFSP, Grenoble, septembre 2009.

² Jonas TALLBERG, « The institutional development of the EU Presidency : a search for efficient cooperation », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, op.cit., pp.43-81.

³ Jonas TALLBERG, « The EU Presidency as agenda manager : shaping political priorities », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, op.cit., pp.82-111.

dénominateur commun¹. Enfin le troisième rôle est de représenter les autres États membres et l'UE vis-à-vis de pays tiers, et de négocier en leur nom (« *the representative role* »)². Ces trois rôles confèrent à l'État qui a la charge de la présidence le statut de leader politique, capable d'impulser un sens à l'action publique européenne et de parvenir à certains objectifs précis. Ceci est facilité par le premier rôle, qui confère à la présidence un certain contrôle sur la mise sur agenda de dossiers jugés prioritaires par l'État en question, mais lui offre également de mettre en avant certaines priorités nationales. Jonas Tallberg montre ainsi que les États exploitent à l'occasion de leur présidence leur position dans un but national, en mettant sur l'agenda certains dossiers, en marchandant des concessions à leurs partenaires³. De nombreuses études de cas sur la présidence et ses effets se centrent sur les petits États de l'Union⁴, mais cet effet multiplicateur vaut aussi pour les grands États, qui peuvent obtenir, *via* la politique étrangère de l'Union, un prolongement de leur diplomatie nationale. Comme le souligne Franck Petiteville, la coopération euro-méditerranéenne peut par exemple être analysée comme un relais européen de la traditionnelle politique arabe de la France et des États du Sud de l'UE⁵. Il apparaît dès lors que les États membres savent concilier leurs préférences nationales et la poursuite d'une politique étrangère européenne : de fait, « la souveraineté en politique étrangère n'est pas incompatible avec la pratique de la diplomatie collective [...] »⁶.

¹ Jonas TALLBERG, « The EU Presidency as broker : constructing intergovernmental bargains », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, op.cit., pp.112-140.

² Jonas TALLBERG, « The EU Presidency as representative : negotiating on behalf of others », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, op.cit., pp.141-171.

³ Dans le prolongement de ce travail de doctorat qui met l'accent sur le rôle leader de la Pologne dans la construction du Partenariat oriental, la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2011 sera suivie avec un grand intérêt.

⁴ Voir, entre autres : Annika BJORKDAHL, « Norm advocacy : a small state strategy to influence the EU », *Journal of European Public Policy*, 15 :1, janvier 2008, pp.135-154 ; Peter Viggo JAKOBSEN, « Small States, Big Influence : The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP », *Journal of Common Market Studies*, vol.47, n°1, 2009, pp.81-102 ; David ARTER, « Small States Influence within the EU :The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" », *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n°5, décembre 2000, pp.677-697 ; Sophie VANHOONACKER, Karolina POMORSKA, Heidi MAURER, « The Council presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011 », *Reports and Analyses*, Center for International Relations, 2010 ; disponible sur le site : www.csm.org.pl

⁵ Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, op.cit., p.204.

⁶ *Ibid.*, p.62.

En analysant la genèse du Partenariat oriental, nous avons donc étudié une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère, concernant la gestion du voisinage de l'Union. Il s'agit donc d'une politique qui correspond au premier cas identifié par Franck Petiteville et Andy Smith : une politique publique internationale du type politique étrangère, dans la mesure où le Partenariat oriental relève bien de l'UE et qu'il vise la gestion de l'extérieur de celle-ci, et fait donc partie prenante de sa politique étrangère. Il a été souligné précédemment que la politique étrangère pouvait être analysée au moyen des outils de l'analyse des politiques publiques. Or, c'est une perspective à étendre à l'étude des nouvelles formes de politique étrangère comme les politiques étrangères « régionalisées »¹ de groupements supranationaux comme l'Union européenne. Le Partenariat oriental peut par conséquent être analysé dans cette perspective, en « [...] combinant enquête de terrain auprès des acteurs et mise à jour des processus bureaucratiques et institutionnels par lesquels s'élaborent la politique étrangère européenne »².

Au terme de la présentation de la spécificité empirique de notre objet d'étude, on a donc précisé que la politique étrangère pouvait s'analyser comme politique publique, toute comme les politiques européennes. De plus, on a vu qu'au sein des politiques publiques européennes, la politique étrangère de l'Union européenne –bien existante– peut être qualifiée de « politique publique internationale », et à ce titre aussi peut également être envisagée par le biais des outils de l'analyse des politiques publiques, ce qui implique que l'étude de sa genèse –du processus qui lui a permis de voir le jour– puisse les reprendre.

C – L'étude d'un processus décisionnel européen

Étudier la genèse du Partenariat oriental revient à analyser le processus décisionnel menant à l'adoption de cette politique et de ses fondements. Il s'agit là de la troisième spécificité de notre objet d'étude. Les particularités du processus décisionnel européen seront dans un premier temps soulignées, avant de voir quelles en sont les conséquences pour l'analyse. Dans cet objectif, la teneur des analyses classiques de la décision en science

¹ Selon l'expression de Frédéric Charillon, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.392.

² *Idem.*

politique sera rappelée, afin d'en souligner les limites pour comprendre l'objet d'étudié dans cette thèse.

Particularités du processus décisionnel européen

Un des premiers enjeux pour des États membres récemment entrés dans l'UE et souhaitant influencer la mise en oeuvre de sa politique étrangère est d'apprendre à en maîtriser le processus décisionnel, notamment en ce qui concerne un domaine bien particulier, celui de la politique étrangère. En effet, ce qui ne manque pas de frapper dès lors qu'on s'intéresse à la politique étrangère de l'Union européenne, c'est l'extrême complexité et l'originalité de son mode de décision. Comme noté plus haut, l'appellation « politique étrangère de l'UE » regroupe en fait la « politique étrangère commune », la PESC et son pendant défensif la PESD, ainsi que les politiques de gestion des relations extérieures comme la PEV et le Partenariat oriental. Or le mode de décision associé à ces volets de la politique étrangère diffère de celui traditionnellement en cours de l'UE pour les politiques communautaires¹, parce qu'elles reposent sur une logique différente de la construction européenne. Paul Magnette rappelle ainsi que « dans l'Union européenne, comme dans tout régime politique, la logique présidant à la prise de décision varie intensément d'un domaine à l'autre. Les procédures, les configurations d'acteurs, les tensions et les stratégies sont différentes, [...] selon qu'il s'agit d'adopter une mesure réglementaire en matière agricole, de coordonner les politiques économiques ou de tracer les contours d'une action commune sur la scène extérieure. [...] Il en résulte que, si on les regarde dans le détail, chaque politique ou presque est régie par un mécanisme qui lui est propre. Sans même prendre en compte les domaines qui relèvent de la coopération intergouvernementale, on a ainsi pu dénombrer dans l'Union vingt-deux procédures législatives différentes et plus d'une trentaine d'instruments juridiques. Il reste dès lors très difficile de réduire la décision européenne à un schéma unique »². On a cependant coutume de distinguer trois principaux schémas dominants d'élaboration de la décision dans l'Union : « la "méthode communautaire", la coopération entre gouvernements et la "coordination ouverte". Les deux premiers ont longtemps constitué

¹ L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne modifie la donne, en « communautarisant » la PEV. Se reporter à notre introduction.

² Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, nouvelle édition, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006, pp.70-71.

les termes d'une alternative dans l'histoire de l'intégration : soit les gouvernements décidaient de fonder une véritable politique commune en recourant aux instruments communautaires, soit, au contraire, ils s'engageaient seulement à coordonner leurs politiques nationales, dans une logique intergouvernementale classique. La troisième méthode, établie plus récemment, tente de définir un moyen terme entre ces deux options, en mêlant les approches »¹.

Dès lors qu'on s'intéresse au système décisionnel en cours dans l'UE, l'alternative entre « méthode communautaire » et « coopération entre gouvernements »² doit être gardée en tête, dans la mesure où elle est au fondement de la différenciation qu'on doit faire entre d'une part PESC/PESD et gestion de l'action extérieure de l'UE, et d'autres part, les politiques communautaires. En effet, la gestion de l'action extérieure relève du domaine de la « coopération » entre États membres : elles sont le fruit d'une coopération entre des États qui, s'ils rapprochent graduellement leurs positions, ne voient en principe pas leur souveraineté remise en cause. Le respect de leur indépendance tient au principe de l'unanimité comme mode de décision, qui leur garantit un droit de veto lors du vote. Il s'agit d'un mode de décision peu contraignant pour les États membres. « Dans la logique intergouvernementale, ils décident à l'unanimité et la Commission ne dispose que d'un droit d'initiative très limité et partagé avec les gouvernements, tandis que le Parlement n'est au mieux, que consulté sur certains aspects [...]. L'on est donc formellement dans une situation proche de ce qui se pratique dans les organisations internationales classiques »³. Les institutions communautaires n'ont donc en théorie –avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne– qu'une fonction secondaire dans la définition des politiques relevant de la PESC/PESD et des relations extérieures : concrètement, la Commission européenne a un rôle plus que limité et la mise sur

¹ *Ibid.*, pp.72-73.

² La méthode de la coopération (appelée également « intergouvernementalisme ») vise à atteindre, par un rapprochement des positions et des politiques publiques des États, des objectifs communs, sans remise en cause de leur souveraineté et dans le respect du principe de l'unanimité. La méthode de l'intégration (appelée également « supranationalisme ») cherche à atteindre les mêmes objectifs, ainsi que d'autres plus exigeants, en transférant à des instances électives ou administratives transnationales des compétences plus ou moins étendues relevant traditionnellement du pouvoir régalién des États, et en permettant à ces instances de statuer à la majorité. Pour plus de détails sur ces deux logiques, ainsi que sur la troisième identifiée par Paul Magnette, se reporter au point « Comment se font les politiques de l'Union ? » de son manuel : Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, *op.cit.*, pp.69-84.

³ Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, *op.cit.*, pp.74-75.

agenda de projets est entre les mains des États membres, notamment par le biais de la présidence tournante de l'UE¹. Les politiques communautaires relèvent quant à elles de la « méthode communautaire », qui constitue la modalité de la prise de décision ordinaire dans l'Union et implique la collaboration entre les gouvernements et les institutions européennes. Deux contraintes pèsent sur les gouvernements et limitent leur marge d'action : premièrement, la décision est théoriquement prise à la majorité qualifiée au sein du Conseil, ce qui prive les gouvernements de leur droit de veto, deuxièmement, ces gouvernements travaillent sur la base d'une proposition de la Commission et se prononcent dessus, en accord avec le Parlement européen. C'est la logique de la supranationalité qui s'impose, qui laisse aux États un pouvoir essentiel de décision, tout en conférant à la Commission un rôle de chef d'orchestre et au Parlement une faculté d'influencer les projets et textes². Le vote à la majorité qualifiée est en principe la règle pour les politiques communautaires au sein du Conseil de l'UE. Rappelons que, au sein de ce système décisionnel complexe, il importe, pour un État membre, « [...] à la fois d'être l'inspirateur principal des positions communes, et de se positionner comme une force "qui compte" en vue des éventuelles négociations relatives au régime décisionnel. Le contenu du message à envoyer, et les modalités décisionnelles de sa mise au point sont des enjeux qui suscitent des rapports de force entre partenaires »³. De fait, les règles du vote à l'unanimité et à la majorité qualifiée, ont été créées pour tenter de minimiser les tensions entre États membres, ainsi qu'entre États membres et institutions communautaires. De telles pratiques décisionnelles sont en théorie des freins à l'exacerbation des rivalités. Cependant, de nombreux travaux sur le Conseil de l'UE montrent que ces modes de décision étaient très rarement employés, même dans les cas où, selon les textes, ils auraient dû s'appliquer⁴. Ces études démontrent ainsi que dans la majorité des cas, la décision se fait

¹ Selon certains, la PESC et la PESD ont pourtant vu ces dernières années une lente intrusion de la méthode communautaire dans leur système décisionnel, ce que rapporte Frédéric Mérand : Frédéric MÉRAND, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », *op.cit.*, pp.34-35.

² Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, *op.cit.*, p.74.

³ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.410.

⁴ Philippa SHERRINGTON, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Londres, Pinter, 2000, pp.64-66 ; Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *Journal of Common Market Studies*, vol 44, n°1, 2006, pp.161-194 ; Dorothy HEINSENBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal Decision making in the Council », *European Journal of Marie Campaign* – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

alors non par le dégagement d'une majorité par un vote à la majorité (logique supranationale), ni même par le dénombrement des oppositions éventuelles dans un vote à l'unanimité (logique intergouvernementale), mais par l'émergence d'un consensus entre partenaires européens. L'usage d'une telle procédure au niveau européen est attesté : le consensus est devenu le mode de décision le plus répandu au sein du Conseil de l'UE. Philippa Sherrington remarque ainsi que « chaque décision au Conseil est encadré par des règles formelles de décision. En réalité, le Conseil préfère souvent l'approche du consensus, sans avoir recours à un vote »¹. Cela est dû au fait qu'il semble préférable de parvenir à une décision consensuelle, ce qui importe alors étant « la considération qu'un vote peut éventuellement avoir lieu, même si ce n'est pas le cas »². Stéphanie Novak note que le consensus se manifeste de deux manières au Conseil de l'UE : premièrement par l'absence d'un vote formel en séance plénière du Conseil, c'est-à-dire par l'absence de vote à main levée ou de tour de table complet lors duquel tous les représentants des gouvernements pourraient exposer leur position. Comme elle a pu le noter à travers son étude empirique du processus de décision au sein de cette institution³, « au lieu de faire voter les membres du Conseil, la présidence fait une proposition, et si personne n'y objecte, elle déclare qu'elle est adoptée »⁴. Autrement dit il s'agit d'un simple constat fait par la présidence d'une majorité, non d'un vote, ou plutôt d'un « vote invisible »⁵ selon l'expression de l'auteur. La plupart des décisions sont en effet prises

Political Research, vol.44, 2005, pp.65-90 ; John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, *Decision-making in the European Union*, Londres, MacMillan, 1999 ; Frank HÄGE, « Who decides in the Council of the European Union ? », *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 2008, pp.533-558 ; Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Understanding the Council through its Committees », *Cahiers de SPIRIT*, Automne 2010 (*à paraître*) ; Rafał TRZASKOWSKI, « The patterns of voting in the Council of Ministers of the European Union. The Impact of 2004 enlargement », *Analizy natolińskie*, 4 (36), 2009, *Natolin European Center*, Varsovie, disponible en ligne à l'adresse internet du centre : http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

¹ Philippa SHERRINGTON, « Organizational procedures of the Council », in SHERRINGTON Philippa, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, op.cit., p.66.

² *Ibid.*, p.64.

³ Stéphanie NOVAK, *L'ombre du consensus : pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Bernard Manin, soutenue le 24 juin 2009 à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

⁴ Stéphanie NOVAK, « L'opacité du consensus. La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », *Publication de la vie des idées.fr*, 25 juin 2009, pp.1-13, p.3. Disponible en ligne sur le site suivant : www.laviedesidees.fr

⁵ *Ibid.*, p.5.

en amont officieusement entre les représentants permanents des États membres lors des réunions du Comité des représentants permanents des États membres (COREPER)¹. Et si lors des séances plénières du Conseil de l'UE, en présence cette fois-ci des ministres des différents États, il n'y a pas de vote formel c'est que la négociation reste le mot d'ordre central et que « [...] elle requiert un double langage, parce que la présidence optimise ainsi ses chances de faire adopter des textes et, enfin, parce que les minoritaires ne veulent pas être perçus comme tels par leurs pairs »². Ce dernier point est important : on a recours au

1 Les travaux du Conseil de l'UE sont préparés en amont, avant les rencontres entre les ministres des États membres, au sein du secrétariat général du Conseil de l'UE, par le COREPER, un comité composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne (« Représentants permanents ») et présidé par l'État membre qui assure la Présidence du Conseil. Le glossaire de la Commission européenne précise ainsi ses fonctions : « Le COREPER occupe une place centrale dans le système de prise de décision communautaire où il est à la fois une instance de dialogue (dialogue entre les représentants permanents et de chacun d'entre eux avec sa capitale) et de contrôle politique (orientation et supervision des travaux des groupes d'experts). Il est ainsi chargé de l'examen préalable des dossiers qui figurent à l'ordre du jour du Conseil (propositions et projets d'actes soumis par la Commission). À son niveau, il s'efforce de trouver un accord sur chaque dossier, et à défaut, il peut présenter des orientations au Conseil. De plus, l'ordre du jour des réunions du Conseil est élaboré en fonction de l'avancement des travaux du COREPER. Il est réparti en points A qui sont destinés à être approuvés sans débat suite à un accord trouvé au sein du COREPER et en points B soumis à débat ». Le COREPER se divise en deux formations, le COREPER I, composé des représentants permanents adjoints, qui s'occupe des dossiers techniques ; le COREPER II, composé des ambassadeurs qui traite des sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel. Le COREPER s'occupe de tous les domaines d'activités du Conseil de l'UE à quelques exceptions près. Pour les questions agricoles, c'est le Comité spécial agricole (CSA) qui s'occupe de préparer les dossiers des Conseils agriculture. En ce qui concerne les affaires étrangères et l'emploi, il existe un Comité politique et de sécurité (COPS) et un Comité de l'emploi. Pour la définition du glossaire de la Commission européenne, voir : http://europa.eu/scadplus/glossary/index_fr.htm. Pour plus de détails sur la place du COREPER et des comités du Conseil de l'UE dans le *policy-making* européen, se reporter, entre autres, aux ouvrages suivants : Jacques de MAILLARD, Cécile ROBERT, « Les comités dans l'Union européenne : conflits d'interprétations et pistes de recherche, in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne, op.cit.* ; Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Understanding the Council through its Committees », *op.cit.* ; Andy SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une Sociologie politique, op.cit.*, pp.170-171 ; Hussein KASSIM, « Introduction : Co-ordinating National Action in Brussels », in KASSIM Hussein, MENON Anand, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level, op.cit.*, pp.1-46, pp.21-25 ; Robin PEDLER, Gueuther SCHAEFER, *Shaping European Law and Policy : the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996 ; Wolfgang WESSELS, « Comitology : fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system », *Journal of European Public Policy*, 5 (2), 1998, pp.209-234. Sur le rôle des représentations permanentes des États membres, voir : Hussein KASSIM, « Introduction : Co-ordinating National Action in Brussels », *op.cit.*, pp.30-36.

² Stéphanie NOVAK, « L'opacité du consensus. La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », *op.cit.*, p.6.

consensus car les représentants des États ne souhaitent pas que leur position soit rendue explicite lors des séances plénières qui sont publiques... soit qu'ils tentent par là même de conserver une certaine marge de manœuvre par rapport à une proposition de texte, soit qu'ils veuillent éviter l'embarras d'une mise en minorité face à leurs pairs, soit qu'ils souhaitent masquer leur position sur un certain nombre de points à des « acteurs extérieurs », tels que les journalistes, leurs opinions publiques, adversaires politiques, groupes de pression, etc. La seconde manifestation du consensus est le recours massif à la règle de l'unanimité quand bien même les textes prévoient un vote à la majorité qualifiée : les résultats publics de la prise de décision indiquent dans les trois quarts des cas que tous les États membres sont « en faveur » d'une décision¹. C'est ce que remarquent dans leur récente étude quantitative Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken et Helen Wallace. Pour ces auteurs, s'il est un trait qui caractérise le Conseil de l'UE, « c'est bien en effet sa forte propension à éviter les confrontations. L'opposition frontale est très rare au Conseil, où la quasi-totalité des décisions sont adoptées par consensus. Parfois le traité y contraint : la règle du vote à l'unanimité reste en vigueur dans un certain nombre de domaines, tels que la politique étrangère et de sécurité [...]. D'ailleurs, là même où ils se sont entendus pour décider à la majorité qualifiée, les gouvernements restent marqués par l'esprit de l'unanimité. Depuis le milieu des années 1990, entre 75 % et 85% des décisions adoptées au Conseil l'ont été à l'unanimité. En d'autres termes, seuls quarante à cinquante des deux cents textes qu'examine le Conseil chaque année donnent lieu à une opposition entre les gouvernements »². Ces auteurs soulignent que les données collectées confirment que les ministres prennent en général les décisions collectives par le biais du consensus, même dans les cas (environ 70% du total des décisions prises) où ils pourraient avoir recours au vote à la majorité qualifiée³. Pour Stéphanie Novak, ce phénomène s'explique également par la volonté des ministres de taire leurs défaites,

¹ Le site du Conseil de l'UE présente les relevés mensuels des actes élaborés par le Secrétariat général du Conseil et reprenant les actes que le Conseil a adoptés depuis janvier 1999. Voir le site suivant : <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=551&lang=FR>

² Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, op.cit., pp.116-117. Il faut noter que l'auteur confond ici « consensus » et « unanimité », deux procédures qui, selon Philippe Urfalino, sont pourtant différentes dans leurs fonctionnements et enjeux. Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », in MICHON Cyrille, GNASSOUNOU Bruno (dir.), *Vincent Descombes – Questions disputées*, Nantes, Éditions Cécile Defaut, 2007, pp.199-235.

³ Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », art.cit., p161.

notamment du fait de la publicité des débats et des résultats d'un vote, qui est de ce fait le facteur d'une illusion d'unanimité. Cet auteur avance donc que de manière générale, « l'unanimité apparente n'est donc pas le signe d'une tension entre abandon et résistance des souverainetés. Elle est le symptôme d'un phénomène plus complexe : l'abandon des souverainetés est réellement au principe de la prise de décision, mais il n'est le plus souvent pas assumé publiquement par les ministres. Il existe un décalage entre les pertes que les responsables acceptent pour leur pays en étant mis en minorité, et celles qu'ils assument de rendre publiques »¹. Ainsi, le consensus semble la règle (informelle) au Conseil de l'UE et ce à cause de « la nature diplomatique de la prise de décision, qui consiste principalement à taire les oppositions »².

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce mode de décision est, de manière générale, fréquent au sein des organismes internationaux, plus précisément dans les assemblées ou les commissions d'organismes de ces instances internationales, dans lesquelles les participants aux décisions collectives représentent des États³. David Ambrosetti montre par exemple comment les textes votés par le Conseil de Sécurité de l'ONU sont discutés préalablement, de manière à être accueilli unanimement ; il souligne que en cas de rejet, il n'y aura même pas de séance publique votant contre le texte, et « on saura grâce aux bruits de couloir ce qui a empêché l'adoption du texte »⁴. Pour cet usage du consensus dans les

¹ Stéphanie NOVAK, « L'opacité du consensus – La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », art.cit, p.12. Elle note dans cette idée que « au Conseil, la publicité n'est pas un prolongement de la transparence. Les décisions restent en effet prises à huis clos, les séances publiques sont utilisées à des fins rhétoriques, et la publication des votes incite surtout les opposants défaits à se taire. La politique de transparence est mise en œuvre de telle sorte qu'elle n'aboutit qu'à une publicité sans transparence. Malgré l'"ouverture" du Conseil, la prise de décision reste opaque et la publicité est même mise au service de l'opacité », p.12.

² *Ibid.*, p.12.

³ Pour un panorama des situations dans lequel le recours au consensus apparent est attesté, se reporter à l'article de Philippe Urfalino « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, tome XLV, n°136, 2007, pp.47-70. Document disponible à la page de l'auteur sur le site de l'EHESS : <http://cespra.ehess.fr/document.php?id=1005>. Du même auteur, voir également : Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.* ; Philippe URFALINO (dir.), « Rules of collective decision », numéro spécial de la revue *Social Science Information/ Information sur les Sciences Sociales*, vol.49, n°1, mars 2010.

⁴ David AMBROSETTI, « "Décide de demeurer saisi de la question" – La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises », *Cultures & Conflits*, n°75, Hiver 2009, pp.99-122. Voir plus particulièrement pp.105-112, p.110 pour la citation. Disponible en ligne : <http://conflits.revues.org/>

organismes internationaux et en matière de politique étrangère, Philippe Urfalino choisit l'expression de « procédure de silence » : « certains diplomates appellent "procédure de silence" une manière d'arrêter les décisions qui peut être utilisée sans rassembler physiquement les participants. Elle convient particulièrement après plusieurs rencontres quand il s'agit de se mettre d'accord sur la dernière formulation d'une motion : ceux qui assurent le secrétariat ou la présidence d'un organisme tel que l'OTAN, envoient une proposition de résolution à toutes les délégations participant à la décision collective avec la précision : sauf opposition communiquée avant tel jour à telle heure, cette résolution sera adoptée [...] »¹. Le consensus doit dès lors, selon certains, être considéré comme un mode de décision à part entière comme un mode de décision régi par des règles précises, au même titre que peuvent l'être le vote à la majorité qualifiée ou bien l'unanimité. Toutefois, note Philippe Urfalino, il est souvent, faute de précision conceptuelle, confondu avec cette dernière ou bien avec ce que d'autres auteurs appellent parfois « vote implicite »². Or si l'unanimité implique un vote formel, dans le but de dénombrer des oppositions éventuelles, le consensus lui, n'a pas pour conséquence immédiate un vote, ou tout du moins, un vote à bulletin secret. Pour éviter une confusion gênante, cet auteur donne une description pertinente du consensus permettant d'en faire un usage conceptuel applicable à de nombreux cas. Il met en évidence les atouts d'un tel mode de décision, insistant sur le fait que le consensus est préférable à la règle de majorité, dans la mesure où il exige une écoute du point de vue de tous les participants et une discussion et qu'il permet qualité et légitimité de la décision. Ce consensus est pourtant « apparent »³, en un double sens : « il apparaît que la proposition n'est pas contestée, il faut constater – rendre apparent – l'absence de contestation pour que la

¹ Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.*, pp.217-218.

² Voir par exemple l'article suivant : Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *art.cit.*

³ L'auteur définit un type idéal des caractéristiques du consensus apparent et en dénombre ainsi six. Le consensus apparent est : (1) « une règle d'arrêt de la décision, au même titre que les procédures de vote » ; (2) « la constatation collective d'un consensus apparent qui tient lieu de règle d'arrêt » ; (3) il « ménage une impression de continuité entre processus et arrêt de la décision » ; (4) il « prévaut dans un contexte où, pour quelque raison, la recherche du consensus est indexée sur le souci de la qualité de la décision » ; (5) « il exige non pas l'unanimité mais, à côté de ceux qui approuvent, le consentement des réticents » ; et enfin, c'est une situation où (6) « la contribution des participants à la décision est marquée par le contraste entre un droit égal à la participation et une inégalité légitime des influences ». Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », *art.cit.*, p.45 de la version en ligne sur la page internet de l'auteur.

proposition acquière le statut de chose décidée ; le consensus que l'on peut supposer à partir de cette absence, n'est qu'apparent (au sens d'éventuellement trompeur) puisque les silencieux n'approuvent pas nécessairement »¹. Dès lors, la décision est prise par le constat d'une absence de contestation, ce qui ne veut pas dire que les silencieux adhèrent pour autant à la proposition adoptée, car « l'absence de rejet explicite d'une proposition n'équivaut pas à l'approbation manifeste de tous »². Simplement, ils choisissent de ne pas montrer que leur position est minoritaire. Ainsi, « [...] le consensus apparent repose sur une forme d'ambiguïté constructive qui permet aux chancelleries de s'entendre sur un discours souvent flou dont le principal intérêt est de ne pas susciter la controverse »³. Philippe Urfalino explique pourtant que dans les organismes internationaux, la « procédure de silence » implique l'apparition implicite de la logique du dénombrement, mais par un simple vote à main levée, pour recenser qui est contre / qui est pour⁴. Ce que Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken et Helen Wallace attestent pour le cas du Conseil de l'UE, mais en précisant que ce vote implicite n'est pas effectué directement entre ministres des États membres mais en amont par les fonctionnaires nationaux des États membres et que, surtout, il n'y a pas d'enregistrement de ce vote⁵. Si, cela a été précisé, ce genre de procédé est effectivement chose courante au Conseil de l'UE, c'est, plus généralement, une situation fréquente en politique étrangère, où les décisions sont qualifiées la plupart du temps de « boîtes noires ». Le système décisionnel européen, si particulier tant il est marqué par des coutumes et normes informelles de comportement –qui

¹ Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.*, p.207.

² *Idem.*

³ Frédéric MÉRAND, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », *op.cit.*, p.39. Il n'est pas certain que le terme de « consensus apparent » soit employé ici dans le sens bien défini que lui donne Philippe Urfalino.

⁴ Selon cet auteur, « [...] la procédure de silence transforme un mode de décision, le consensus apparent, qui se passe du dénombrement des opinions en un vote implicite qui, lui, suppose par principe ce dénombrement ». Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.*, p.225.

⁵ « Les données collectées confirment que les ministres prennent en général les décisions collectives par le biais du consensus, même dans les cas (environ 70% du total des décisions prises) où ils pourraient avoir recours au vote à la majorité qualifiée. Dans la mesure où, dans ces derniers cas, un vote a lieu, celui-ci se déroule de manière plus implicite qu'explicite, s'opérant majoritairement entre officiels nationaux plutôt qu'entre les ministres des États membres, et n'est pas enregistré de manière systématique dans un support accessible au public ». Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *art.cit.*, p.161.

plus est en ce qui concerne la politique étrangère– a pour conséquence un mode de fonctionnement particulier des acteurs.

En effet, Jonathan Golub¹ souligne que dans toute prise de décision européenne, il faut prendre en compte les préférences des États membres, ainsi que la manière dont ils parviennent à s'entendre pour voir émerger une décision ou une politique. Le système décisionnel est alors marqué par des négociations formelles et informelles² dans des négociations entre représentants nationaux³, pour éviter l'isolement et présenter une position commune. Comme dans tout organisme international, le moment où est arrêté une décision entre partenaires européens se distingue dans le temps de l'étape de formation des options en concurrence, formation rendue possible par une série de négociations. C'est que, comme le rappelle Paul Magnette, dans les faits la logique de la décision consiste plus à vérifier que ne se constitue pas une minorité de blocage qu'à former une majorité⁴. La règle implicite du consensus qui est *de facto*, un mode de décision généralisé, ainsi que la volonté de créer une politique étrangère commune, impliquent par conséquent «[...] l'aptitude à bâtir une coalition. Nous touchons là sans doute à l'une des contraintes les plus fortes d'une politique étrangère régionalisée : le risque d'isolement. Rendre publique une position de politique étrangère dans un cadre non régionalisé permettrait encore de prendre le risque d'être désavoué par ses [partenaires][...]. [Dans un cadre régionalisé] rendre publique une position, qui suscitera immédiatement la distanciation voire la condamnation de ses propres partenaires régionaux, revient à produire un discours mort-né, qui n'a plus aucune chance d'être entendu

¹ Jonathan GOLUB, « The Study of Decision-Making Speed in the European Union : Methods, Data and Theory », *European Union Politics*, vol.9, n°1, 2008, pp.167-179.

² Patrick Hassenteufel rappelle lui-aussi le rôle des négociations informelles pour parvenir à un consensus au sein de l'UE, et tout particulièrement au sein des institutions communautaires : Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.70.

³ Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, *op.cit.*

⁴ Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, *op.cit.*, pp.118-119. L'auteur précise ensuite : « au fil des ans, la configuration des "minorités de blocage" s'est compliquée, mais le principe est resté le même : aujourd'hui, une décision ne peut pas être imposée contre l'avis des quatre grands États membres, de trois grands pays et d'un État de taille moyenne, ou de six à sept États moyens et petits. Inversement, dans l'hypothèse où les quatre plus grands États, qui pèsent à eux seuls plus de la moitié de la population de l'Union à 25, s'entendraient pour adopter une norme, ils devraient encore convaincre sept autres gouvernements au minimum de les suivre », p.119.

à l'extérieur du groupe, pour avoir été déjà décrédibilisé à l'intérieur»¹. Ainsi, « le fonctionnement du triangle décisionnel européen², caractérisé par l'importance des interdépendances et des négociations entre des acteurs multiples (institutions communautaires, groupes d'intérêts, acteurs nationaux...) conduit à mettre au cœur de l'analyse des politiques publiques européennes les interactions entre acteurs »³. Le but est en effet pour eux de savoir monter une coalition. Certes, il importe aux gouvernements de pouvoir éventuellement former une coalition pour bloquer une décision qui ne leur plairait pas⁴. Mais l'inverse est aussi vrai : il est également primordial pour les États membres de savoir former une coalition pour soutenir une option de politique et parvenir à un accord, même si celui-ci demeure apparent. Or les études empiriques relatives au fonctionnement de l'UE attestent qu'une telle coalition est rendue possible lorsqu'elle est menée par un État qui fait figure de leader. Les acteurs le confessent eux-mêmes : « *Nothing happens in the EU unless you have stake-holders in certain policies, whatever it is common agricultural policy, or it is industrial policy or service agreements, or competitive policy [...] You need a leader group which pushes for certain policies* »⁵.

La nécessité d'un leadership politique

La question du leadership est dès lors une question fondamentale à prendre en compte quand on s'intéresse au système décisionnel européen et aux politiques européennes, peu importe le pilier dont elles relèvent. Or, « omniprésent dans le sens commun et dans des commentaires journalistiques, le mot leadership a généralement suscité plus de circonspection

¹ Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », *op.cit.*, p.411.

² On désigne communément par l'expression « triangle décisionnel » le trio d'institutions impliquées dans le circuit lambda d'une décision européenne, à savoir, Conseil de l'UE, Commission européenne, Parlement européen.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.134.

⁴ Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne*, *op.cit.*, p.121.

⁵ Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008. Le choix est fait dans ce travail de citer le texte des entretiens en anglais, langue dans laquelle ils se sont déroulés, et ce afin d'en restituer le sens le plus précisément possible. Ce choix semble préférable mais aussi justifié dans la mesure où l'anglais est la langue de rédaction d'une grande partie de la littérature et de communication dans la majorité des colloques de science politique.

dans les sciences du politique »¹ : la notion fait débat et ne recouvre pas forcément la même réalité selon les approches. Une étude de la littérature très disparate² consacrée au leadership relève deux tendances. Une première partie des études porte sur un niveau individuel, et se concentre sur la figure du leader : elles analysent les élus et la personnalité de dirigeants politiques. Un grand nombre des travaux de science politique se consacre ainsi à l'étude du métier politique ou bien à celle de la formation d'équipe politique autour d'une figure emblématique³. Des travaux de psychologie politique ou de relations internationales reprennent aussi cette perspective individuelle et reviennent sur les différents types de personnalités des leaders⁴. On peut identifier une deuxième approche, classique en sociologie politique, centrée sur l'étude du groupe –figuré sous la forme d'un mouvement social– et de ses relations avec un leader –assimilé à un entrepreneur politique donnant l'impulsion nécessaire à la mobilisation⁵. Le leadership est alors défini comme la « capacité d'un représentant à gérer de façon dynamique des rapports de pouvoir au sein d'un groupe »⁶ et

¹ Andy SMITH, « Le leadership, Concept analytique ou notion synthétique ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.11-17, p.11.

² Pour une revue de la littérature très complète sur les usages de la notion de leadership se reporter à l'article suivant : Jean-Pascal DALOZ et Michel-Alexis MONTANÉ, « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, op.cit., pp.17-43.

³ Voir par exemple : Frédéric SAWICKI « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, op.cit., pp.71-88, ou plus récemment l'ouvrage suivant : Hervig REYNAERT, Kristof STEYVERS (dir.), *Local Political Leadership in Europe - Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Bruges, Éditions Vanden Broele, 2009.

⁴ Voir par exemple pour la psychologie politique: Elizabeth MARVICK, Betty GLAD « Personality Theory in the Analysis of Political Leadership: Trends, Schemas, and Opportunities » in SHEPHERD Linda (dir.), *Political Psychology*, Opladen & Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers, 2006, pp.36-62. Pour l'analyse des relations internationales, se reporter à la synthèse suivante: Margaret HERMANN, Thomas PRESTON, Baghat KORANY et Timothy SHAW, « Who Leads Matter : The Effects of Powerful Individuals », *International Studies Review*, vol.3, n°2, été 2001, pp.84-131. Voir également : Daniel BYMAM, Kenneth POLLACK, « Let us Praise Great Men : Bringing the Statesman Back In », *International Security*, vol.25, n°4, été 2001, pp.107-148.

⁵ « Les mobilisations résultent de l'activité d'individus ou de petites équipes qui "offrent" aux groupes mobilisables la possibilité de passer à l'acte, et qui tentent de leur assigner des buts collectifs ; l'évolution de ces mobilisations aussi ». Jacques LAGROYE, Bastien FRANCOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique*, 5^{ème} édition revue et mise à jour, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz, 2006, p.334.

⁶ Philippe BRAUD, *Sociologie Politique*, 6^e édition, Paris, Éditions LGDJ, 2002, p.650.

l'analyse se porte sur les différentes catégories de leaders, ainsi sur le renouvellement de ceux-ci et/ou l'entretien de leur position dominante¹. Donner une définition claire et consensuelle du leadership politique semble dès lors difficile ; mieux vaut se contenter de conceptualiser celui-ci avec des critères *a minima*. En se basant sur le propos de Sartori, pour qui tout concept est structuré autour d'une intension et d'une extension², Andy Smith propose donc d'accepter les définitions du leadership qui, « sur le plan de leur *intension*, conçoivent le leadership comme un dispositif collectif (ce qui exclut la simple étude biographique des leaders), identifient l'inscription du leadership au sein d'une configuration spécifique d'acteurs et de représentations sociales (ce qui contextualise les conditions de son émergence et de son maintien) ; sur le plan de leur *extension*, se limitent à l'étude de leaderships qui cherchent à exercer de l'autorité au nom d'un intérêt général (ce qui souligne la qualification du leadership comme politique), incluent les leaderships dont la légitimation est au fond de nature sociale (ce qui exclut les définitions legalistes et anthropomorphiques du politique) »³. Concrètement, cela signifie que relèvent d'une analyse en termes de leadership « [...] les configurations politiques, où un acteur occupe une place prééminente dans le jeu politique et parvient à faire reconnaître son autorité et suivre sa volonté »⁴. Le leadership doit dès lors être envisagé dans une organisation, comme la « [...] capacité à impulser le changement, à imprimer une direction et comme faculté à être obéi et suivi par les autres parties prenantes de la politique publique ou de la décision concernée »⁵.

Quoique encore marginale dans les études consacrées à l'UE, la notion de leadership est primordiale pour comprendre le système décisionnel européen. De nombreuses études sur le leadership dans le processus décisionnel européen ont été publiées récemment, mais la plupart

¹ Voir Jacques LAGROYE, Bastien FRANCOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique, op.cit.*, pp.334-337.

² « L'intension d'un concept délimite les caractéristiques qu'il recouvre, tandis que son extension dénote l'étendue d'entités empiriques auxquelles il peut s'appliquer ». Andy SMITH, « Le leadership, Concept analytique ou notion synthétique ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat, op.cit.*, p.13.

³ *Ibid.*, p.14.

⁴ Bastien IRONDELLE, *Gouverner la Défense : Analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996, op.cit.*, p.93.

⁵ *Ibid.*, p.93.

se centrent sur l'analyse de la présidence tournante de l'UE¹. Ces travaux mettent en évidence le rôle d'un État membre en particulier, qui arrive à mobiliser les autres pour parvenir au compromis et à une décision sur un sujet donné. En effet, du fait de sa position institutionnelle, la présidence de l'UE est dotée d'un ensemble de ressources concernant des procédures et un accès privilégié aux informations, ressources qui peuvent être utilisées pour susciter des concessions de la part des États et parvenir à une convergence des positions de négociations des gouvernements de l'UE². Ce rôle leader du gouvernement qui détient la présidence de l'UE est primordial, dans la mesure où il doit parvenir à démontrer son efficacité à faire aboutir les décisions et à concilier l'ensemble des intérêts des États membres dans un compromis, mais aussi, de manière plus égoïste, à mettre en avant ses priorités, dans la mesure où chaque gouvernement tente de faire progresser les dossiers qui lui semblent importants et de laisser sa marque dans l'histoire de la construction européenne. Pour Jonas Tallberg –qui propose une théorie rationaliste et institutionnaliste du leadership au moment de la présidence de l'UE, et plus généralement dans les négociations intergouvernementales–, il existe une demande et une offre de leadership³. La demande est provoquée par la nature collective des décisions et les délibérations que cela impose : les différents États partis au processus acceptent qu'un d'entre eux ait un rôle de président, qu'il gère l'agenda, répartisse les temps de parole et tranche entre les positions des uns et des autres. L'offre vient quant à elle de la capacité d'un État lorsqu'il occupe la fonction de président d'arbitrer dans les discussions dans les discussions multilatérales. Ainsi, la délégation du pouvoir à la présidence, qui devient ainsi le leadership officiel, est une réponse fonctionnelle à des problèmes tenant à l'action collective dans des négociations décentralisées, offre un contrôle au leader sur l'information et les procédures de négociations

¹ Voir, entre autres : Simon BUNSE, *Small States and EU Governance – Leadership through the Council Presidency*, London, Palgrave MacMillan, 2009 ; Jonas TALLBERG, *Leadership and Negotiation in the European Union*, *op.cit.* D'autres études se focalisent plus sur le leadership lors des grandes conférences intergouvernementales qui ont permis les avancées constitutionnelles de la construction européenne. C'est le cas notamment des deux ouvrages suivants : Paul THURNER, Franz Urban PAPPI, *European Union Intergovernmental Conferences-Domestic preference formation, transgovernmental networks and the dynamics of compromise*, London, Routledge, 2009 ; Derek BEACH, Colette MAZZUCELLI (dir.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, London, Palgrave MacMillan, 2007.

² Jonas TALLBERG, *Leadership and Negotiation in the European Union*, *op.cit.*

³ Jonas TALLBERG, « Formal leadership : a rationalist institutionalist theory », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, *op.cit.*, pp.17-42.

des décisions, ainsi que des opportunités pour ce dernier d'avancer ses propres intérêts et priorités¹. Pour revenir au système décisionnel européen, ce dernier étant collectif par nature il impose l'émergence d'un État, ou d'un groupe d'États, qui occupent le rôle de leader, et pas seulement au moment de la Présidence de l'Union. La notion peut ainsi être appliquée, de manière plus générale, au cas de l'UE et de son système décisionnel : pour Derek Beach et Colette Mazzucelli, le leadership au sein de l'Union européenne se définit, de manière générale comme toute action entreprise par un acteur politique pour guider ou diriger l'attitude d'autres acteurs (que ceux-ci représentent l'ensemble des acteurs ou bien une coalition plus réduite) vers un certain but commun : la notion fait donc référence à toute tentative menée par un acteur pour résoudre un problème estimé collectif sur la base de diverses ressources². Celles-ci peuvent être matérielles, pouvant influencer la capacité de marchandage d'un acteur, ou bien plus immatérielles comme la maîtrise de l'information ou la réputation ; la dernière des ressources résidant dans l'efficacité du personnel en charge du dossier chez l'acteur leader³.

En se démarquant des définitions habituellement données du leadership dans le contexte européen qui nous semblent trop statiques et centrées sur le rôle d'un État dans une circonstance donnée (la présidence tournante du Conseil de l'UE), une perspective plus interactionniste sera ici adoptée. Nous définirons alors le leadership comme la capacité d'une unité décisionnelle (États membres, Commission européenne ou Parlement européen) à gérer de façon dynamique les rapports de pouvoir et les conflits d'intérêts au sein d'un groupe pour atteindre certains objectifs précis définis comme communs. La définition a l'avantage d'avoir une dimension organisationnelle et individuelle. Elle permet de dépasser les études en termes de leadership d'un État afin d'analyser la position de cet acteur (l'État par exemple) au sein d'un groupe d'acteurs (le système européen par exemple), tout en insistant sur les unités construisant les capacités de leadership au sein de cet acteur (un certain milieu décisionnel au sein de l'État par exemple). Cette définition implique par ailleurs de veiller à éviter l'assimilation entre leader (individu) et leadership (d'une unité décisionnelle) et surtout de

¹ Jonas TALLBERG, « Conclusion », in TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union, op.cit.*, pp.206-238.

² Derek BEACH, Colette MAZZUCELLI, « Introduction », in BEACH Derek, MAZZUCELLI Colette (dir.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration, op.cit.*, pp.1-21,p.6 et p.2.

³ *Ibid.*, pp.10-13.

prendre en compte la dynamique relationnelle au cœur même du concept. En effet, « tout comme le concept de charisme, le leadership ne doit pas être traité comme un attribut mais comme une relation entre la pratique d'un individu [ou d'une unité décisionnelle] et son articulation avec une configuration d'acteurs et de représentations sociales »¹. Et de fait, en considérant comme on l'a fait jusqu'à présent le processus décisionnel au sein de l'Union de manière dynamique, on peut mesurer précisément la place et le rôle du leadership : « une perspective relationnelle de ces processus de décision permet de mieux comprendre les rapports entre le noyau dur d'un leadership, ses alliés, ses adversaires (groupes d'intérêts, administrations étatiques, associations, etc.) »². Par exemple, si on se centre sur une unité décisionnelle en particulier comme la Commission européenne, on peut ainsi voir de quelle façon le leadership de cette institution suppose pour elle, peser sur la définition des problèmes publics européens et participer activement à l'établissement des règles et des procédures qui en découlent³. En un mot, le leadership constitue une lutte pour l'imposition d'une politique publique donnée. Ainsi, gardons en tête le postulat selon lequel le « leadership s'analyse le mieux comme une configuration de relations et de représentations sociales »⁴.

Concrètement, le leadership dans le processus décisionnel européen se base entre autres sur la constitution de coalitions. Certaines d'entre elles ont pour but de bloquer une décision : il est alors « négatif » et peut se résumer à la mise en place d'une « minorité de blocage ». C'est le cas le plus étudié, rapporté par Paul Magnette. Mais ce leadership peut fonctionner à l'inverse, et viser la constitution d'une coalition qui aura pour but de faire accepter par un État membre à ses partenaires une proposition de décision. Il faut ici noter que la notion de leadership est doublement pertinente en ce qui concerne les dossiers de politique étrangère dans la mesure où c'est un domaine où les États estiment bien souvent avoir un rôle particulier sur la scène internationale avec des priorités à mettre en avant. Si en science politique le rôle se définit traditionnellement comme « l'agencement d'attitudes et de comportements attendus d'un individu à raison de son statut ou de son positionnement dans le

¹ Andy SMITH, « Le leadership, Concept analytique ou notion synthétique ? », *op.cit.*, p.14.

² Andy SMITH, « Who governs in Brussels ? Une comparaison des configurations de leadership de Delors, Santer et Prodi », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, *op.cit.*, pp.247-274, p.256.

³ *Ibid.*, p.264.

⁴ Andy SMITH, « Le leadership, Concept analytique ou notion synthétique ? », *op.cit.*, p.17.

champ social »¹, appliqué au cas de la politique étrangère il permet de prendre en compte les fins, comportements et moyens que les dirigeants d'un État estiment devoir remplir sur la scène internationale. En effet, « la définition d'un rôle peut aider à expliquer les directions générales des choix de politique étrangère. Le rôle national définit les préférences, opérationnalise une image du monde, sollicite des attentes et influence la définition d'une situation et des options disponibles »². On peut ainsi remarquer que « certains États [...] s'attribuent des rôles dans le processus de décision de l'action extérieure de l'UE »³. Ainsi, sur bien des sujets qui leur semblent prioritaires, les États membres forment une coalition destinée à promouvoir certaines décisions et politiques, coalition regroupée autour d'un ou des État(s) ayant fonction de leader. Ce phénomène est relevé par Stephan Keuleleire et Jennifer MacNaughtan qui évoquent l'existence de « *core-groups-steered foreign policy* »⁴. Ils notent que dans de nombreux dossiers de politique étrangère l'impulsion politique et la mise en œuvre opérationnelle sont le fait d'un groupe informel d'États membres qui se sont auto-sélectionnés et qui prennent la tête du processus décisionnel de l'Union, et ce afin de mettre en avant certaines questions, dans lesquelles ils trouvent un intérêt particulier ou une certaine valeur ajoutée. Ces États fournissent à la fois l'impulsion nécessaire et les actions complémentaires essentielles. Le rôle croissant de ces "*core-groups*" informels met en évidence un processus plus général de spécialisation et de division du travail entre les États membres au sein d'une Union européenne à vingt-sept dans le processus décisionnel¹.

¹ Philippe BRAUD, *Sociologie Politique, op.cit.*, p.655.

² Philippe G. LE PRESTRE, *Role Quests in the post-Cold War Area : Foreign Policies in Transition*, Montréal, Mc Gill – Queen's University Press, 1997, pp.5-6. Rares sont les études scientifiques sur cette notion au sein dans la théorie des relations internationales ; on peut citer l'article suivant : Kalevi J. HOLTISI « National Role Conception in the Study of Foreign Policy », *International Studies Quartely*, 14(3), septembre 1970, pp.233-309. Pour une application du concept de rôle à la politique étrangère d'un État, se reporter à la thèse de Mélanie CATHELIN, *Le rôle international d'un État : construction, institutionnalisation et changement – Le cas de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique*, Thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Daniel Compagnon, soutenue le 8 décembre 2008 à l'IEP de Bordeaux. Enfin remarquons que rôle et capacité effective ne coïncident pas pour autant, et le rôle peut être différent du statut réellement occupé sur cette scène internationale.

³ Tangy de WILDE d'ESTMAEL, « Le partenariat entre l'UE et la Russie », *op.cit.*, p.170.

⁴ Stephan KEUKELEIRE, Jennifer MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union, op.cit.*, p.113.

Comment dès lors caractériser et analyser ce processus décisionnel européen complexe ? Quels outils mobiliser ? Il semble que les analyses classiques de la décision ne puissent être ici utilisées.

Limites des analyses classiques de la décision

Dans l'analyse d'une politique publique, « la décision est habituellement la phase la plus valorisée puisqu'elle est considérée comme l'apogée du travail politique et administratif »². Pour le sens commun, et dans nos sociétés occidentales, la décision est conçue comme le résultat d'un choix individuel et libre. De fait, « les récits journalistiques et les fresques historiques sont remplis de ces histoires où des hommes providentiels parviennent à dénouer une situation bloquée. Les lois portent fréquemment le nom du député ou du ministre qui en ont été à l'initiative. Ces effets sont renforcés par le fait que la décision est un moment dramatique, tendu »³. La conséquence en est que « dans les conceptions les plus courantes la décision est synonyme d'action, plus précisément d'action résultant d'un choix. Le contrôle de la prise de décision est de ce fait assimilé à la détention du pouvoir : décider, c'est exercer le pouvoir. Cette représentation de la décision repose à la fois sur la valorisation de l'acte individuel et sur la croyance de la liberté de leur choix »⁴. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, cette lecture profane de la décision connaît une traduction savante en la notion de décideur rationnel et a ainsi biaisé pendant de nombreuses années l'analyse de la décision. Selon la notion de décideur rationnel, ce dernier est clairement identifiable en une

¹ Les auteurs continuent en précisant que « ceci a pour conséquence une segmentation partielle de la politique étrangère de l'Union européenne, dans la mesure où le processus décisionnel relatif à certains dossiers spécifiques en matière de politique étrangère européenne repose sur un ensemble de réseaux politiques spécialisés, où quelques États membres, main dans la main avec la Commission et/ou le Secrétariat général du Conseil de l'UE, sont aux commandes de la politique étrangère de l'Union ». Ils donnent pour exemple de cette forme de coalition informelle la coopération durant la Révolution Orange ukrainienne de 2004 entre le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, et les présidents de l'époque de la Pologne et de la Lituanie, Aleksander Kwaśniewski et Valdas Adamkus. Stephan KEUKELEIRE, Jennifer MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union*, *op.cit.*, p.113.

² Patrick HASSENTEUFEL, « L'analyse décisionnelle », in HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, pp.59-82, p.59.

³ Daniel KÜBLER, Jacques de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p.41.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.59.

personne donnée, qui choisit une solution optimale à un problème sur la base d'une rationalité instrumentale. Ce modèle de la décision individuelle rationnelle repose sur quatre postulats. Le premier est qu'il existe bien *un* décideur, qui prend la décision, que l'on peut donc identifier en une personne donnée. Le second postulat est que ce décideur ne formule son choix que sur la base d'un raisonnement identifiable, sur la base de préférences claires. Son comportement est cohérent car il a un but bien défini et c'est en référence à celui-ci qu'il compare les différentes options qui s'offrent à lui pour n'en retenir qu'une. Troisièmement, il a connaissance de toutes ces alternatives, car la transparence de l'information est totale ; autrement dit, le décideur ne décide qu'en parfaite connaissance de cause. Et enfin, « le décideur a pour seule finalité de trouver la solution optimale au problème ; il ne tient compte que des données propres au problème et va prendre la décision qui correspond au choix optimal. Le décideur est donc en mesure de maximiser son utilité »¹. C'est ce modèle de la décision que l'on trouve de manière très répandue dans les analyses de politiques publiques et surtout dans l'analyse de la politique étrangère. Pour les tenants d'une analyse classique de la politique étrangère, celle-ci doit s'analyser comme une politique différente des politiques dites « internes », entre autres parce que son processus décisionnel est différent, puisqu'il est basé essentiellement sur la figure de l'homme d'État rationnel. Le paradigme dominant de l'étude des relations internationales, le réalisme, raisonne uniquement en termes de politique de puissance et appréhende la politique étrangère selon l'angle de la diplomatie. Pour cette approche classique, la prise de décision s'analyse donc de la manière la plus simple qui soit : l'homme d'État est purement rationnel et il prend ses décisions en situation d'information pure et parfaite, avec un vrai talent de décideur politique.

Ce type d'analyse comporte pourtant deux problèmes, l'un concernant la réalité de la décision, l'autre sa rationalité. Nous reviendrons dans le second chapitre de cette première partie sur les débats autour de la rationalité des acteurs, pour le moment, nous nous concentrons ici sur la première critique que l'on peut formuler à l'encontre de l'analyse décisionnelle classique : celle de l'identification problématique de la décision et du décideur. L'idée d'une décision appartenant uniquement à un seul homme a largement été remise en cause, en suivant Graham Allison, qui se proposait dans son étude de la crise des missiles de

¹ *Ibid.*, p.60.

1962 d'ouvrir la « boîte noire » de la décision¹. Comme justifié précédemment, le postulat de base est ici que la politique étrangère peut s'analyser comme une politique publique comme les autres et qu'il est possible de mobiliser des outils venant de l'analyse des politiques publiques pour comprendre le fonctionnement de la politique étrangère, et *a fortiori* de son processus décisionnel. Or, la perspective adoptée par l'analyse des politiques publiques est dorénavant de reposer de manière différente la célèbre question de Robert Dahl, « qui gouverne ? » : « qui décide ? ». Cet angle d'attaque permet ainsi de comprendre le processus décisionnel de la genèse d'une politique, notamment parce que cette approche permet d'ouvrir la « boîte noire » de la décision en essayant d'en comprendre les différents processus et mécanismes en répondant aux questions « qui décide ? », « comment ? » et « pourquoi ? ». En particulier, au sein de ce sous-champ, à une « approche séquentielle linéaire et *top-down* s'est peu à peu substituée une conception dynamique et *bottom-up* de la décision publique qui se donne pour objet de mettre en évidence *a posteriori* les logiques ayant abouti à la décision »². La décision est dorénavant majoritairement envisagée comme un processus, c'est-à-dire comme un enchaînement de petites décisions et la conséquence de différents comportements décisionnels. Ainsi, la littérature en science politique est riche d'ouvrages traitant de la décision de manière plus approfondie que ne le faisait l'analyse décisionnelle³. Comme le remarque Philippe Urfalino, « la sociologie des organisations, les études de management et la science politique ont concentré leurs réflexions sur le processus de décision, entendu comme l'ensemble des séquences et mécanismes contribuant à la perception d'un problème à résoudre, à la production d'options alternatives et au choix de l'une d'entre elles. Soucieuses

¹ Graham ALLISON, Philip ZELIKOW, *op.cit.* Soulignons ici que le tournant amorcé par Graham Allison résulte des avancées de la réflexion sur la décision et sa rationalité dues à Herbert Simon. Selon cet auteur, la rationalité des décideurs n'est pas totale car procédurale. En effet, les décideurs se contentent la plupart du temps de décisions satisfaisantes et non de décisions optimales, dans la mesure où il ne possède pas une information pure et parfaite, qu'il ne peut prendre en compte plus de deux ou trois alternatives en même temps, qu'il traite l'information en situation de crise et en situation de routine de manière différente et que des prédispositions et expériences précédentes affectent son choix. Herbert SIMON, *Administration et processus de décision*, (1947), Paris, Éditions Economica, 1983.

² Charlotte HALPERN, « Décision », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op.cit.*, p.155.

³ Pour une revue très fournie de la littérature sur la décision, se reporter à l'article suivant : Philippe URFALINO, « La décision fut-elle jamais un objet sociologique ? », juin 2005. Disponible à l'adresse suivante : <http://cesta.ehess.fr/document.php?id=126>

de démythifier le volontarisme souvent attaché à l'idée de décision, elles ont à juste titre mis en cause l'idée d'un "moment" de la décision et enfin l'absorption de la détermination de la décision dans la personne du "décideur" »¹. La désacralisation de la décision et du décideur a ainsi été entamée depuis longtemps, et dorénavant la nécessité d'ouvrir la « boîte noire » de la décision pour en comprendre les méandres fait loi.

Cependant, à l'instar de Philippe Urfalino, il faut noter que même les études novatrices de l'analyse des politiques publiques « ont laissé dans une certaine indétermination le concept même de décision »². La difficulté est due au fait qu'il s'agit de comprendre comment est prise une décision *collective*, qui peut être qualifiée comme telle à partir du moment où « ses conséquences concernent la collectivité, restreinte ou non aux participants à la décision ; [où] elle fait l'objet d'un travail collectif des participants [...]; [et où] la décision collective lie les membres du groupe considéré »³. Ces caractéristiques s'appliquent à l'UE et à son processus décisionnel, par essence collectif. Il ne s'agit plus d'un processus confiné à un État ou à une administration mais d'un processus concernant vingt-sept pays membres de l'Union européenne –et en leur sein vingt-sept ministères des Affaires étrangères ou des Affaires européennes, chacune de ces entités comprenant un nombre impressionnant de fonctionnaires et responsables politiques– mais aussi les institutions communautaires et leurs administrations, ainsi que les différents groupes de pressions, experts et conseillers qui peuvent intervenir à ces différents niveaux. Le processus décisionnel européen est de plus dominé par un mode de décision par consensus, le vote n'étant presque jamais utilisé dans les sessions du Conseil de l'UE, même dans les cas où les textes le prévoient. Ce que confirme un praticien polonais habitué à ce genre de rencontres : « *We rarely have voting. In extrem cases* »⁴. Le processus décisionnel est surtout marqué par la constitution de coalition derrière un État membre leader, souligne un autre praticien rencontré. Il répond ainsi à notre question concernant le vote en Conseil de l'UE :

¹ Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », art.cit., p.46 de la version en ligne sur la page internet de l'auteur.

² *Idem*.

³ *Ibid.*, p.37 de la version en ligne sur la page internet de l'auteur.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » [ce titre ne trouvant pas d'équivalent en France, nous préférons ne pas le traduire] du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

« There isn't ... Of course in these GAERC meetings there is always an enhanced leader that will be go through. You know, there must be a kind of big coalition of willing to kind of push for certain project and make it work. But, you know, it is a matter of building coalitions within the EU, especially in foreign affairs area... »¹.

Le processus décisionnel de l'UE peut donc se résumer à un processus de construction d'une proposition de politique publique, accompagné ensuite par la recherche (la construction) d'un consensus autour de cette proposition par la constitution de coalitions. Dès lors, où se situe la décision et qui la maîtrise ? Il nous faut donc montrer concrètement, dans le cas qui nous intéresse ici et en nous appuyant sur des données empiriques, que l'analyse classique de la décision ne tient pas, et ce pour deux raisons. Identifier le moment de la décision n'est pas possible et il n'existe pas un décideur unique.

L'absence de décision ? Un moment T invisible

La décision est la plupart du temps présentée comme étant un moment primordial, un « *turning point* », « un atome de fait historique » selon l'expression de Paul Veyne² : la décision serait à la fois une balise chronologique, et une porte qui s'ouvre vers du nouveau, vers une autre ère historique. Pourtant, « la » décision, en tant qu'événement précisément daté, est bien souvent difficile à identifier, et de nombreux travaux ont montré que le terme même couvrirait un flou phénoménologique. Sylvain Laurens s'interroge ainsi : « dans quelle mesure le mot-écran de décision ne fournit-il pas [...] un récit commode mais inadapté pour décrire *après coup* une succession d'interactions, un travail de persuasion dont le cheminement, loin d'être rectiligne, peut parfois être incertain et justement indécis ? »³. Philippe Urfalino, dans un souci de clarté, propose une alternative : la définition qu'il donne de la décision comme « arrêt d'une intention d'agir » semble tout à fait utile pour comprendre les subtilités de la notion et permet une nette clarification conceptuelle. Selon lui il faut faire

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² « *Il n'y a pas de fait atomique* [...]. Un événement, quel qu'il soit, implique un contexte, puisqu'il a un sens ; il renvoie à une intrigue dont il est un épisode, ou plutôt à un nombre indéfinis d'intrigues ; inversement on peut toujours découper un événement en événements plus petits. Quel pourra être un événement ? La trouée vers Sedan en 1940 ? C'est toute une intrigue stratégique, tactique, administrative, psychologique, etc. *L'atome de fait historique* sera-t-il la conduite de chaque soldat des deux armées, un à un ? ». Paul VEYNE, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 1971, p.53. Nous soulignons.

³ Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *Politix*, vol 2, n°82, 2008, pp.69-74, p.73.

la différence entre le « processus de décision » et « l'arrêt de la décision ». Citons ici son raisonnement : «[...] il importe d'abord de constater que le concept de décision appartient au registre de l'action. L'objet d'une décision n'est jamais un état de la connaissance (on ne décide pas que tel énoncé est vrai ou faux au regard de ses référents), ce que l'on décide, c'est une action à entreprendre. Ensuite, toute action intentionnelle n'est pas précédée d'une décision. Mais, pour qu'il puisse être dit qu'il y a eu décision, il faut pouvoir distinguer un laps de temps entre cette décision et sa mise en œuvre [...]. Ce laps de temps pointe une distinction conceptuelle qui livre la nature de la décision : elle est l'arrêt d'une intention d'agir. La décision proprement dite n'est ni l'ensemble d'un processus, ce qui concourt à la décision, ni ce qui en résultera, l'action qui a été décidée : il y a décision quand entre la délibération, d'un côté, et l'action, de l'autre côté, s'interpose l'arrêt d'une intention. Une clarification du concept de décision amène ainsi à mettre en avant la notion d'arrêt de l'intention d'agir »¹. Cette clarification conceptuelle est précieuse dans la mesure où elle permettrait d'isoler, de manière théorique, le moment T de la décision –l'arrêt de l'intention d'agir–, de sa phase postérieure –l'action qui est la mise en place concrète de la décision–, et de sa phase antérieure, –le processus amenant à l'arrêt de la décision. Ce que l'on nomme « processus décisionnel » en science politique est donc la phase amenant vers « l'arrêt de la décision », ce moment T où est choisie une option, une proposition de politique.

Cette précision conceptuelle nous semble primordiale dans la mesure où elle permet de bien comprendre ce que l'étude d'un processus décisionnel implique, à savoir, l'analyse de la phase antérieure au moment T de la décision, de ces différentes étapes, des acteurs qui l'ont dominé, orientant ainsi le sens de l'« arrêt de la décision ». Pour autant, parler d'un moment T appelé « décision » semble demeurer problématique dans un certain nombre de cas, et plus particulièrement pour celui qui nous intéresse et qui concerne un processus décisionnel européen. En effet, le processus décisionnel amenant à la naissance du Partenariat oriental est marquée par deux dates importantes : le 26 mai 2008, lors du GAERC –Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union–, la Pologne et la Suède présentent à leurs partenaires, dans un document préliminaire, un projet de « Partenariat oriental ». Ce projet est accepté et il est mentionné dans les conclusions du Conseil de l'UE qu'il a fait objet d'un débat. Ces

¹ Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », art.cit., p.46 de la version en ligne sur la page internet de l'auteur.

conclusions sont les suivantes : « Le Conseil a entendu les délégations polonaises et suédoises présenter leurs suggestions relatives à un Partenariat oriental. Celles-ci font suite au débat tenu lors du Conseil européen de Mars sur le *Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, et répondent à la nécessité de renforcer le volet oriental de la politique européenne de voisinage. Ce dossier sera à nouveau mis à l'ordre du jour du Conseil Européen de juin »¹. Première étape du processus décisionnel : 26 mai 2008. De nombreux praticiens et commentateurs polonais interrogés sur le moment de la décision de création du Partenariat oriental identifient cette date comme moment clé. Cependant, l'autre moitié des personnes que nous avons pu rencontrer évoquent le Conseil européen de Juin 2008 comme « moment T ». Le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008, réunissant les chefs d'États et de gouvernements, a en effet accueilli favorablement les « propositions visant à développer la dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV) dont l'objectif sera de renforcer la politique de l'UE à l'égard des partenaires orientaux de la PEV dans un cadre bilatéral et multilatéral »², et convient alors qu'il est nécessaire « de continuer à promouvoir la coopération régionale entre les voisins orientaux de l'UE et entre l'UE et cette région, ainsi que la coopération bilatérale entre l'UE et chacun de ces pays »³. Le Conseil demande alors à la Commission européenne de présenter à l'été 2009 un texte résumant les règles de fonctionnement et modalités du futur Partenariat oriental. Le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 pourrait donc bien être le moment T de la décision. Lors de nos entretiens, les praticiens, experts et observateurs s'étonnaient de notre question relative au moment de la décision, et la plupart du temps, en y réfléchissant à nouveau, ne savaient plus vraiment quand situer ce moment, ou bien peinaient à justifier leur idée première. Ainsi un praticien polonais, diplomate de haut rang et acteur central qui a suivi depuis le départ le projet de Partenariat oriental et qui était présent au Conseil européen en question, hésite pour nous répondre :

¹ Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse, 2870^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures – Relations extérieures*, Bruxelles, les 26-27 mai 2008, 98968/1/08REV 1 (fr) (Presse 141), pp.1-50, p.24. Disponible en ligne sur internet à l'adresse suivante : <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

² Council of the European Union, *Cover Note*, « Brussels European Council 19/20 March 2009 – Presidency Conclusions », Bruxelles, 20 mars 2009, 7880/09, CONCL 1, pp.1-22, p.19. Disponible en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

³ *Ibid.*, p.19.

« No, in May we prepared this decision, in June, it was... yes this was, this was... Both were important, but in June, yes, the conclusions [...]. Yes, yes, yes. In June. To make it formalized. Because then, from June, it was not a Polish-Swedish initiative, but it became a EU initiative. And also the European Commission caught somehow ownership of this initiative, so (heuu)... it was more formalized and institutionalized, which was good... »¹.

En plus de ces deux dates, entre lesquelles les acteurs s'embrouillent, survient celle du 1^{er} septembre 2008, date d'un Conseil européen extraordinaire ayant pour objet le conflit entre la Géorgie et la Russie (déclenché le mois précédent), qui réaffirme la volonté de mettre en place un Partenariat oriental, et avance la date butoir de la présentation par la Commission d'une proposition de texte². Elle est suivie de celle du 3 décembre, date à laquelle la Commission présente formellement le document organisant la mise en place du Partenariat oriental³. Autrement dit, les spécificités du processus décisionnel européen font qu'il n'existe pas de moment T officiel de la décision : le Conseil de l'UE annonce une volonté politique d'aller vers une action donnée et le Conseil européen entérine en une ou deux fois une telle volonté, dans autant de moments ayant valeur d'arrêt de la décision. La chronologie des moments décisionnels européens est donc marquée par différentes étapes. Réalisant dans le cours de notre entretien un tel état de fait, un de nos interviewés, raisonnant à haute voix, propose ainsi cette explication :

« I think that there were two phases, two stages of... this technical decision. I think that you can say that... (heuu)... the first stage was... it was not a full agreement but, let us say that, a kind of showing... (heuu)... the political will that we are open for such an idea, that we are OK, but we need to wait, we need to be more concrete and then... it was the second stage phase, when the new born baby was shown to the world and announced as Eastern Partnership... So I think there are... not all, but many stages we don't know about... about the whole process, because it was, you know, in the shadows... of political Cabinets in different parts of Europe »⁴.

Dans le cas qui nous intéresse ici, le moment de la décision n'existe pas, ce qui est identifiable, ce sont différentes étapes d'un processus – d'une décision à rallonge bien connue

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Conseil de l'Union européenne, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 1^{er} septembre 2008 – Conclusions de la Présidence (version révisée) », Bruxelles, 6 octobre 2008, 12594/2/08 REV 2 CONCL 3, pp.1-4. Disponible en ligne sur le site suivant : <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

³ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*

⁴ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG PAUCI et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

des spécialistes du Conseil de l'UE¹-, et entre temps, un *laps de temps décisionnel*. Les bornes de ce laps de temps décisionnel sont difficiles à identifier par les acteurs eux-mêmes, et encore plus par le chercheur extérieur au processus et arrivant « après la bataille »². On rejoint ici le constat fait par Pierre Rosanvallon quant aux conséquences des nouveaux modes de gouvernance de l'action publique, qui sont marqués, entre autres, par le fait que les décisions « ne sont pas prises sous la forme d'un choix tranchant, à un moment clairement identifiable »³. La décision tend à perdre de sa consistance car elle s'inscrit en fait dans un mouvement continu de consultations, de négociations, d'ajustements et de compromis entre la pluralité des acteurs impliqués. Il devient dès lors « très difficile d'isoler une séquence qui serait celle de la décision au singulier »¹. Ceci est d'autant plus vrai que dans le cas présent, comme le souligne le dernier extrait d'entretien, nous sommes confronté à ce que Philippe Urfalino nomme « procédure de silence » : comme dans de nombreux organismes internationaux, le processus décisionnel n'est pas vraiment visible, les acteurs présents sont difficiles à identifier, tout comme ce qui a été dit et décidé.

Comme le met bien en évidence Pierre Rosanvallon, parler de « décision » est dès lors problématique, puisque que la réalité que recouvrait ce terme tend à se diluer et à s'effacer, au profit d'autres moments et mouvements. Pour autant, le chercheur ne saurait se passer de ce terme : si le moment T de l'arrêt de la décision n'existe pas au sens phénoménologique, l'analyse requiert de se servir de cet outil pour cadrer le regard du chercheur, pour faire sens, organiser une chronologie des événements et marquer par ce terme l'importance d'un passage à l'action par les acteurs. Certes, l'analyse des politiques publiques a depuis longtemps montré que la décision est diluée dans de multiples micro-décisions ; reste que raisonner sur la base d'une analyse séquentielle qui « marque » bien clairement un moment décisionnel, survenant après la mise sur agenda et avant la mise en application, s'avère être une manière d'organiser au mieux la connaissance que l'on peut avoir de la genèse d'une politique

¹ Philippa SHERRINGTON, « Organizational procedures of the Council », in SHERRINGTON Philippa, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, op.cit., p.66.

² Expression employée par Max Sanier et Philippe Corcuff dans l'article suivant : Max SANIER, Philippe CORCUFF, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçu d'un processus décisionnel "après la bataille" », *Annales HSS*, n°4, juillet-août 2000, pp.845-869.

³ Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, p.264. Nous soulignons.

publique. Les concepts d'« opinion publique »² ou de « classe politique » en sociologie politique sont des catégories « molles » sur lesquelles il n'existe pas d'accord de définition et donc sont peu descriptives de la réalité sociale. Ce sont pourtant des notions communément utilisées : formuler l'hypothèse de l'existence d'une opinion publique ou d'une classe politique et se servir de manière méthodologique de ce concept imparfait permet d'essayer d'expliquer la réalité sociale. Même si la réalité que recouvre de telles notions n'existe pas en soi, le chercheur postule leur existence pour avancer dans son travail d'ordonnement et d'explication. Leur emploi obéit donc à un besoin concret pour le chercheur de trouver des outils. Quand on évoquera dans ce travail la « décision » ou bien « l'arrêt de la décision », il faudra garder en tête qu'il s'agit simplement d'une borne théorique, d'un outil pour organiser de manière chronologique et explicative notre connaissance d'un processus décisionnel.

Une explosion d'acteurs clés pour un ensemble de micro-décisions

Le processus décisionnel européen présente une autre caractéristique qui met aussi en exergue les limites de l'analyse classique de la décision : il s'agit d'un processus reparti entre de nombreux acteurs, chacun apportant une contribution à ce que l'on nomme « décision », sous forme de micro-décisions. Nous l'avons vu dans notre introduction, le processus décisionnel concernant la politique européenne étrangère se répartit entre les différents pôles décisionnels européens. Le Conseil européen, rassemblant les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Union, donne les grandes impulsions politiques. Le Conseil de l'UE (appelé GAERC lorsqu'il s'agit des réunions concernant les affaires générales et relations extérieures) rassemble les ministres des Affaires étrangères ou/et les ministres des Affaires européennes des vingt-sept, ainsi que ses comités préparant les discussions (dans le cadre du COREPER et de ses différentes formations), sont des membres

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.63.

² Loïc BLONDIAUX, *La Fabrique de l'opinion – Une histoire sociale des sondages*, Paris, Éditions du Seuil, 1998 ; Loïc BLONDIAUX, « Ce que les sondages font à l'opinion », *Politix*, vol.10, n°37, 1997, pp.117-136 ; Loïc BLONDIAUX, « Les théories de l'opinion publique : un retour aux "classiques" ? », *Hermès*, n°31, 2001 ; Pierre BOURDIEU, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps Modernes*, n°318, 1973 ; Patrick CHAMPAGNE, « Le cercle politique – Usages sociaux des sondages et nouvel espace politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°71/72, mars 1988, pp.71-97 ; Patrick CHAMPAGNE, *Faire l'opinion – Le nouveau jeu politique*, Paris, Éditions de Minuit, 1990 ; Daniel GAXIE, « Au-delà des apparences – Sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81/82, mars 1990, pp.97-112.

de poids dans le processus décisionnel. Enfin, autre acteur entrant en scène : la Commission européenne et ses différents services, le Parlement ne disposant quant à lui que d'un droit de consultation à travers ses différentes commissions. Ce processus décisionnel segmenté entre différents acteurs « européens » est de plus impulsé par un ou des États membres ayant endossé le rôle de leader, États qui constituent des coalitions dans le but de freiner ou au contraire d'appuyer certaines propositions de décisions. Autrement dit, quand on étudie une décision au niveau européen, il faut aussi tenir compte des vingt-sept ou tout du moins, des États assurant le leadership et qui ont alors une réelle capacité décisionnelle du fait de leur implication dans les dossiers et de leur action. Cela signifie s'intéresser, au sein même de ces États, à l'ensemble des acteurs participant au processus décisionnel : officiels et responsables politiques, haut gradés mais aussi petits fonctionnaires des ministères concernés par le dossier, dans la majorité des cas ministère des Affaires étrangères et secrétariat aux Affaires européennes, les deux pouvant avoir été fusionnés (comme c'est le cas en France), ou bien demeurer en cours de fusion (en Pologne avant 2010 par exemple). Se rajoute à cette liste déjà longue d'intervenants dans le processus décisionnel « interne » d'un État membre, des ONG, des *think-tanks*, des journalistes et conseillers politiques reconnus, des groupes de pression divers, certains parlementaires (si leurs attributions le leur permettent), tous étant spécialisés sur le sujet en question et consultés par le ministère lors de séances de travail préparatoire. Ces séances de travail auxquelles ces acteurs « intermédiaires »¹ prennent part sont nécessaires pour arrêter une position relativement consensuelle que l'État membre sera censé avancer devant ses partenaires européens. Précisons encore que dans cette dernière liste d'acteurs dits « intermédiaires », nombreux sont les acteurs « cachés », n'occupant pas une position institutionnelle clairement identifiable mais qui interviennent sous une forme ou une autre dans le processus décisionnel, par le biais de contacts informels, de conseils « en *off* » aux « décideurs » habilités, responsables politiques et haut fonctionnaires de l'administration, du fait de réseaux de sociabilité plus ou moins anciens. C'est que l'ensemble du processus décisionnel est marqué par le rôle de négociations informelles, dans le cadre des réunions au sein d'un État membre, puis entre partenaires européens. Comme nous le verrons plus en détail dans notre seconde partie, la Pologne a beaucoup travaillé sur le projet de Partenariat

¹ Sur ce sujet voir : Patrick HASSENTEUFEL, « Les acteurs intermédiaires des politiques publiques », in HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, pp.197-224. Cette notion sera abordée en détail par la suite dans les chapitre II et VII.

oriental au niveau domestique, le ministère des Affaires étrangères montant un groupe de travail et de réflexion sur le projet composés d'experts venant de différents *think-tanks*, et dont les membres ont été soigneusement sélectionnés. La composition de ce comité est mal connue et difficile à reconstituer, tant les personnes qui en ont fait partie essayent de garder jalousement l'influence et la position informelle qu'ils ont pu gagner à ce moment-là. De même, nous verrons que les négociations entre la Pologne et ses partenaires européens pour construire une coalition de soutien à son projet de Partenariat oriental se sont déroulées dans l'ombre : il s'agit essentiellement de réunions de travail avec différentes délégations d'autres ministères des Affaires étrangères, mais aussi de tractations ayant lieu lors d'autres forums régionaux, lors des rencontres du Groupe de Visegrád par exemple¹.

Ainsi, comme dans la plupart des cas, dans l'étude de la genèse du Partenariat oriental, nous sommes confrontés à l'identification problématique à la fois de la décision et du décideur. De fait, « tant la décision que le décideur sont des objets qui se dérobent au regard de l'analyste quand on cherche à préciser ces deux notions. Autant ces termes relèvent de l'acception courante et du langage commun, autant ils sont très difficiles à identifier et à localiser dans le cadre concret des politiques publiques »². L'objet de notre analyse ne peut donc de fait pas être la décision comme acte clairement identifiable, car celle-ci relève plus -d'un point de vue empirique- d'un ensemble complexe de superpositions des décisions et de non-décisions dont les contours sont difficilement identifiables pour l'œil extérieur. La seconde conséquence pour notre travail est que les processus décisionnels ne sont pas imputables à un décideur : ils sont la résultante d'interactions entre de nombreux acteurs

¹ Le Groupe de Visegrád, également connu sous l'appellation « Visegrád 4 » ou bien plus simplement « V4 », a été créé en 1991 et regroupe la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Son but était d'approfondir les liens déjà existants entre les quatre pays d'Europe centrale, par des actions communes dans le domaine de la culture, la recherche, et l'éducation. Par le biais de sommets et réunions fréquents, l'objectif était de parvenir à une certaine cohésion régionale dans une logique d'intégration future à l'Union européenne. Depuis l'entrée de ces pays dans celle-ci en 2004, l'utilité et l'avenir du Groupe de Visegrád ont été questionnés. Il a cependant trouvé une seconde vie en tant que forum régional de coopération permettant à ces quatre États de dialoguer et d'harmoniser leurs positions respectives sur un certain nombre de dossiers à l'agenda de l'Union. Sur ce point, se reporter au rapport suivant : Patrycja BUKALSKA, Mariusz BOCIAN, *A new Visegrád Group in the new European Union – Possibilities and opportunities for development*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, juin 2003, pp.1-28, pp.17-28 ; rapport disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/policy-briefs/2003-05-15/a-new-visegrad-group-new-european-union-possibilities-and-opport>

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.61.

répartis dans le temps et l'espace. Autrement dit, pour comprendre la décision et le processus décisionnel, il faudra donc commencer par identifier ces différents acteurs et comprendre les relations les unissant. Tâche ardue s'il en est : il est difficile pour le chercheur, arrivant une fois le processus décisionnel terminé, d'en démêler l'écheveau et de reconstituer les grandes étapes du cours complexe et opaque d'une « décision ». De nombreuses et épineuses questions se posent donc ici, et entre autres, celles de la datation et de la délimitation d'une occurrence qui marque une décision, celle de la naissance du Partenariat oriental. Cette inflexion se limite-t-elle à une réunion des chefs d'États et de gouvernement, c'est-à-dire à une date précise où des décideurs officiels en ont discutés? Certes, si on refuse le postulat d'une analyse décisionnelle classique, on doit alors refuser l'idée d'une décision à un moment T et de décideurs clairement identifiés. Mais dès lors, comment *retracer* et *expliquer* le processus décisionnel? Quelle séquence historique prendre en compte? Jusqu'où remonter dans le temps, à quels acteurs se consacrer? Il s'agit là de questions fondamentales relatives au « comment faire » du chercheur : « quelle focale adopter, quels acteurs retenir et plus généralement, quels sont les processus, au long cours, qui au sein même de l'appareil d'État, nécessitent d'être pris en compte pour expliquer une décision? À l'inverse, le rappel des "effets de structure" ne risque-t-il pas de faire passer au second plan les logiques propres au "moment décisionnel", ce qui se joue dans les ultimes interactions précédant et rendant possible la décision? »¹. Sylvain Laurens pointe deux problèmes que le chercheur rencontre dans l'étude de processus décisionnel : celui de la datation du processus et de ces grandes étapes, et celui de sa causalité et des variables devant être prises en compte dans l'explication de son déroulement. La réponse apportée dans ce travail à ces deux questions se fera par une étude empirique de notre objet d'étude : la datation du processus décisionnel pourra être mise en évidence par l'identification des différentes étapes de la dynamique d'action publique étudiée et la causalité de ce même processus, par la sélection de deux variables explicatives clés.

Ce premier chapitre avait pour but de mettre en évidence les spécificités de l'objet d'étudié dans ce travail de thèse. Afin d'étudier la genèse d'une politique publique

¹ Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *op.cit.*, p.72.

européenne de politique étrangère, le Partenariat oriental, le choix a été fait de se situer dans une approche « mono-disciplinaire » de la science politique, *i.e.* reposant sur le principe d'une fongibilité des outils concepts et outils venant des trois sous-champs de cette discipline et qui seront ici mobilisés en fonction des besoins de notre outil. De cette démarche découle le postulat selon lequel il est possible, grâce à des outils venant de l'analyse des politiques publiques, d'analyser le Partenariat oriental comme une politique comme les autres. Or l'étude de la genèse d'une politique publique européenne et de son processus décisionnel ne peut se baser sur les cadres de l'analyse classique rationaliste de la décision : dans le cas présent, il n'existe pas de moment T de la décision ni de décideur unique clairement identifiable. Autrement dit, se pose ici pour nous la question du « comment faire » pour retracer le processus décisionnel amenant à la naissance du Partenariat oriental : comment opérer cette déconstruction ? Autant de points auxquels un deuxième chapitre va tenter de répondre, en précisant la démarche analytique retenue -imposée par les spécificités de notre objet d'étude-, les outils conceptuels utilisés -formant notre cadre théorique- et l'hypothèse centrale de recherche. Le but de cette seconde partie est ainsi de sélectionner les outils qui vont permettre d'opérationnaliser cette déconstruction de la genèse du Partenariat oriental.

Chapitre II – Étudier la genèse du Partenariat oriental : cadrage théorique et formulation de l’hypothèse de recherche

Dans ce travail de déconstruction / reconstruction de la genèse du Partenariat oriental, le premier pas est la mise en évidence des grandes étapes du processus décisionnel, avant d’en chercher dans un second temps les variables explicatives. Comment mener une telle étude ? L’objet « genèse du Partenariat oriental » comporte de nombreuses particularités : il s’agit d’une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère, dont la genèse correspond à un processus décisionnel sans décision ni décideur unique ou apparent. Certes, l’analyse des politiques publiques a opéré une « rupture avec le fétichisme de la décision, qui verrait dans le choix précisément identifiable d’un "décideur" clairement identifié le point de départ absolu de l’action publique, alors que la "décision" ne correspond bien souvent qu’à l’officialisation d’un processus multiforme bien loin d’être maîtrisé par celui qui l’endosse »¹, mais dès lors comment procéder à la mise en évidence d’un processus décisionnel, qui plus est européen ? Au terme du chapitre I, la conclusion s’imposait que pour comprendre la genèse du Partenariat oriental et son processus décisionnel, il fallait commencer par mettre en évidence les différentes étapes de ce dernier, et identifier les différents acteurs et les relations les unissant. Il s’agit là d’une démarche analytique précise, basée sur la déconstruction d’une action publique européenne, qui correspond à celle de l’analyse des politiques publiques. Comme le soulignent Franck Petiteville et Andy Smith, « cette démarche analytique [...] conduit le chercheur à reconstituer une politique publique par l’identification des acteurs et ressortissants, l’élucidation de leur cadre cognitif, la reconstitution des différentes phases de l’action publique, etc. »². Il s’agit donc ici d’étudier le processus décisionnel amenant à la naissance du Partenariat oriental en le déconstruisant et en le resituant dans la durée,

¹ Vincent DUBOIS, « L’action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard et RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Éditions La Découverte, 2009, pp.311-325, p.315.

² Franck PETITEVILLE, Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », art.cit., p.360.

c'est-à-dire à « réinscrire systématiquement la décision dans ses fondements sociaux »¹, en se centrant sur les acteurs qui l'ont porté concrètement tout au long du processus décisionnel, ainsi que sur leurs stratégies et leurs préférences. On tente ici de dépasser le modèle de l'analyse décisionnelle, rationnelle, dont on a pu montrer dans le précédent chapitre les limites. Ceci étant dit, comment opérationnaliser cette déconstruction de la genèse du Partenariat oriental ? C'est à cette question que ce chapitre tente de répondre, en sélectionnant des outils théoriques, présentés sous l'appellation « outils conceptuels », qui forment la base théorique de notre analyse. Pour étudier ce processus décisionnel, la démarche propre à une branche de l'analyse des politiques publiques, la sociologie de l'action publique, conduit à mobiliser différents outils tels que les concepts de « stratégie », de « préférence », de « raisons », ou de « représentations ». Ces concepts proviennent de différents corpus théoriques, et notamment, de la sociologie politique de l'action publique appliquée à l'Union européenne. Ils renvoient également de ce que l'on nomme *perspective constructiviste* en science politique², dont la sociologie de l'action publique n'est qu'une illustration.

¹ Sylvain LAURENS, art.cit., p.93.

² Rappelons que le terme de « constructivisme » est entendu ici au sens que lui donne la science politique dans son ensemble, définition large et assez répandue. La *perspective* constructiviste y est une manière d'appréhender les réalités sociales comme des constructions historiques et quotidiennes des acteurs individuels et collectifs. Cette perspective constructiviste peut, selon nous, se situer à trois niveaux différents. Premièrement, le constructivisme peut être épistémologique (le niveau est alors la tête du chercheur) : cela revient à souligner que les catégories d'analyse du chercheur sont construites, et que dans la tête du chercheur tout est construit. La posture n'est pas nouvelle et depuis les travaux de Pierre Bourdieu ou Michel Foucault, de nombreux auteurs se sont ralliés à l'idée que même la soi-disant « vraie » science est construite par des luttes d'impositions. Le constructivisme épistémologique étudie donc la construction sociale de la vérité scientifique. Le second niveau de la perspective constructiviste peut être ontologique (le niveau est alors la réalité sociale) : il s'agit de la posture constructiviste la plus connue, mais aussi la plus décriée, qui soutient qu'il n'existe pas de réalité en soi, mais que tout est construit socialement. La réalité sociale et ses institutions comme la Nation, l'État, le genre, seraient construits, notamment par le biais du langage et du discours. Le constructivisme ontologique étudie donc la construction sociale de la réalité sociale. Ici on s'intéresse au dernier niveau de la perspective constructiviste, qui est celui des représentations (le niveau est alors celui de la tête des acteurs sociaux). Le constructivisme « dispositionnaliste » –ou « représentationnel » selon Razmig Keucheyan– met en évidence que ce qui est dans la tête des acteurs est construit, et que toute rationalité est illusoire. Le constructivisme dispositionnaliste étudie donc la construction sociale de ce que les acteurs pensent. Ce type de posture constructiviste va plus loin que le constructivisme ontologique car il remet en question l'idée même de sujets, de « raisons » aux acteurs, en montrant que ces raisons sont aussi construites. Pour une présentation du constructivisme et en particulier du « constructivisme représentationnel », se reporter à l'ouvrage suivant : KEUCHEYAN Razmig, *Le constructivisme – Des origines à nos jours*, Paris, Herman Éditeurs, 2007. Pour un article listant les différents lieux communs dont est affublé le constructivisme Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Un détour s'impose ici pour préciser la démarche propre à ce pan de la littérature en science politique que constitue la sociologie de l'action publique et à laquelle ce travail emprunte beaucoup. L'approche de l'analyse des politiques publiques s'est toujours intéressée à la décision, en tant que moment empirique amenant à la mise en place d'une politique publique, mais également en tant qu'outil conceptuel. Yves Mény et Jean-Claude Thoenig considèrent ainsi que l'analyse de la décision constitue une branche en soi de l'analyse des politiques publiques¹. Cependant, un mouvement disciplinaire visible dans le champ de la science politique ces dernières années a accentué la prise en compte de la décision par les spécialistes des politiques publiques : l'analyse des politiques publiques se focalise en effet de plus en plus sur l'analyse des processus de décision et sur une sociologie des acteurs de la décision, appelée « sociologie politique de l'action publique ». Philippe Braud définit la sociologie politique comme l'étude de « la dynamique des rapports de forces politiques qui traversent la société globale, étude envisagée à partir d'une observation des pratiques »². L'étude des dynamiques de mise en œuvre de l'action publique au sein de champ politique est le fait de la sociologie politique de l'action publique, celle-ci se caractérisant par « l'attention portée aux acteurs des politiques publiques (appréhendée dans une double perspective stratégique et cognitive) et à leurs modes d'interactions »³. Comme le soulignent Patrick Hassenteufel et Yves Surel, « [...] les travaux d'analyse de politiques publiques appliqués aux objets européens, en France tout particulièrement, ont élargi les perspectives initiales en s'inscrivant dans le cadre plus large de la sociologie politique [...] »⁴. Or, selon un de ces auteurs, « l'évolution de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique de l'action publique correspond au passage d'une conception en termes de production étatique de politique publique à une conception en termes de construction collective de l'action

voir : LAHIRE Bernard, « Splendeurs et misères d'une métaphore : la construction sociale de la réalité », in LAHIRE Bernard, *L'esprit sociologique*, Paris, Éditions La Découverte Poche, 2007, pp.94-111. Pour une définition se rapprochant de celle donnée ici, voir : Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, op.cit., p.762 ; Jean-Michel BERTHELOT, *L'intelligence du social. Le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris, PUF, 1990, p.107 et p.120 et suivantes.

¹ Yves MENY, Jean-Claude THOENIG, *Les politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1989.

² Philippe BRAUD, *Sociologie politique*, op.cit., p.17.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.21.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Politiques publiques », op.cit., p.84.

publique»¹. Le mouvement est donc celui d'une extension du domaine de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique des acteurs et des processus de décision. Cette dernière est particulièrement intéressante pour l'étude des processus décisionnels européens et trouve une application dans de nombreuses études consacrées à l'Union européenne. En effet, « ces nouvelles orientations de recherche présentent le double avantage de compléter les connaissances relatives aux politiques publiques dans le contexte européen par de nouveaux matériaux empiriques et de désenclaver les perspectives de recherche restreintes aux outils classiques de l'analyse des politiques publiques. De tels travaux ont, en particulier, pu mettre en relief le caractère complexe et diversifié des échanges qui déterminent la prise de décision et la mise en œuvre de décisions européennes [...]. Ils permettent enfin d'ouvrir un peu plus la "boîte noire" de l'action publique, en intégrant les institutions, d'autres acteurs ou des instruments parfois un peu négligés dans les travaux antérieurs »².

Les aléas et la complexité des processus décisionnels, d'autant plus marqués au niveau européen, sont donc au cœur de cette sociologie politique de l'action publique, qui refuse le modèle rationnel de la décision et choisit une optique en termes de processus décisionnels. Cette approche procède à un dépassement du modèle rationnel, entre autres, par une explication des politiques publiques reposant sur les caractéristiques structurelles des interactions d'acteurs publics *et* privés –par exemple en prenant en compte les groupes d'intérêts dans la formulation des politiques publiques. La sociologie politique de l'action publique illustre de ce fait une perspective plus large, la *perspective constructiviste* en science politique et nous emprunterons donc à celle-ci des concepts pour mener à bien notre travail de déconstruction. Comme mentionné dans le chapitre précédent, le choix de traiter l'étude des relations internationales, les études européennes et l'analyse des politiques publiques comme des sous-champs de la science politique signifie que nous nous inscrivons *globalement* dans le champ de la science politique et non uniquement dans un de ses sous-champs, en partant du principe que les outils mobilisables dans l'un sont mobilisables dans l'autre. Dans cette optique, parler ici de « constructivisme » ne fait pas référence à un programme de recherche particulier, comme celui que l'on trouve au sein de la théorie anglo-saxonne des relations

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.21.

² *Ibid.*, pp.84-85.

internationales, et dont le chef de file est Alexander Wendt¹. Le terme est entendu ici au sens que lui donne la science politique dans son ensemble : la *perspective* constructiviste y est une manière d'appréhender les réalités sociales comme « des constructions historiques et quotidiennes des acteurs individuels et collectifs. Cet enchevêtrement de constructions plurielles, individuelles et collectives, ne relevant d'ailleurs pas nécessairement d'une claire volonté, tend à échapper au contrôle des différents acteurs en présence »². La métaphore de la construction sociale peut parfois sembler être un lieu commun tant elle a été utilisée en sciences sociales, y compris dans l'analyse de l'action publique. Néanmoins, pour reprendre les termes de Vincent Dubois, « en postulant que les problèmes publics sont le produit d'un travail social qui engage la mobilisation d'acteurs divers, elle invite à considérer l'action publique comme le produit de processus et de relations sociales, et non comme le résultat d'une "volonté" des décideurs ou d'une simple application de règles juridiques »³. Cette perspective, et la sociologie politique de l'action publique qui en fait partie, sont donc utiles ici pour procéder au dépassement de l'analyse décisionnelle, et ce faisant, pour appréhender la dynamique de construction d'une action collective européenne, la genèse du Partenariat oriental. La valeur ajoutée de cette approche pour notre étude réside dans le fait qu'elle permet de procéder à une déconstruction de ce processus décisionnel par « la prise en compte de la longue durée, en amont comme en aval du moment de la décision, [en remplaçant] cette dernière dans un récit plus englobant »⁴.

Ainsi, c'est l'ensemble des outils venant de ce grand champ de la littérature en science politique qui va permettre dans ce chapitre de préciser les trois outils conceptuels mobilisables pour l'étude de la genèse du Partenariat oriental, ainsi que l'hypothèse centrale de recherche. L'ensemble de ces outils forme un cadre théorique, entendu dans ce travail au sens souple, comme système de concepts, grille d'analyse, organisant et bornant le regard du chercheur. Une précision épistémologique s'impose : d'aucuns pourraient dénoncer un « pragmatisme » a-théorique difficilement admissible. Pourtant, il s'agit là d'une posture

¹ Pour une présentation approfondie du programme de recherche constructiviste en théorie des relations internationales, se reporter au chapitre intitulé « Le projet constructiviste » dans le manuel de Dario Battistella : BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations Internationales*, op.cit., pp.283-317.

² Philippe CORCUFF, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Éditions Armand Colin, 2004, p.17.

³ Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.321.

⁴ Mathias DELORI, art.cit., p.410.

répandue, qui consiste à considérer les outils conceptuels et théoriques comme un « ensemble de ficelles de généralisation qui [servent] à penser la société »¹, *i.e.* un ensemble de ficelles analytiques qui aident « à interpréter [des] données et à en tirer du sens »². En ce qui concerne l'épistémologie de ce travail, la démarche de Howard S. Becker est en effet adoptée, et peut être résumée par ses propres termes : « [...] je me méfie beaucoup des théorisations sociologiques abstraites, que je considère au mieux comme un mal nécessaire, comme un outil dont nous avons besoin pour faire notre travail ; mais c'est un outil qui risque de nous échapper et de nous entraîner dans des discours généralisants de plus en plus coupés de l'immersion quotidienne dans la vie sociale qui fait l'essence de la recherche en sociologie. Pour ma part, je me suis efforcé de dompter la théorie en la considérant comme un ensemble de ficelles, comme une collection de processus intellectuels qui aident les chercheurs à progresser lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de recherche concrets »³. Il s'agit bien de la démarche retenue ici : face à l'énigme que représentait pour nous l'objet d'étude « genèse du Partenariat oriental », nous avons cherché à mobiliser un ensemble de concepts permettant de résoudre ce problème, en fonction des spécificités de cet objet d'étude, non d'inscrire ce dernier *a priori* dans un programme de recherche déjà défini. Sont donc mobilisées ce que Howard Becker nomme des ficelles, définies comme des opérations scientifiques qui permettent de surmonter une difficulté et qui proposent un moyen de résoudre de manière relativement simple un problème qui pourrait sans cela demeurer inextricable. La démarche méthodologique retenue ici est basée sur des observations empiriques, certes cadrées par un travail de définition de l'objet d'étude, mais qui permettent ensuite la mobilisation de « ficelles » pour les expliquer. Ainsi, ces dernières sont donc « des manières d'aborder ce que nous connaissons, ou désirons connaître, et qui nous aident à interpréter nos données et à formuler de nouvelles questions sur la base de ce que nous avons découvert. Elles nous aident à tirer le meilleur de nos données en mettant en lumière certaines facettes du phénomène que nous étudions, auxquelles nous n'avions pas préalablement

¹ Howard S. BECKER, *Les ficelles du métier – Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 2002, p.25.

² *Ibid.*, p.25.

³ *Idem.*

pensé »¹. Ces ficelles, nommées ici « outils conceptuels », sont au nombre de trois et présentées successivement dans la suite de ce chapitre.

A – Outil conceptuel n°1 – La mise sur agenda

Le processus décisionnel étudié ici est marqué par l'absence à la fois de la figure d'un décideur clairement identifiable et par l'absence d'un moment T de la décision. Du fait de cette spécificité, les analyses classiques de la décision se trouvent démunies. Cette difficulté intrinsèque de l'étude d'un processus décisionnel européen, par essence « obscur », peut être palliée en passant par une autre approche qui étudie également la décision, à savoir la sociologie de l'action publique. Selon Patrick Hassenteufel et Yves Surel, le déplacement de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie de l'action publique a deux conséquences méthodologiques importantes. La première est la remise en cause des frontières entre les différentes séquences logiques identifiées d'une politique publique : en effet, la construction d'un problème public et sa mise sur agenda correspondent à des décisions multiples et s'inscrivent parfois, sans qu'on puisse bien les distinguer, dans un processus décisionnel global. La seconde est que la mise en œuvre d'une politique publique correspond à « un ensemble de décisions (celle d'appliquer ou de ne pas appliquer une mesure législative ou réglementaire, celle de l'interpréter de telle ou telle façon, celle de cibler tel ou tel public...). Ainsi *processus décisionnel est quasiment synonyme de politique publique, puisque, empiriquement, l'ensemble d'une politique publique correspond à des processus décisionnels* »².

On fait dans ce travail le choix de passer par les outils de la sociologie de l'action publique, dont la démarche repose en grande partie sur la reconstitution des différentes phases de l'action publique. Or, dans cette optique, différents instruments peuvent être mobilisés pour disséquer l'objet « politique publique », au premier chef l'analyse dite « séquentielle », qui propose d'ordonner les politiques publiques sous la forme de séquences d'actions plus ou moins claires, dont l'une est la « mise sur agenda ». Cet outil conceptuel semble

¹ *Ibid.*, p.27.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, pp.62-63. Nous soulignons.

particulièrement pertinent pour borner logiquement la période ou espace temporel à analyser lorsqu'on procède à l'étude d'une genèse d'une politique publique.

Mise sur agenda et genèse de politique

Malgré les nombreuses critiques dont le modèle de l'analyse séquentielle des politiques publiques a pu faire l'objet, « il forme un cadre nécessaire à l'appréhension et à la compréhension des politiques publiques »¹. Nous avons déjà mentionné précédemment les travaux d'Anderson ; rappelons que selon lui les différents moments d'une analyse séquentielle sont les suivants² : (1) l'identification du problème, la définition du problème et la mise sur agenda (*policy agenda*) ; (2) la formulation et promotion d'une option par les décideurs (*policy formulation*) ; (3) l'adoption d'un choix de politique publique (*policy adoption*) ; (4) la mise en œuvre du programme choisi avec des moyens particuliers (*policy implementation*) ; et (5) l'évaluation du programme pour en estimer les résultats ou changement d'orientation. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, « l'usage courant qui est fait aujourd'hui des séquences reprend dans ses grandes lignes cette grille, à l'exception de la distinction formulation / adoption. En effet, on utilise plus fréquemment le terme "décision" pour désigner simultanément ces deux séquences dissociées par Anderson, comme la plupart de ses prédécesseurs »³. Ainsi, la formulation d'un programme de politique publique, ainsi que le choix d'une proposition, sont assimilées, –tantôt séparément, tantôt conjointement–, au moment de la décision dans l'analyse des politiques publiques. Cette difficulté à replacer le moment de la décision dans la chronologie des séquences de l'action publique fait écho aux problèmes que rencontrent les analyses classiques de la décision pour identifier le moment de l'arrêt de la décision. Ces difficultés de l'analyse séquentielle des politiques publiques ont été maintes fois mises en évidence, l'ordre des étapes pouvant être inversé ou bien perturbé, certaines étapes étant parfois difficiles à identifier. Ainsi, « d'un point de vue descriptif, il est loin d'être évident que l'on puisse repérer clairement les différentes séquences habituellement distinguées dans le cadre d'une politique publique. Cette remarque vaut en particulier pour la décision et la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, une politique publique ne se

¹ *Ibid.*, p.27.

² James ANDERSON, *Public Policy-Making*, *op.cit.*

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.30.

traduit pas seulement par des décisions mais aussi par l'absence de décision »¹. Pour Pierre Muller, la représentation séquentielle des politiques publiques ne doit donc pas être utilisée de façon trop mécanique. Comme y incite cet auteur, il vaut mieux « se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures *dont il faut essayer de retrouver le sens* »². Retenons que l'idée centrale de l'analyse séquentielle est de déconstruire une politique publique afin de lui donner une certaine lisibilité extérieure. Loin d'être un instrument parfait, elle permet cependant de retracer les étapes logiques d'une politique publique.

Or c'est bien l'objectif de ce travail que d'essayer de retrouver du sens dans la genèse du Partenariat oriental et de son processus décisionnel. Dans ce but, nous poserons que l'analyse d'un processus décisionnel recoupe l'analyse séquentielle des politiques publiques, et que si cette dernière comporte de nombreux défauts, elle reste une « ficelle » permettant d'organiser de manière logique notre connaissance d'un processus décisionnel. La genèse d'une politique –soit la phase antérieure de la décision de lancer cette politique– correspond selon nous à la séquence idéale-typique de la mise sur agenda d'une politique publique. L'utilisation du concept de « mise sur agenda » semble en effet constituer un prisme intéressant pour étudier la genèse du Partenariat oriental. Rappelons que la mise sur agenda se définit comme « l'émergence et la promotion d'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de "problématisation") qui donnent sens à ce problème et conditionnent les termes des débats, du mode de traitement et des éventuelles décisions »³. Passer par l'étude de la mise sur agenda, en tant que séquence logique, pour analyser une genèse semble intéressant ici dans la mesure où ce concept met l'accent sur « la manière dont un problème est construit [qui] conditionne pour partie les manières pensables de le considérer et de le traiter. En ce sens, son étude conduit nécessairement à une sociologie des perceptions et des représentations reposant sur le postulat qu'il n'y a pas de "naturalité" des problèmes publics, mais que tout problème public est un

¹ *Ibid.*, pp.30-31.

² Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, *op.cit.*, p.27. Nous soulignons.

³ Philippe GARRAUD, « Agenda / Émergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op.cit.*, pp.51-59, p.52.

construit social »¹. En ce qui concerne les politiques publiques européennes, la phase de mise sur agenda est d'une importance primordiale. En effet, le mode de décision qui les caractérise implique la recherche du consensus : le moment T où est arrêtée la décision de créer une politique (au sein du Conseil de l'UE) n'est pas dû à un vote, mais à l'apparition d'un consensus apparent. Cette appellation souligne de quelle façon un consensus émerge autour d'une proposition de décision (ici l'idée de mettre en place une politique publique) sans qu'il y ait de débats apparents, ou de délibération formelle. Ici il semble bien que l'on soit confronté à un cas de prise de décision par consensus, où une discussion informelle conduit au ralliement des décideurs européens² à l'arrêt de la décision de mettre en place une politique publique. Ce genre de procédé est très fréquent au sein de l'Union européenne et tout particulièrement au Conseil de l'UE³, et dès lors, pour étudier une décision il faut prendre en compte les préférences des États membres et la manière dont ils parviennent à s'entendre⁴. Comprendre les étapes antérieures d'une décision européenne, *i.e.* la mise sur agenda au niveau européen, implique donc de tenter de retracer de quelle façon émerge le consensus autour de cette politique et par quels procédés les décideurs européens convergent vers celle-ci. Dans le cadre d'une politique publique européenne, la mise sur agenda se découpe d'après nos propres observations comme suit : (1) phase de construction d'une proposition de politique publique par un État membre ou un groupe d'États membres, et (2) phase de construction du consensus autour de cette politique publique par un État membre ou un groupe d'États membres. Retracer la genèse du Partenariat oriental implique donc de déconstruire / reconstruire cette dernière par l'identification de ces deux étapes de la mise sur agenda européenne, afin d'organiser au mieux la connaissance que nous avons d'un tel phénomène.

¹ *Ibid.*, p.52.

² Précisons que par « décideurs européens », nous entendons ici les décideurs nationaux des États membres de l'Union et plus particulièrement l'élite politique se consacrant à la formulation de la politique européenne, rassemblés au sein du Conseil de l'UE, ainsi que les membres des institutions dites communautaires.

³ Se reporter au chapitre I.

⁴ Jonathan GOLUB, *art.cit.*

Ficelle « mise sur agenda » : précautions d'usage

Rappelons-le encore une fois, le concept de mise sur agenda est un outil qui ne recoupe pas vraiment la chronologie exacte des faits : « la mise à l'agenda ne constitue qu'une distinction purement analytique à ne pas confondre avec une étape initiale, un moment particulier et précis ni avec une séquence facilement isolable de la mise en politique d'une question »¹. S'il permet de distinguer des configurations de relations entre acteurs variables d'une phase à l'autre, le modèle linéaire d'analyse séquentielle d'Anderson peut être remis en question car les différentes séquences distinguées ne sont pas facilement dissociables dans la réalité du déroulement de l'action publique. Ces séquences logiques sont le plus souvent en interaction, de manière plus ou moins discontinue dans le temps. Reste que, afin d'opérationnaliser la déconstruction / reconstruction de la genèse d'une politique publique européenne, la séquence dite « mise sur agenda » semble pouvoir être utilisée comme un outil pour borner logiquement notre regard. L'utilisation qui en est faite est alors purement méthodologique, afin d'identifier une séquence logique, correspondant à la genèse d'une politique publique et qui permettrait au chercheur d'avoir une idée plus précise de jusqu'où remonter dans le temps pour retracer une genèse. L'utilisation de la mise sur agenda permet ainsi de réinscrire le processus décisionnel corollaire de la genèse du Partenariat oriental dans « une séquence historique plus longue »², pour reprendre l'expression de Sylvain Laurens. En effet, on cherche ici à « prendre en compte la longue durée [ce qui] conduit tout d'abord à analyser la phase de construction sociale du problème »³, ce qui est rendu possible par la mobilisation du concept de mise sur agenda. Or pour mener à bien la déconstruction de la genèse d'une politique, il faut non seulement s'intéresser à une séquence logique mais également se concentrer sur des acteurs particuliers, qui mènent cette genèse. Le concept de mise sur agenda incite à se concentrer sur certains acteurs, ainsi que sur les stratégies et préférences qu'ils mobilisent dans la construction d'un problème public, dans la mesure où l'analyse de cette séquence de mise sur agenda « conduit à mettre en évidence l'importance des processus cognitifs du fait du rôle décisif de la formulation et la perception des

¹ Philippe GARRAUD, « Agenda / Émergence », *op.cit.*, p.56.

² Sylvain LAURENS, *art.cit.*, p.72.

³ Mathias DELORI, *art.cit.*, p.418.

problèmes »¹. Les modalités de la mise sur agenda déterminent en effet largement « les séquences ultérieures en faisant prédominer un mode de problématisation qui restreint l'espace du choix des mesures envisagées »².

Autrement dit, et pour résumer notre raisonnement, l'outil « mise sur agenda » de l'analyse des politiques publiques est pertinent ici pour comprendre le *comment* et le *pourquoi* de la genèse d'une politique publique. On retrouve là les objectifs de la sociologie politique de l'action publique, que rappellent Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala : « [...] reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'une part, comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent, d'autre part »³. C'est sur cette base que la déconstruction de la genèse d'une politique publique semble pouvoir être opérationnalisée ; les deux outils conceptuels suivants participent également de cette démarche en se concentrant sur les acteurs menant cette genèse et sur les stratégies / préférences qu'ils mettent alors en jeu.

B – Outil conceptuel n°2 – La genèse d'une politique européenne comme « construction collective d'acteurs en interactions »

Pour retracer l'ensemble du processus constituant la genèse du Partenariat oriental, « il est [...] indispensable "d'ouvrir la boîte noire", ce qui signifie identifier les acteurs qui participent au *policy making* pour analyser leurs stratégies et comprendre les ressorts de leurs comportements »⁴. Or quels sont les acteurs qui interviennent dans la mise sur agenda et donc dans la genèse d'une politique publique ? Sachant que l'action publique se définit comme « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux »⁵, l'analyse des politiques publiques a mis l'accent sur l'étude des relations qui s'établissent entre différents

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.57.

² *Ibid.*, p.57.

³ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, volume 57, n°5, 2007, pp.555-597, p.556.

⁴ Pierre MULLER, *Les politiques publiques, op.cit.*, p.34.

⁵ Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.312.

acteurs, qu'ils soient officiels, politiques et administratifs, ou bien des acteurs cachés ou « intermédiaires ».

Les apports de la sociologie politique de l'action publique

Traditionnellement les acteurs de l'action publique considérés comme centraux étaient les « pouvoirs publics » : gouvernement et responsables politiques, ministères, différentes branches de l'administration, collectivités locales et territoriales, etc. Toutefois l'évolution de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique de l'action publique implique le « [...] passage d'une conception en termes de production étatique de politique publique à une conception en termes de construction collective de l'action publique. La sociologie politique de l'action publique repose sur l'analyse contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux, du local à l'international en passant par l'Union européenne, permettant de penser les transformations des États contemporains »¹. On analyse dès lors les politiques publiques sous la forme de réseaux d'acteurs, ce qui implique de ne pas se cantonner à l'étude d'un milieu décisionnel central et officiel, mais d'ouvrir celle-ci aux membres extérieurs à ce milieu intervenant dans le processus décisionnel². Il s'agit bel et bien de raisonner en termes de « configurations d'acteurs » relativement permanentes qui dépassent les clivages traditionnels de niveaux d'actions. Autrement dit, l'État n'est plus au centre de l'analyse et la sociologie politique de l'action publique vise à rendre compte du « caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine »³. Elle propose pour cela un cadre d'analyse comportant trois dimensions, « l'analyse des acteurs, l'analyse de leurs interactions et leur contextualisation »⁴.

De nombreux travaux permettent dorénavant de tenter d'appréhender les interactions d'acteurs publics et privés : les notions de réseaux de politiques publiques (*policy networks*)⁵

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.23.

² Pierre MULLER, *Les politiques publiques, op.cit.*, p.47.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.103.

⁴ *Ibid.*, p.103.

⁵ Pour la notion de réseau d'action publique voir, entre autres : Tanja BÖRZEL, « Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks », art.cit. ; Patrick HASSENTEUFEL, *Les Médecins face à l'État – Une comparaison européenne, op.cit.* ; Patrick LE GALÈS, Mark THATCHER, (dir.) *Les Réseaux de politique publique – Débats autour des « policy networks »*, Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

et de coalition de cause (*advocacy coalitions*)¹ offrent un aperçu de la diversité des acteurs de l'action publique et de leurs interactions. Le principe de ces analyses, et qui est au fondement d'une sociologie de l'action publique, est d'insister à la fois sur les positions et les relations des acteurs. Elles avancent en effet que « quelle que soit la configuration de la politique étudiée (une structure de coopération intercommunale, l'alliance entre des responsables ministériels et des représentants d'intérêt, le regroupement informel d'experts, d'élus nationaux et de fonctionnaires de la Commission européenne), et quel que soit l'outil analytique qu'on juge le plus approprié pour en rendre compte (système d'action, champ ou réseau), il existe, sinon une correspondance, au moins une relation entre l'organisation des relations sociales qui donnent lieu à une politique et les caractéristiques de cette politique »². Ainsi, et ce point mérite toute notre attention, cette étude des acteurs n'est pas descriptive, mais a une vocation analytique « dès lors qu'on s'accorde sur le principe selon lequel comprendre une politique (son orientation, la forme qu'elle prend, l'importance qu'elle revêt) implique de connaître (sociologiquement) ceux qui la font et les relations qui les lient »³.

Une démarche pertinente pour étudier l'action publique européenne

L'approche de sociologie politique de l'action publique est d'autant plus pertinente pour analyser les politiques publiques européennes que ces dernières sont la résultante d'un processus décisionnel collectif par excellence et sont caractérisées non seulement par une grande diversité des acteurs, par l'importance des liens informels, par la forte personnalisation des interactions, par des phénomènes d'interdépendances multiples entre acteurs, mais également et surtout par l'absence d'un acteur central et par la multiplicité des arènes

op.cit. ; David MARSH (dir.), *Comparing Policy Networks*, *op.cit.* ; David MARSH, Rod RHODES, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », *op.cit.*

¹ Se reporter aux travaux de Paul Sabatier : SABATIER Paul (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999 ; SABATIER Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol.5, 1998, pp.98-130 ; SABATIER Paul, SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.209-234. Voir également la critique suivante : BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy-Coalition-Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol.11, n°41, 1998, pp.195-223.

² Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.317.

³ *Ibid.*, p.317.

décisionnelles. Mais la spécificité de l'action publique européenne impose de parler dans leur cas de « configurations d'action publique multi-niveaux »¹. L'objet politique « Union européenne » implique en effet de mener une analyse sociologique des interactions d'acteurs, en termes de construction collective d'une action publique multi-niveaux. Ainsi, il s'agit de se poser la question, d'une importance à la fois théorique et empirique, de ces interactions entre acteurs impliqués dans une action publique européenne. Comme le remarquent Yves Surel et Patrick Hassenteufel, une telle démarche conduit alors à inscrire l'analyse des politiques publiques européennes dans une sociologie politique de l'espace européen « en rattachant plus fermement, au-delà des ajustements déjà envisagés, l'analyse des politiques publiques aux autres sous-disciplines de la science politique »².

Dans cette veine, Andy Smith –préférant parler de « gouvernement de l'Union européenne »³ plutôt que gouvernance multi-niveaux–, met en avant l'application des outils de la sociologie politique afin de comprendre les méandres de l'action publique européenne et de ses acteurs. En effet, cette approche permet selon lui d'aborder deux questions qui nous intéressent directement⁴. En premier lieu, une telle démarche permet de s'intéresser aux « acteurs qui participent à l'intégration européenne »⁵. C'est que « si les analyses existantes nous renseignent sur le grand nombre d'institutions et d'organisations qui participent à la décision communautaire, ainsi que les règles et des contraintes qui conditionnent leurs stratégies, elles saisissent rarement l'impact de la composition de ces instances. Sans tomber dans le travers inverse qui consisterait à attribuer un rôle excessif aux "grandes personnalités politiques", telles que Helmut Kohl ou Jacques Delors, il importe de mettre en lumière l'impact de la socialisation sur les postures des personnes et des groupes étudiés, notamment celle qui relève des carrières politiques et administratives. En termes plus théoriques, la sociologie politique nous pousse à développer une lecture de la dimension cognitive et

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.134.

² Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Politiques publiques », op.cit., p.93.

³ Andy SMITH, « Introduction » in SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne – Une sociologie politique*, op.cit., pp.1-6, p.3.

⁴ Andy Smith mentionne un troisième point qu'une sociologie politique de l'Union européenne permet de prendre en compte : celle de « la légitimation comme enjeu central de l'intégration communautaire ». Andy SMITH, « Introduction », in SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne – Une sociologie politique*, op.cit., p.4.

⁵ *Ibid.*, p.3.

culturelle de l'espace politique communautaire »¹. La démarche de sociologie politique nous aide par ailleurs à comprendre les « *interactions et les interdépendances dans la négociation communautaire [...]* »². S'il existe bien au sein de l'Union européenne une tendance à la spécialisation des acteurs (publics ou privés) et des niveaux (supranational, national, infra-national) et à la différenciation de leurs rôles politiques, il faut en fait envisager les décisions et d'autres processus politiques communautaires comme résultant en réalité de différentes interdépendances entre eux. Autrement dit, la simplification découlant de cette spécialisation ne doit pas cantonner le chercheur à une lecture simpliste de la réalité décisionnelle de l'espace politique européen.

On retrouve donc ici la démarche de sociologie politique de l'action publique qui se focalise sur les acteurs et leurs relations. Patrick Hassenteufel met en évidence quatre niveaux d'interactions entre acteurs, de formes différentes, qui peuvent être combinées³. Le premier est celui des interactions au sein des acteurs collectifs dont il s'agit de comprendre la cohérence interne et les orientations stratégiques. Le second renvoie aux interactions entre des acteurs multiples (gouvernements, groupes d'intérêt, coalition de causes) autour d'un enjeu précis, d'un problème public, qui est construit et dont la compréhension détermine la mise en œuvre d'une action publique future. Le troisième niveau d'interactions est celui des échanges entre les acteurs relevant des échelons supranational, national, et infra-national. Enfin le dernier niveau d'interactions est celui des éléments du contexte politique, économique, l'existence d'autres politiques publiques etc. Comment alors procéder à une telle identification dans le cas européen ?

Des configurations d'acteurs multiples pour une action publique européenne

L'identification des niveaux d'interactions entre acteurs semble primordiale dès lors que l'on s'intéresse au processus décisionnel européen et plus particulièrement à la genèse d'une politique publique, puisque celle-ci a lieu dans une négociation entre niveau national (émergence d'une proposition dans un État membre) et niveau européen (traduction aux États

¹ *Ibid.*, pp.3-4.

² *Ibid.*, p.4.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, pp.137-138.

membres et campagne de ralliement). L'identification des niveaux d'acteurs et de la structure de leurs relations semble d'autant plus indispensable qu'on se base ici sur l'hypothèse selon laquelle dans une décision communautaire, les processus de fabrication de compromis qui sont au cœur du fonctionnement de l'Union européenne impliquent de nombreux acteurs publics et privés, comme les pouvoirs publics et gouvernements des États membres, des grandes firmes, des groupes d'intérêts, des ONG etc. « Ceux-ci investissent à divers degrés autant les phases d'inscription sur l'agenda communautaire que celles de la mise en œuvre. Mais si la position institutionnelle de chacun de ses intervenants a son importance, il est illusoire de considérer ni les positions ni les traités européens comme des causes des processus de décision. Pour être puissant au sein de ce gouvernement, il ne suffit pas non plus de partager une idéologie néo-libérale et donc de favoriser les régulations "de marché". La fabrication et la réactualisation des problèmes européens impliquent des investissements quotidiens dans un travail réticulaire consistant à forger, et à faire gagner, des alliances transgouvernementales »¹. Dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne, la dimension intergouvernementale prime encore dans le processus décisionnel, imposant des discussions et négociations permanentes entre partenaires, tout comme la pratique informelle du consensus. L'aspect de construction collective d'une action publique par le travail d'acteurs en interactions n'en est que plus marqué encore dans ce domaine spécifique qu'est la politique étrangère.

Quels sont les niveaux d'interactions entre acteurs dans le cas de la genèse du Partenariat oriental ? D'après nos observations empiriques, les configurations d'acteurs intervenant concrètement dans la genèse de cette politique se situent à deux niveaux. Le premier est le niveau national : le projet de politique consacrée à la gestion du voisinage oriental de l'Union européenne est tout d'abord le fruit de négociations, discussions, débats entre les différents acteurs de l'État membre leader qui a poussé la mise sur agenda de ce problème, à savoir la Pologne. Divers experts, membres de *think-tanks*, et responsables politiques, ainsi que différentes branches de l'administration sont mobilisés pour produire une réflexion et un projet sur la frontière orientale de l'Union et ses défis. Ces acteurs sont en

¹ Andy SMITH, « Le gouvernement de l'Europe : une lecture de sociologie politique », in SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne – Une sociologie politique, op.cit.*, pp.43-84, p.78.

interactions : ils obéissent à une structure de relations précise et appartiennent tous au même réseau d'interconnaissances au sein de ce qu'on pourrait nommer un « microcosme décisionnel ». Cette configuration nationale d'acteurs polonais est la première qui, d'un point de vue chronologique, a un rôle de coordination et de formulation d'une proposition nationale dans la genèse du Partenariat oriental¹. Celui-ci est d'autant plus important qu'il s'agit de bien cerner le problème de la frontière orientale et de délimiter une politique qui repose sur un ensemble de présupposés quant à la politique étrangère de la Pologne et sa relation à l'Est.

La seconde configuration d'acteurs à intervenir lors de la genèse du Partenariat oriental est la coalition d'États membres. Cette seconde configuration est la conséquence directe de la spécificité de l'action publique européenne qui suppose un leadership d'un État membre et la construction d'une coalition de soutien parmi l'ensemble des États membres et des institutions communautaires, coalition permettant de créer un consensus autour d'une proposition de politique publique. Cette configuration « européenne » intervient dans une seconde étape chronologique, en relayant la proposition formulée au sein de la Pologne par des acteurs nationaux. Elle est articulée autour du binôme Pologne / Suède qui porte officiellement le projet, et de l'ensemble des « *like-minded states* »² qui le soutiennent et souhaitent le voir adopter et négocient en ce sens dans les instances européennes³. L'étude de la genèse du Partenariat oriental repose donc sur la mise en évidence de ces deux configurations et de leurs interactions, d'abord en leur sein, puis entre elles. Il s'agit dès lors de prendre en compte l'articulation entre niveau national et européen, ce qui, en soi, n'a rien d'étonnant étant donné le caractère intrinsèquement multi-niveaux de l'action publique européenne. Surtout, il s'agit d'expliquer le rôle de la configuration nationale polonaise, rôle national qui est souvent minimisé dans les études de l'action publique européenne⁴.

¹ Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, op.cit.

² Ces États se nomment ainsi entre eux ; l'expression apparaît dans les propos de nombreux praticiens polonais interviewés.

³ Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, op.cit.

⁴ Signalons l'exception suivante : Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, op.cit.

Le second outil conceptuel du cadre théorique présenté ici permet donc d'analyser la genèse d'une politique publique européenne en tant qu'une « construction collective d'acteurs en interactions », et ce tant au niveau national qu'au niveau européen. Il s'agit alors d'étudier cette genèse au sein même de la Pologne, puis en relation avec la coalition d'États membres qui va porter la proposition. Précisons encore que la perspective de construction collective d'acteurs en interactions que nous mobilisons ici « ne renvoie pas à une seule approche théorique puisqu'elle cherche notamment à combiner analyse stratégique, sociologie des acteurs, analyse cognitive et néo-institutionnalisme, afin d'appréhender de la manière la plus pertinente les interactions entre les acteurs multiples d'une politique publique »¹. Dans le but de mener à bien ce travail d'identification des acteurs impliqués dans la construction d'une action publique, cette perspective met l'accent sur les positions des acteurs, leurs représentations et leurs stratégies. Comme le fait remarquer Vincent Dubois, les analyses de sociologie de l'action publique (européenne) permettent une « *analyse positionnelle* [qui] constitue de ce fait le point de départ à l'établissement systématique des structures relationnelles qui sont au fondement d'une politique »². Autrement dit, « une analyse en termes de configurations et de construction collective d'acteurs en interaction facilite [...] le décloisonnement de l'analyse des politiques publiques européennes, en se fondant sur une sociologie des acteurs, permettant notamment de rendre compte des ressources (juridictionnelles, matérielles, de savoir, politiques, sociales et temporelles) dont ils disposent »³. Pour analyser ces différentes ressources, s'impose une analyse sociologique approfondie de ces acteurs *via* des matériaux de type sociographique dont les récits de vie lors des entretiens constituent la forme la plus facile à travailler pour le chercheur. Grâce à ces matériaux il est possible de procéder à l'examen des données biographiques des acteurs concernés et de retracer leur trajectoire sociale et leur parcours politique ou institutionnel. Il s'agit de mettre en évidence les mécanismes de socialisation et les processus divers par lesquels ces individus amassent des ressources qui leur permettront ensuite de peser de quelque manière que ce soit dans un processus d'action publique. Le retour à la science politique et à la démarche de sociologie politique est ici clair et net. Sabine Saurugger

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.104.

² Vincent DUBOIS, « L'action publique », *art.cit.*, p.317.

³ Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Politiques publiques », *art.cit.*, p.96.

souligne elle aussi la spécificité de l'approche sociologique de l'action publique européenne, fortement développée par des travaux français : « nous entendons ici par "approche sociologique" les perspectives centrées sur les acteurs et moins sur les structures institutionnelles, qui s'efforcent de rendre compréhensibles les changements en cours dans des univers sociopolitiques divers »¹. Elle continue en mentionnant que, méthodologiquement, ces études françaises « [...] s'appuient sur des analyses microsociologiques, utilisant presque exclusivement des approches qualitatives, notamment l'observation qui oblige le chercheur à une grande immersion dans son terrain de recherche. La focale porte ici plus précisément sur les acteurs, les pratiques, les structures et les représentations sociales »². La dimension interactionniste de l'analyse de l'action publique comme interaction collective est ainsi primordiale dans la mesure où elle suppose par définition que l'étude d'une action collective est celle des effets structurels et relationnels dans la formation des représentations qui guident et sous-tendent l'action publique et *a fortiori* la genèse d'une politique publique. Cette approche permet d'appréhender le *lien* entre les préférences des acteurs, leurs stratégies et leurs actions concrètes. Notre troisième outil conceptuel permet de rendre compte de ce lien, afin de voir comment il pèse dans l'émergence d'une politique publique –à la fois sur son contenu et sur la manière de la promouvoir.

C – Outil conceptuel n°3 – Les comportements décisionnels comme stratégies socialement situées

La démarche analytique choisie pour déconstruire la genèse du Partenariat oriental est de décomposer les grandes étapes du processus décisionnel de cette genèse, d'en identifier les acteurs, mais également de mettre en évidence les stratégies et cadres cognitifs de ces derniers. En effet, du second outil conceptuel, permettant d'envisager l'action publique européenne sous le prisme d'une construction collective d'acteurs en interactions, découle le troisième –celui de la prise en compte des comportements de ces derniers au sein de ce processus.

¹ Sabine SAURUGGER, « La constitution d'un "vrai champ de recherche" ? Une conclusion », art.cit., p.376.

² *Ibid.*, p.377.

L'étude des comportements décisionnels des acteurs

La genèse du Partenariat oriental est le fait d'une construction collective d'acteurs en interactions. Cette analyse est donc basée sur l'étude des acteurs et de leurs comportements, ce qui a une conséquence importante : afin d'appréhender de manière la plus précise possible les interactions entre les différents acteurs d'une politique publique européenne, il faut comprendre « l'orientation des stratégies d'acteurs »¹, *i.e.* les représentations et raisonnements présents dans la genèse d'une politique publique. Nous nous reposons en effet sur le principe suivant : « la construction collective de l'action publique est le produit de configurations plus ou moins fortement structurées, stables et cohérentes, superposant des niveaux multiples d'interactions, plus ou moins fortement institutionnalisées, *qu'il n'est possible de comprendre qu'à partir des ressources, des représentations et des intérêts des différents acteurs impliqués* »². Autrement dit, pour déconstruire la genèse du Partenariat oriental il faut prendre en compte les comportements des différents acteurs et les motifs de leurs actions, ce qui amène à l'étude de leurs comportements décisionnels en se focalisant sur leurs préférences et / ou raisons.

Des comportements décisionnels ?

Se centrer sur les acteurs de la décision comme on se propose de le faire dans ce travail revient à poser un regard sociologique sur ce processus, à adopter une approche sociologique de la décision. La spécificité de cette démarche est qu'elle cherche à comprendre quelles sont les causes de leur comportement. Dès lors, étudier les comportements décisionnels renvoie en fait à une question fondamentale de la science politique qui est : pourquoi l'acteur agit comme il agit ? Or, travailler sur les configurations d'acteurs impliqués dans la genèse d'une politique revient certes à les identifier, comme le met en avant le deuxième outil conceptuel de ce cadre théorique, mais également d'analyser les « comportements décisionnels »³ de ces acteurs, ce que permet l'approche sociologique retenue ici. L'expression « comportement décisionnel » est reprise à Charlotte Halpern qui remarque que « l'analyse de la décision publique renseigne

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.106.

² *Ibid.*, p.138. Nous soulignons.

³ Charlotte HALPERN, « Décision », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op.cit.*, p.154. Nous soulignons.

sur la *nature des comportements décisionnels*, sur la marge de manœuvre dont disposent les décideurs et, enfin, sur la rationalité de ces décideurs »¹. Etant donnée l'inconsistance du terme même de « décision » dans l'analyse des politiques publiques et au vu de l'impossibilité phénoménologique d'identifier un moment T appelé « décision », il peut paraître inopportun de mentionner maintenant des comportements décisionnels. Or on évoque ici la décision en tant que concept analytique, outil théorique, et non comme réalité observable. On définira donc les comportements décisionnels comme l'ensemble des réactions d'un acteur face à une situation, qui définissent son attitude et sa position vis-à-vis de cette situation. Ces comportements décisionnels peuvent être basés sur différents types de motifs : raisons ou bien représentations, ce sont des réactions qui sont alors « raisonnées » ou bien « disposées ». La question qui se pose est dès lors de voir si les comportements décisionnels sont dictées par des stratégies rationnelles ou bien conditionnés par des cadres cognitifs.

« Raisons » versus « représentations » ?

Pourquoi les acteurs impliqués dans la genèse du Partenariat oriental agissent-ils comme ils le font ? Traditionnellement, pour tenter de répondre à cette question, on mobilise en science politique deux outils conceptuels qui expliquent les comportements des acteurs de deux manières différentes, par l'existence de *raisons*, ou bien par celle de *représentations*.

Expliquer le comportement des acteurs par les raisons revient à souscrire à l'idée, prédominante dans les sciences sociales, selon laquelle les actions individuelles « peuvent être tenues pour compréhensibles, en principe du moins, parce qu'elles sont inspirées par des raisons »². Autrement dit, « [...] l'action doit être expliquée par son sens pour l'acteur. Elle suppose en d'autres termes qu'elle est fondée dans l'esprit de l'individu sur un système de raisons qu'il perçoit comme valides »³. Raymond Boudon précise encore ce que sont les raisons dans son ouvrage intitulé *Raisons, bonnes raisons*⁴ : « [...] l'acteur doit être considéré en principe comme ayant des raisons fortes de faire ce qu'il fait et de croire ce qu'il croit :

¹ *Ibid.*, p.154.

² Raymond BOUDON, « Théorie du choix rationnel et théorie générale de la rationalité », in BOUDON Raymond, *Essais sur la théorie générale de la rationalité – Action sociale et sens commun*, Paris, Éditions Quadrige / PUF, 2007, pp. 73-107, p.103.

³ *Ibid.*, p.103.

⁴ Raymond BOUDON, *Raisons, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003.

tout ADACC¹ est le fruit de raisons. Mais c'est dans certains cas et dans certains cas seulement que ces raisons concernent les *conséquences* de l'action, que l'acteur considère particulièrement celles qui le concernent dans ses *intérêts*, ou plus restrictivement encore, qu'il peut tenter de soumettre ces conséquences à un *calcul coût – avantage*. Dans d'autres cas, les raisons de l'acteur sont de caractère *cognitif* (comme lorsqu'il accepte une théorie qui ne concerne pas dans ses intérêts mais qui lui paraît juste) ou *axiologique* (comme lorsqu'il approuve une action qui ne le concerne pas dans ses intérêts, mais qui obéit à des principes qu'il approuve) »². Dans la majorité des cas, on souscrit pourtant à l'idée que les individus ont des raisons instrumentales : ils poursuivent un objectif, ils ont des raisons instrumentales, où une raison se définit comme la quête, par des acteurs individuels, d'une utilité maximisée. Confronté à différentes options, un acteur choisit par anticipation et calcul celle qui sert au mieux ses objectifs personnels, sachant que ses préférences, au moment d'arbitrer entre différentes options, sont hiérarchisées.

Dans la littérature en sciences sociales sont traditionnellement opposées les *raisons* aux *dispositions*. Selon les travaux de Pierre Bourdieu, une disposition est une « tendance inconsciente à répéter, sous certaines conditions, un comportement appris »³ ; ces dispositions sont construites avant tout par le passé, les perceptions et les systèmes de croyances sous-jacents aux acteurs, mais aussi ensuite par des processus d'apprentissage et des pratiques de socialisation secondaire⁴. La littérature sur la psychologie sociale⁵ ainsi que les analyses

¹ Acronyme utilisé par Raymond Boudon signifiant « actions, décisions, attitudes, comportement, croyances ». *Ibid.*

² Raymond BOUDON, « Théorie du choix rationnel (TCR) ou Modèle rationnel général (MRG) ? », in BOUDON Raymond, *Raisons, bonnes raisons, op.cit.*, pp.19-55, p.50. Voir également : Raymond BOUDON, « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? », *Sociologie et sociétés*, vol.34, n°1, 2002, pp.9-34 ; Raymond BOUDON, « La troisième voie », *Sociologie et sociétés*, vol.34, n°1, 2002, pp.147-153.

³ Rodolphe GOUIN, « Dispositions », in BOURDEAU Vincent et MERRILL Roberto (dir.), *DicoPo-Dictionnaire de théorie politique*, 2007. Dictionnaire en ligne, accessible sur le site suivant : <http://www.dicopo.org/spip.php?rubrique2>

⁴ Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997. Voir aussi : Emmanuel BOURDIEU, *Savoir faire. Contribution à une théorie dispositionnelle de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.

⁵ Voir par exemple : JODELET Denise (dir.), *Les représentations sociales*, 5^e édition, Paris, PUF, 1997 ; ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, 3^e édition, Paris, PUF, 2001.

cognitives des politiques publiques¹ traitent de cette perspective idéale des actions, de la dimension cognitive présente dans toute action sociale, même si, comme nous le verrons dans peu de temps, elles distinguent les dispositions des croyances et des représentations. Ceci étant et dans une perspective générale, dire que les acteurs sociaux agissent en fonction de dispositions ou de représentations, c'est considérer qu'ils ne raisonnent pas à partir de rien, « quand ils sont confrontés à un problème ou à une opportunité d'action, [...] ils se reposent sur des schèmes de pensées préexistants et stables, sur des croyances et idées à propos du monde extérieur, et sur des normes profondément ancrées concernant le comportement approprié à adopter. Ils ne peuvent pas s'extraire, eux-mêmes, et leurs considérations utilitaires potentielles, du contexte social et culturel au sein duquel ils sont imbriqués ; leurs actions seront toujours le reflet de ce contexte »². Ces représentations sont construites par l'histoire et les processus de socialisation auxquels les acteurs sociaux sont confrontés et qui conduisent à l'intériorisation d'un schéma cognitif cohérent qui va orienter le sens de leurs actions. Robert Jervis, tenant de la psychologie cognitive, remet lui aussi en cause le principe de rationalité du décideur dans la politique étrangère³ : il montra notamment combien les décisions peuvent être contraintes et orientées par les perceptions des acteurs et par leur tendance à raisonner, en situation de crise, par analogies historiques⁴. Retenons que, en ce qui concerne plus spécifiquement l'analyse des processus décisionnels et des politiques publiques qui nous intéresse ici, à une analyse classique de ces comportements en termes de rationalité a été ajoutée une analyse limitant les discours rationalisants *a posteriori* des acteurs et

¹ Pour les principales productions de l'analyse cognitive des politiques publiques, se référer à notre chapitre I.

² Christoph O. MEYER « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », *European Journal of International Relations*, 2005, 11(4), pp.523-549, p.527.

³ Robert JERVIS, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, vol.20, n°3, April 1968, pp.454-479 ; Robert JERVIS, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

⁴ Pour des exemples de raisonnements par analogies historiques, se reporter aux études suivantes : Robert JERVIS, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, *op.cit.*, pp.217-287. Yuan F. KHONG, *Analogies at war : Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992 ; Ernest R. MAY, *Lessons of the past : the use and misuse of history in American foreign policy*, New York, Oxford university Press, 1973 ; Richard E. NEUSTADT, Ernest R. MAY, *Thinking in time : The uses of history for decision makers*, New York, Free Press, 1986 ; Thomas PRESTON, *The President and his inner circle : leadership style and the advisory process in foreign policy making*, New York, Columbia University Press, 2001.

s'intéressant à tous les éléments pouvant biaiser l'analyse des décideurs –que ce soit les institutions, les routines organisationnelles ou bien une élaboration de la décision sous la contrainte de normes formelles et/ou informelles de systèmes de représentations intériorisés.

Étudier l'action publique européenne : des acteurs aux stratégies socialement situées

Sans proposer un syncrétisme théorique dans notre étude des comportements décisionnels des acteurs de la genèse du Partenariat oriental, il est fort possible de mobiliser une grille d'analyse utilisant les concepts de *raisons* et de *représentations*. Cela est d'autant plus envisageable que cette démarche combinée est revendiquée par la sociologie politique de l'action publique et, plus spécifiquement, par les approches sociologiques de la construction européenne.

La synthèse proposée des approches sociologiques de la construction européenne

La prise en compte du volet cognitif du comportement des acteurs dans la construction d'une action publique est fondamentale. Mais si les bourdieusiens évoquent les dispositions, l'analyse cognitive des politiques publiques préfère quant à elle évoquer plus généralement des *représentations*, au travers de notions différentes¹, telles que le « référentiel » mis en évidence par Bruno Jobert et Pierre Muller², le « système de croyances » (*belief system*) de Paul Sabatier³, le « paradigme de politique publique » (*policy paradigm*) de Peter Hall⁴. Ces notions renvoient au même principe, fondement de l'analyse cognitive des politiques publiques, pour qui « il faut [...] appréhender les politiques publiques à partir des matrices cognitives et normatives qui sont à leur base – en d'autres termes : faire des idées la variable

¹ Sur les différentes notions à dimension cognitive présente dans l'analyse des politiques publiques, se reporter à l'article suivant : Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY, Rodolphe GOUIN, « De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques », *Swiss Political Science Review*, 13(3), 2007, pp. 367-391.

² Pierre MULLER, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », art.cit.

³ Paul SABATIER, Edella SCHLAGER, « Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines », art.cit.

⁴ Peter HALL, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 275-296.

explicative des politiques publiques »¹. Mais comme la diversité des termes employés en atteste, au sein de cette approche les auteurs ne semblent pas devoir tomber d'accord sur le terme à employer. Ainsi, « du fait de la diversité des approches cognitives, se pose la question de l'accord sur les termes et donc du vocabulaire à utiliser pour désigner la dimension cognitive de l'action publique, sans recourir à la notion d'idée, parce qu'elle renvoie à l'opposition idées / intérêts que ces approches cherchent, dans l'ensemble, à dépasser »². On choisit ici de parler de *représentation*. Dans le sens le plus simple –que nous ne retiendrons pas ici– une représentation est le contenu d'une croyance sur le monde, c'est-à-dire le contenu sémantique d'un état mental. En un sens métaphorique, une représentation serait une image du monde ou d'une partie du monde possédée par un esprit. Certains auteurs proposent une définition extensive de la représentation. Ainsi si Hayden White parle de « métaphore », la définition qu'il en donne nous permet d'éclairer le concept de représentation. Il précise que cette représentation « fonctionne comme un symbole plus qu'un signe : autrement dit, cela ne nous offre ni une description ou une icône de la chose que cela représente, mais cela nous indique quelles sont les images que nous devons rechercher dans notre expérience culturelle intériorisée afin de déterminer comment nous devrions appréhender l'élément représenté »³. Cette définition donnée est très large et renvoie à la définition de représentation de la psychologie sociale comme représentation liée à l'évaluation des acteurs. En effet dans cette définition, la représentation est produite par les acteurs, mais elle leur dicte aussi une manière de voir et une manière de faire. On peut alors rapprocher le concept élargi de représentation de celui de croyances tel qu'utilisé par Paul Sabatier. Selon cet auteur, les représentations sont structurées et hiérarchisées dans un « système de croyances » (*belief system*). Celui-ci est défini comme suit : un système de croyances « est formé de valeurs fondamentales, de représentations sociales de la réalité tendant à l'expliquer, de perceptions de cette réalité incluant la définition de ce qui pose problème et l'évaluation des divers instruments de

¹ Daniel KÜBLER, Jacques de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, *op.cit.*, p.158.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.107.

³ Hayden WHITE, *Tropics of Discourse : Essays in Cultural Criticism*, Baltimore, 1978, p.91, cité et repris par David CAMPBELL, *Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, édition révisée, Manchester, Manchester University Press, 1998, p.87.

résolution du (ou des) problèmes(s) »¹. La prémisse sur laquelle on postule l'existence d'un système de croyances est que les objectifs des individus sont complexes et que leurs perceptions du monde sont affectées par un biais cognitif, c'est-à-dire que les acteurs n'ont pas la pleine maîtrise de leurs choix dans la mesure où, toujours selon Paul Sabatier, « les acteurs perçoivent toujours le monde au travers d'un prisme formé par leurs croyances préexistantes »². Autrement dit appliquée à l'analyse de l'action publique, une représentation serait une manière de voir et également une manière d'être par rapport à une chose, ce que postule Paul Sabatier lorsqu'il évoque le rôle des croyances dans la mise en place des politiques publiques qui permettent aux acteurs de « [s'engager] dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyances en une politique publique »³. C'est sur la base de ce principe que Patrick Hassenteufel choisit plutôt de parler de « système de représentations ». Pour lui cette notion semble plus neutre car moins entachée de préjugés « psychologisants », et peu ancrée dans une conception précise des politiques publiques –tout en faisant la synthèse des notions précédemment avancées par l'analyse cognitive des politiques publiques et en demeurant fonctionnelle dans l'étude de l'action publique. C'est sa définition qui est retenue ici. Selon cet auteur, « la cohérence d'un système de représentations repose sur l'articulation entre trois dimensions permettant de décoder et de recoder le réel : des principes généraux qui définissent l'orientation d'ensemble d'une politique publique ; une grille d'interprétation de la réalité (décodage) correspondant à un dialogue sur lequel se fonde cette orientation ; des raisonnements et des argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée de l'action publique. Les raisonnements et les argumentaires relient aussi les principes généraux à des modes opératoires proposés. Ils sont donc au cœur de l'activité de recodage du réel qui vise à déboucher sur des actions concrètes »⁴. Autrement dit, pour un acteur, un système de représentation « ne fait pas qu'ordonner le système d'appréciation ; il

¹ Cité par Henri BERGERON, Yves SUREL et Jérôme VALLUY dans « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », art.cit., p.203.

² *Ibid.*, p.202.

³ Paul SABATIER, Edella SCHLAGER, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », art.cit., p.227.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.109.

détermine les modalités de l'observation du monde, de la société et de soi [...] »¹ et les actions à mener dans l'espace social et politique. Pour résumer, nous emploierons désormais indifféremment le terme de « croyance » et celui de « représentation », ainsi que celui de « système de croyances » et « système de représentations ».

Dès lors on peut se demander comment sont organisées les représentations dans le système de représentations d'un acteur, sachant que celui-ci établit une hiérarchie entre les différentes représentations². Le système de représentations d'un acteur politique forme ce que Stephen Walker nomme son « *operational code* »³, c'est-à-dire un vaste ensemble de croyances sur la vie politique, cohérent et interconnecté. On trouve deux types de croyances au sein de cet « *operational code* ». En premier lieu, ce que cet auteur nomme les croyances philosophiques d'un acteur politique : les croyances philosophiques renvoient aux hypothèses et prémisses concernant la nature de la politique, du combat politique et de ses opposants, le futur et l'enchaînement de l'histoire. Ces croyances philosophiques sont complétées chez l'acteur par des croyances instrumentales, qui font référence aux croyances concernant la stratégie et les tactiques relatives à l'action politique, la prise de risque, la gestion du temps et les moyens à mettre en œuvre pour promouvoir ses intérêts. Cette distinction entre ces deux sortes de croyances rejoint celle opérationnalisée au sein de l'approche cognitive des politiques publiques par Paul Sabatier. En effet, il évoque tout d'abord les « *deep core beliefs* », « noyau central composé de croyances très générales s'appliquant à la plupart des politiques publiques »⁴ ; il donne comme exemple de « *deep core beliefs* », l'échelle droite / gauche dans la vie politique française. Ces croyances sont très fortement ancrées chez l'acteur et tout changement de celles-ci s'apparenterait selon lui à une

¹ François DOSSE, « Les représentations collectives : la sortie de l'histoire des mentalités », *L'empire du sens – L'humanisation des sciences humaines*, Paris, Éditions La Découverte, 1997, pp.255-270, p.262.

² Le chapitre III reviendra sur l'organisation du système de représentations tel que postulée par la théorie du noyau central de Jean-Claude Abric : ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, *op.cit.*

³ Stephen G. WALKER, « The Evolution of Operational Code Analysis », *Political Psychology*, vol.11, n°2, 1990, pp.403-418. Pour des commentaires sur cette notion se reporter à l'article suivant : Jerel A. ROSATI, « A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy », in NEACK Laura, HEY Jeanne, HANEY Patrick (dir.), *Foreign Policy Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1995, pp.49-70.

⁴ Paul SABATIER, Edella SCHLAGER, *art.cit.*, pp.227-228.

conversion religieuse. Moins fondamentales que les précédentes, les « *policy core beliefs* » forment le « noyau propre à une politique, comprenant des perceptions et des croyances normatives cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique »¹, l'auteur citant comme exemple le contrôle de la pollution atmosphérique. Enfin ces deux sortes de croyances sont complétées par les « *secondary aspects* », « qui s'appliquent seulement à des pans spécifiques [d'un] secteur de politique publique »².

Une approche de l'action publique basée sur une analyse d'un système de représentations permet ainsi de dépasser le postulat de la rationalité des décideurs, omniprésent dans l'analyse décisionnelle, et ce en mettant l'accent sur les représentations et schèmes cognitifs qui orientent les acteurs dans un choix de politique. Pour autant, elle ne se limite pas à une perspective cognitive des comportements décisionnels des acteurs : elle n'abandonne pas la prise en compte des stratégies des acteurs, ne serait-ce parce qu'elle choisit de parler d'« acteurs ». En effet, « utiliser la notion d'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement »³. La capacité d'action stratégique, souvent niée dans une sociologie des « agents », est ici présente : si « les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, [...] ils parviennent toujours à s'[en] affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie »⁴. Étant donné que la sociologie politique de l'action publique a globalement pour but de rendre compte de rapports de forces, elle prend ainsi en compte les stratégies des acteurs, qui ont dans la construction de l'action publique des objectifs à long terme, des idées précises sur la conduite à tenir, tout cela pouvant varier selon les circonstances et reflétant une certaine rationalité dans l'action. En un mot, les acteurs de l'action publique ont des intérêts, qui définissent la finalité de leurs actions et ainsi orientent leur comportement décisionnel. La prise en compte de ces stratégies dans l'étude d'une décision est ainsi fondamentale et recoupe une préoccupation méthodologique formulée par

¹ *Ibid.*, p.228.

² *Idem.*

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.104.

⁴ Christine MUSSELIN, « Sociologie de l'action organisée et analyses des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, 2005, pp.51-71, p.64.

Max Sanier et Philippe Corcuff. En effet, « pour ne pas se perdre dans l'imbroglio des décisions publiques, le chercheur peut ainsi avoir intérêt à suivre des fils stratégiques, c'est-à-dire ce qui tend à porter l'intention d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs au-delà de l'action immédiate »¹. Autrement dit, la méthode qui consiste à suivre les visées stratégiques des acteurs permet de procéder à une analyse de la chronologie de l'action : « [...] en suivant les visées stratégiques [des acteurs], leurs déplacements et leurs objectivations au cours d'une succession de scènes d'action, on rend possible une certaine chronologisation de l'analyse, une meilleure prise en compte des mouvements du temps ainsi qu'une saisie des capacités mémorielles des humains »². Si les acteurs ont des objectifs et tentent de s'y tenir, cela ne veut pas dire pourtant que le chercheur doit se concentrer, dans l'étude d'une politique publique et *a fortiori* de sa genèse, uniquement sur les intentions des grands hommes. La sociologie de l'action publique tient certes compte des stratégies des acteurs, mais, comme le rappellent Max Sanier et Philippe Corcuff, il ne faudrait pas écraser l'analyse par des présomptions stratégiques, qui ne permettent pas d'éclairer l'ensemble des différentes logiques d'actions à l'œuvre dans la construction d'une action publique. En effet, s'il existe bien une certaine stratégie qui pousse les acteurs à s'engager dans l'élaboration des décisions publiques, celle-ci ne doit être envisagée uniquement que comme une modalité d'engagement parmi d'autres. Selon eux, pour saisir différents éléments du processus décisionnel étudié, le chercheur peut s'appuyer sur la restitution des cheminements stratégiques des acteurs, sans pour autant s'enfermer dans analyse de type rationnel ou stratégique³.

L'existence d'une stratégie n'est qu'une modalité des formes d'engagement dans une action pour un acteur, qu'une des explications à donner à son comportement décisionnel. L'apport des « approches sociologiques de la construction européenne », qui mobilisent des outils sociologiques pour comprendre des objets spécifiquement « européens », est important pour progresser dans cette étude « multi-causale » des comportements des acteurs dans un processus de construction de l'action publique européenne. Rappelons que, selon Sabine Saurugger, ces approches sociologiques se distinguent des approches théoriques traditionnelles de l'intégration communautaire en cela qu'elles se concentrent plus

¹ Max SANIER, Philippe CORCUFF, art.cit., p.848.

² *Ibid.*, p.849.

³ *Idem.*

spécifiquement sur les acteurs de cette construction européenne et sur leurs dynamiques. Cette sociologie politique se distingue des études institutionnelles de l'UE : elle ne prend pas comme point de départ à son analyse la description des actions et comportements des institutions européenne ou des États membres. Au contraire, elle se centre sur les interactions, échanges, processus de coordination entre acteurs, ainsi que sur la formation de groupes, tout en prenant en compte dans l'analyse les effets des normes dans la pratique politique des acteurs, ainsi que les jeux de pouvoir et les conflits explicites ou sous-jacents. Il s'agit donc d'approches centrées sur les acteurs, et non sur les structures institutionnelles, proposant une analyse dynamique des transformations et processus politiques prenant place au sein d'un espace politique d'un genre nouveau. Pour Sabine Saurugger, ces approches sociologiques « insistent sur une perspective *bottom up* (par le bas) partant des modes d'échange et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs afin de compléter celle focalisée sur les institutions désincarnées qui aurait dominé les études européennes jusqu'alors »¹. Pour cela, ces études sociologiques de l'Union européenne ont adopté une approche critique qui rejette l'opposition entre intérêts et idées, et comme la sociologie de l'action publique, se concentre sur les acteurs et leurs comportements. Selon ces approches, on trouve chez les acteurs, ou au sein d'un groupe d'acteurs, des *stratégies intéressées, mais socialement conditionnées* : pour Cornelia Woll et Sophie Jacquot, il est possible « d'analyser l'action stratégique [des acteurs] tout en reconnaissant les contraintes institutionnelles et l'imbrication sociale (*embeddness*)

¹ Sabine SAURUGGER, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne – Perspectives critiques », *op.cit.*, pp.5-22, p.8. Elle poursuit en expliquant que « méthodologiquement, ces études s'appuient sur des analyses microsociologiques, utilisant presque exclusivement des approches qualitatives, notamment l'observation qui oblige le chercheur à une grande immersion dans son terrain de recherche. On se concentre ici plus précisément sur les acteurs, les pratiques, les structures, et les représentations sociales. Par ailleurs, ces approches sociologiques se distinguent d'autres approches sur l'intégration européenne dans la mesure où elles problématisent la notion centrale d'intégration. Il ne s'agit pas de s'interroger sur le développement de pouvoirs supranationaux et sur ceux qui restent encore au niveau des États membres, mais d'analyser les processus complexes qui sont au cœur de cette intégration », p.8. Sur ce sujet, se reporter également aux travaux suivants : Sabine SAURUGGER, Frédéric MÉRAND, « Does European integration theory need sociology ? », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.1-18 ; Jane JENSON, Frédéric MÉRAND, « Sociology, institutionalism and the European Union », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.74-92 ; Didier GEORGAKAKIS, Julien WEISBEIN, « From above and from below : A political sociology of European actors », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.93-109 ; Cornelia WOLL, Sophie JACQUOT, « Using Europe : Strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.110-126.

des acteurs »¹. Au cœur de cette argumentation repose le principe suivant : « agir de manière stratégique dans la poursuite d'un but est [...] possible, même si on adopte une posture sociologique »². Ces auteurs parlent donc de « rationalité construite » et prennent fait et cause pour la « nécessaire synthèse entre comportement rationnel et imbrication sociale des acteurs »³. L'idée développée plus généralement par ces approches sociologiques de l'Union européenne est que pour un acteur, avoir une stratégie, une « action intentionnée »⁴ selon l'expression de Cornelia Woll et Sophie Jacquot, n'est pas contraire à une perspective sociologique prenant compte de l'environnement social des acteurs. Ainsi saisir l'orientation normative ou politique des politiques publiques européennes, nécessite de prendre en compte dans l'analyse les stratégies employées par les différents acteurs pour concrétiser leurs objectifs politiques ou pour éviter certains qu'ils jugent néfastes. Cela implique également de se pencher sur l'environnement social des acteurs qui conditionne dans une certaine mesure leurs actions stratégiques⁵.

Mises en garde et précautions d'usage

Afin d'étudier les comportements des acteurs dans la genèse d'une politique publique européenne, une analyse en termes de « stratégies socialement situées », mobilisant une étude des raisons, des intérêts et des stratégies mobilisées pour parvenir à une action / décision peut être mobilisée, tout comme l'étude des préférences de ces mêmes acteurs et des systèmes de représentations qui les sous-tendent. Cette démarche analytique suppose cependant un certain

¹ Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », art.cit., p.164.

² *Ibid.*, p.173.

³ *Ibid.*, p.174.

⁴ *Idem.*

⁵ Cette prise en compte de l'ancrage social de l'acteur rationnel au sein de l'analyse des politiques publiques renvoie directement au paradigme de la rationalité limitée initié par Herbert Simon. Les travaux de Bryan Jones et Frank Baumgartner approfondissent et valident aujourd'hui ses intuitions à la lumière des dernières avancées des sciences du comportement et de nombreuses études empiriques. Voir entre autres : Bryan D. JONES, *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001 ; Bryan D. JONES, Frank R. BAUMGARTNER, *The Politics of Attention. How government prioritizes problems*. Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2005.

nombre de précautions d'usage et de mises en garde sur ce qu'une analyse en termes de « stratégies socialement situées » est ou ne peut être.

La première mise en garde est lexicale et concerne l'emploi du terme « stratégie », qui renvoie à une rationalité de l'acteur : il pourrait sembler *a priori* contradictoire d'évoquer maintenant des « stratégies » pouvant être à la base du comportement des acteurs intervenant dans la genèse du Partenariat oriental. En effet, nous avons expliqué dans le premier chapitre de cette partie que nous rejetons l'idée avancée par l'analyse décisionnelle, et très fréquente dès lors que l'on s'intéresse à la politique étrangère, d'une rationalité de « la » décision prise par un homme d'État unique et unitaire. Cependant, rejeter cette approche de la décision ne signifie en aucun cas qu'il n'y ait pas une rationalité dans le processus menant à la décision de lancer le Partenariat oriental. Ne pas admettre l'idée d'une rationalité pure et parfaite d'un homme d'État confronté à un choix lors d'un moment T ne revient pas nier le fait qu'on puisse avoir une *rationalité construite* (et limitée) chez *les acteurs* de la décision, tout au long du *processus décisionnel*, au sein de différentes configurations.

La seconde mise en garde, plus importante, concerne le statut de l'emploi des outils « stratégies / raisons » et « représentations » : il ne s'agit pas ici de viser un syncrétisme théorique, dans une combinaison entre les deux paradigmes que sont le rationalisme (au sens de la théorie du choix rationnel¹) et la perspective constructiviste. Ce qui nous semble pouvoir être combiné ce sont les outils mobilisables, en tant que « ficelles », et non les paradigmes qui reposent eux sur un ensemble bien défini de prémisses et hypothèses, dans la mesure où ces concepts ne sont pas antagonistes. Comme nous avons pu le voir, l'analyse en termes de raisons est développée par le rationalisme, l'analyse en termes de représentations (de nature dispositionnelle), par une des variantes de la perspective constructiviste. Si on reprend notre définition des comportements décisionnels, cela revient à dire que les réactions des acteurs sont guidées par des raisons (réfléchies) ou par des représentations (intériorisées et inconscientes). On peut ainsi expliquer le comportement des acteurs par l'existence de raisons

¹Pour une présentation de la théorie du choix rationnel en science politique, se référer aux articles suivants : BALME Richard, « Rationalité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op.cit.*, pp.354-363 ; BALME Richard, BROUARD Sylvain, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55,n°1, février 2005, pp.33-50. ; HUBER John, BROUARD Sylvain, KERROUCHE Eric, « L'analyse du choix rationnel en science politique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 4, n°1, 1997, pp.113-141.

ou de représentations, ou bien par l'existence de raisons *et* de représentations. Ici nous n'avons pas choisi de nous situer *a priori* dans une des deux grandes grilles d'analyse. Nous avons opté pour la démarche inverse en utilisant pour notre observation les deux outils conceptuels *raison* et *représentation*, mais pas l'ensemble de la grille d'analyse d'une des deux approches rationaliste ou constructiviste. Rappelons que notre démarche n'a pas été d'aborder notre objet d'étude par une entrée théorique, mais au contraire, de se concentrer sur un cas précis pour mobiliser ensuite au sein d'un cadre théorique des outils conceptuels offrant une explication à ses caractéristiques. Autrement dit, cela signifie que nous avons commencé par observer le comportement des acteurs pour ensuite vérifier si nous étions face à des raisons, à des représentations, ou bien à une combinaison des deux. Les deux paradigmes, rationalisme et constructivisme, sont deux cadres théoriques cohérents qui s'opposent et mettent l'accent principalement sur l'un ou l'autre. Notre démarche n'est pas de prétendre réconcilier les deux paradigmes, mais plus simplement de mobiliser les outils « raisons » et « représentations » de manière combinée pour expliquer le comportement des acteurs étudiés. Il n'existe en effet pas en soi d'opposition entre les raisons et les représentations. L'utilisation conjointe de ces deux outils conceptuels, sans viser au syncrétisme théorique, existe déjà dans la littérature en science politique. Ainsi, au sein de l'analyse des relations internationales, les tenants de la « *poliheuristic theory* » proposent une analyse de la décision en politique étrangère où les dispositions agissent comme une première étape de filtration des différentes solutions à adopter pour un décideur, avant que celui-ci mette en place dans un second temps un calcul rationnel coût / bénéfices pour sélectionner finalement une solution qui aura valeur de décision¹. Selon les termes d'Alex Mintz, chef de file des tenants de cette analyse de la décision de politique étrangère « les heuristiques

¹ « La perspective poliheuristique comble le fossé existant entre les théories rationalistes et cognitives de la prise de décision. La théorie poliheuristique postule l'existence d'un processus décisionnel à deux étapes. Lors de la première étape, la gamme des options possible est réduite par l'application d'un "principe non compensateur" [*noncompensatory principle*], afin d'éliminer toute alternative qui reviendrait de manière inacceptable sur une dimension critique, typiquement politique, de la décision. Une fois que l'éventail des choix a été circonscrit aux alternatives qui sont acceptables pour le décideur, le processus décisionnel passe à une seconde étape, durant laquelle ce décideur procède à un examen plus analytique dans une tentative pour minimiser les risques et maximiser les bénéfices ». Alex MINTZ, « How Do Leaders Make Decisions ? A Poliheuristic Perspective », *The Journal of Conflict Resolution*, numéro spécial sur « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », vol.48, n°1, février 2004, pp.3-13, p.3. Voir aussi : GOERTZ Gary, « Constraints, Compromises and Decision-making », *The Journal of Conflict Resolution*, numéro spécial sur « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », vol.48, n°1, Février 2004, pp.14-37.

cognitives sont plus importantes au premier étage de la décision, alors que les calculs relevant du choix rationnel s'appliquent plus lors de la seconde étape du processus de la décision poliheuristique »¹. De nombreuses études empiriques reprennent cette idée développée par la « *poliheuristic theory* » des deux étapes de la prise de décision comme, par exemple, celle menée par Tuomas Forsberg et Christer Pursiainen² sur les situations de crises en Finlande. La démarche de ces auteurs semble intéressante, dans la mesure où elle passe outre deux grilles d'analyses structurées que sont le rationalisme et le constructivisme pour ne se servir que d'outils conceptuels spécifiques. Cet exemple laisse entendre qu'une utilisation conjointe des deux outils conceptuels *raisons* et *représentations* n'est pas impossible ni même incohérente. La démarche retenue ici pour étudier les comportements décisionnels des décideurs européens dans la genèse du Partenariat oriental s'inscrit dans cette lignée.

Enfin, la troisième mise en garde concerne l'emploi et la mise en œuvre empirique que nous nous proposons de faire de ce concept. Pour Sophie Jacquot et Cornelia Woll, parler « d'action intentionnée » plutôt que d'action rationnelle permet de mettre en lumière trois dimensions des transformations européennes, à savoir, « (1) les processus non contraignants et informels, (2) les effets de la circulation des acteurs entre les différents niveaux du système européen, et (3) l'importance des coalitions ambiguës et parfois inattendues qui se forment, souvent malgré des divergences profondes sur les objectifs à atteindre »³. Autrement dit, il s'agit d'un outil pour le moins pertinent dans l'étude de l'action publique européenne, sachant que celle-ci, étant donné les caractéristiques du processus décisionnel européen, est le fruit de configurations en interactions à différents niveaux. Ces acteurs intervenant dans ces configurations diverses, quels sont-ils ? La nature des acteurs européens est variée, tout comme l'est celle des acteurs intervenant dans un processus d'action publique classique. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, « le terme "acteur" permet [...] d'englober individus et groupes, l'acteur pouvant être soit individuel, soit collectif. Ce double sens est particulièrement utile pour appréhender l'action publique produite à la fois par des acteurs

¹ Alex MINTZ, « How Do Leaders Make Decisions ? A Poliheuristic Perspective », art.cit., p.4.

² Tuomas FORSBERG, Christer PURSIAINEN, « Crisis Decision-Making in Finland : Cognition, Institutions and Rationality », *Cooperation and Conflict*, vol 41, n°3, 2006, pp.235-260. Se reporter tout particulièrement aux pages 253 et 254.

³ Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », art.cit., p.161.

individuels et par des acteurs collectifs (structures administratives, instances gouvernementales, organisations politiques, groupes d'intérêts, forums d'experts...) »¹. Dans le cas qui nous occupe ici, celui de la genèse du Partenariat oriental, on a pu identifier deux configurations d'acteurs, une nationale et une européenne, qui se composent de ces types variés d'acteurs. Cependant, l'étude de la genèse de cette politique publique se fera ici, du point de vue empirique mais aussi explicatif, principalement sur la première configuration d'acteurs identifiés, à savoir, celle qui est proprement polonaise. Cette première configuration est celle qui regroupe les différents acteurs de cet État membre leader qui ont façonné une proposition de politique et ainsi poussé la mise sur agenda au niveau européen du problème de la gestion du voisinage oriental. Il s'agit à la fois d'acteurs individuels et collectifs, dans la mesure où ces acteurs polonais sont des experts, membres de *think-tanks*, et responsables politiques, ainsi que différentes branches de l'administration. On choisit donc de mener ici notre travail de déconstruction de la genèse du Partenariat oriental en se centrant sur la première *configuration nationale d'acteurs polonais* qui façonnent le projet de cette politique. Ce choix semble justifié dans la mesure où c'est cette configuration qui chronologiquement intervient en premier dans le processus de genèse, et que, surtout, elle regroupe des acteurs qui interviennent sur le fond, sur la délimitation du problème de la gestion du voisinage oriental. Par ailleurs, du point de vue empirique, une analyse combinée mobilisant les outils conceptuels *stratégies* et *représentations*, en termes de *stratégies socialement situées*, semble ici envisageable. Elle est rendue possible par une analyse positionnelle des acteurs engagés dans la construction de cette action publique. Comme le rappelle Vincent Dubois, l'analyse positionnelle est indispensable à l'étude de l'action publique, dans la mesure où « l'action publique forme le produit des pratiques et représentations qui y sont engagées ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, trajectoires et caractéristiques sociales »². En ce qui nous concerne, pour l'étude de la genèse du Partenariat oriental, et afin de mener une analyse en termes de stratégies et de représentations, il semble primordial de prendre en considération les propriétés sociales des acteurs qui structurent cette politique publique et notamment qui interviennent dans les premiers moments de sa genèse. « Or ce n'est qu'au prix d'une restitution précise des positions, dispositions et prises de position des agents

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.105.

² Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.317.

individuels et collectifs engagés dans la production d'une politique que l'on peut comprendre pleinement les modalités de constitution et de fonctionnement des espaces relationnels qu'ils constituent, et partant, les logiques de production des politiques »¹. Autrement dit, pour déconstruire la genèse du Partenariat oriental, une analyse positionnelle permet d'étudier les comportements décisionnels des acteurs de la configuration polonaise, dans une analyse conjointe des stratégies et des représentations, historiquement et socialement construites, de ces derniers.

Enfin, dernier point, qui n'est pas vraiment une « précaution d'usage » mais une simple précision : évoquer des stratégies socialement situées, c'est, en un sens, effectuer un retour au politique, aux logiques du « champ politique » dans son sens bourdieusien². Pour Pierre Bourdieu, le champ politique se définit comme un microcosme dans le vaste champ social, et est un champ de forces, de lutte pour garder ou modifier la structure des rapports de pouvoir. De ce fait, « la notion de champ relativement autonome oblige à poser la question du principe des actions politiques et oblige à dire que si l'on veut comprendre ce que fait un politique, il faut bien sûr chercher qui a voté pour lui, chercher quelle est sa base électorale, son origine sociale... mais il ne faut pas oublier *de chercher la position qu'il occupe dans le microcosme et qui explique une bonne part de ce qu'il y fait* »³. Or, l'usage ici fait du concept de « stratégies socialement situées », parce qu'elle repose sur une étude des positions des acteurs et de leurs configurations, autorise bien à considérer que « l'action publique forme ainsi l'une des modalités pratiques d'exercice de la violence symbolique par lesquelles, en même temps qu'ils légitiment leur existence, les pouvoirs publics légitiment les représentations dominantes du monde social »⁴. Autrement dit, l'analyse de la genèse d'une politique publique européenne à laquelle on procède ici ne se résume pas à une question technique, mais à l'analyse d'un phénomène éminemment politique. À ce titre, cette analyse permet ainsi une articulation importante dans une perspective de sociologie de l'action

¹ *Ibid.*, p.318.

² Rappelons que le politique renvoie selon Philippe Braud, « à un champ social dominé par des conflits d'intérêts régulés par un pouvoir lui-même monopolisateur de la coercition légitime ». Philippe BRAUD, *Sociologie politique, op.cit.*, p.16.

³ Pierre BOURDIEU, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000, pp.57-58. Nous soulignons.

⁴ Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.325.

publique européenne : en effet, selon Vincent Dubois, « elle rend compte à la fois de la construction sociale du politique (l'objectivation et la mise en forme d'une politique), et de la construction politique du social (la production d'un objet par l'action publique) »¹.

Grâce aux trois outils conceptuels qui constituent un cadre théorique souple, l'hypothèse de recherche concernant la construction du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental peut finalement être affinée. Ces trois outils conceptuels différents permettent d'étudier les dynamiques et relations sociales à l'œuvre dans cette action publique européenne. Grâce au premier, il est possible d'étudier la séquence chronologique « mise sur agenda » afin d'analyser un processus décisionnel comme celui qui conduit la genèse du Partenariat oriental. Le second permet d'envisager cette genèse comme construction collective d'acteurs en interactions, au sein de configurations situées à des niveaux différents, national et européen. Enfin, le troisième outil conceptuel est lié au second et permet de le préciser en soulignant que cette étude des acteurs n'est pas descriptive, mais a une vocation explicative « dès lors qu'on s'accorde sur le principe selon lequel comprendre une politique (son orientation, la forme qu'elle prend, l'importance qu'elle revêt) implique de connaître (sociologiquement) ceux qui la font et les relations qui les lient »².

D – Formulation précise de l'hypothèse centrale de recherche

Au terme de la présentation de ces trois outils conceptuels, on se retrouve donc en présence d'un cadre théorique souple, cadre qui permet d'appréhender le lien entre les préférences des acteurs, leurs stratégies et leurs actions concrètes. Le but est de comprendre la construction d'une action publique européenne, par le biais de l'étude de la séquence chronologique « mise sur agenda », par des acteurs variés, envisagés au prisme de configurations en interactions. Dans cet objectif, l'intérêt se porte non seulement sur le système de représentations des différents acteurs nationaux intervenant dans la mise en œuvre d'une proposition de politique publique, sur les conditions pratiques de leur travail qui leur dictent certaines stratégies, mais aussi sur la chaîne d'interdépendance et d'interactions entre

¹ Vincent DUBOIS, *Action publique et processus d'institutionnalisation – Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, sous la coordination de Monsieur le professeur Rémi Lenoir, Université de Paris I, 2001, p.25. Mémoire disponible sur le site <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

² Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.317.

acteurs, entre niveau national et européen. En un mot, ce cadre théorique permet bien de procéder à une déconstruction de la genèse du Partenariat oriental, dans la mesure où il conduit à appréhender à la fois les logiques du *pourquoi* et du *comment* d'une telle genèse.

Une hypothèse de recherche plus précise

L'hypothèse de recherche centrale –*i.e.* la proposition de réponse à la problématique et que ce travail tente de vérifier– esquissée dans l'introduction, était la suivante : étant donné les particularités du processus décisionnel européen en matière de politique étrangère, un leadership serait nécessaire au sein de ce processus afin de pousser à l'adoption d'une politique publique donnée. Ce leadership conditionnerait le *comment* et le *pourquoi* de la genèse de cette politique, en influençant à la fois la manière de faire cette politique (la forme) et le contenu de cette politique (le fond). Notre travail se tournait donc, dans l'étude de la genèse du Partenariat oriental, vers un examen du rôle effectif de la Pologne. Pour cela l'identification des acteurs du milieu décisionnel polonais semblait indispensable et la mise en évidence des variables explicatives du rôle de cet État dans cette genèse se fera au sein de cet espace décisionnel de l'action publique.

Les trois outils théoriques que nous avons mobilisés dans notre grille d'analyse nous permettent de finaliser notre hypothèse centrale de recherche. Nous la formulons désormais comme suit : *analyser la construction collective d'une action publique européenne (ici la genèse du Partenariat oriental), consiste à expliquer l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, c'est-à-dire leurs fondements cognitifs, et à analyser leurs interactions, principalement au niveau national (au sein du pays leader, la Pologne) et marginalement au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire).* Pour terminer, la question du rapport au temps doit être précisée : elle est omniprésente dans cette hypothèse, dans la mesure où il s'agit de retracer historiquement la genèse d'un processus d'action publique en en proposant une reconstruction.

La question centrale du rapport au temps

Le concept de « genèse » rappelle que notre objet d'étude possède une dimension historique et dynamique. Pascale Laborier et Dany Trom soulignent que « nombreux sont désormais les travaux qui se proposent de procéder à la "genèse" d'une forme d'action

publique ou de saisir l'action à la lumière de sa structuration historique »¹. Notre travail s'inscrit lui aussi dans cette lignée en essayant de combiner à la fois « une sociologie politique attentive à l'action et une prise en compte des temporalités historiques »². De plus, selon le premier outil conceptuel que nous mobilisons, l'analyse de ce processus se fait par le prisme de la séquence « mise sur agenda » de l'analyse des politiques publiques, « ficelle » permettant au chercheur d'organiser chronologiquement sa connaissance d'un processus décisionnel, et de mettre en évidence de manière plus systématique les étapes chronologiques de ce dernier. La question du rapport au temps, inhérente à notre objet de recherche et à notre hypothèse de recherche, se situe en réalité à deux niveaux. Il s'agit en effet tout d'abord d'une *analyse dynamique qui place le temps dans l'objet*, mais également d'une *analyse historique qui place l'objet dans le temps*³.

Dans ce travail, la question du rapport au temps se situe d'abord dans l'étude des méandres de négociations, de discussions, présentes au sein du processus décisionnel européen lors de la création d'une proposition de politique puis dans sa mise sur agenda, poussée par un État leader. Il s'agit d'une *analyse dynamique qui place le temps dans l'objet* : comme le mentionne Mathias Delori, il s'agit là d'une déconstruction « verticale » car « la prise en compte de la longue durée, en amont comme en aval du moment de la décision, replace cette dernière dans un récit plus englobant »⁴. Cette prise en compte de la longue durée conduit à déconstruire les différentes phases chronologiques de la genèse du Partenariat oriental, afin de les reconstruire ensuite et ainsi d'analyser dans le temps les logiques de construction d'une telle action publique européenne. Cette analyse dynamique, inhérente à la démarche de l'analyse des politiques publiques, est primordiale dans la mesure où elle permet ainsi d'élargir « la réflexion en amont et en aval de la décision politique. En se posant la question de la construction sociale du problème et de celle de sa mise en œuvre, [l'analyse des

¹ Pascale LABORIER, Danny TROM, « Introduction », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.5-22, p.5.

² *Ibid.*, p.5.

³ Une telle distinction est opérée par Rodolphe Gouin : GOUIN Rodolphe, *La transformation des protopartis. Conditions, déductions, applications*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Daniel-Louis Seiler, soutenue le 31 octobre 2007 à l'IEP de Bordeaux, pp.147-155.

⁴ Mathias DELORI, art.cit., p.410.

politiques publiques] introduit des facteurs explicatifs négligés par les autres modèles : les idées, d'une part, les processus d'institutionnalisation, d'autre part »¹.

L'analyse proposée de la genèse du Partenariat oriental est également une *analyse historique, qui place l'objet dans le temps*. En effet, par l'étude des représentations qui guident cette genèse, au sein de l'État leader qui donne l'impulsion pour la création de cette politique, on réintroduit la question de l'Histoire. Ces représentations reposent en effet sur un passé historique qui pèse sur les acteurs impliqués –ce que la langue anglaise nomme de manière plus imagée « *background* ». Pour comprendre la manière qu'ont les acteurs polonais –au sein de la première configuration d'acteurs identifiée– d'appréhender la question de la frontière orientale de l'Union européenne et des relations avec le voisinage, les « *near abroad* » de l'Europe, il est nécessaire de prendre en compte le contexte historique qui influence ces acteurs, à court et à long terme. Ainsi, « l'attention portée à l'action dans son déroulement et son épaisseur temporelle, la prise en compte de la compétence des acteurs, de leurs usages et réappropriations du passé, mais aussi des contraintes cognitives ou institutionnelles qui pèsent sur eux permettent alors d'éviter un écueil fréquemment rencontré : l'usage de l'histoire comme facteur explicatif résiduel convoqué pour l'occasion (le fameux "poids de l'histoire"), qui, somme toute, participe d'une logique culturaliste. En effet, la sédimentation historique ne constitue pas simplement une contrainte, mais aussi un réservoir de sens ou de répertoires d'action, soit autant de ressources dont les acteurs disposent pour interpréter le présent et agir sur le cours des événements »². Il s'agit en fait de procéder à une analyse sociologique de l'usage qui est fait par les acteurs de l'histoire : Vincent Dubois montre en effet, que dans l'étude d'une action publique, et qui plus est quand l'objectif est de restituer la genèse d'un processus politique, un usage sociologique de l'histoire peut être nécessaire, ne serait-ce que pour analyser l'usage social ou politique que les acteurs en font³. Dans ce cas, le chercheur doit se poser la question de l'attitude à adopter

¹ *Ibid.*, p.418.

² Jay ROWELL, « Lectures : Pascale LABOIRIER, Dany TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, 540p », *Critique Internationale*, n°22, janvier 2004, pp.157-160, p.158.

³ Vincent DUBOIS, «Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire sans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France », in DELOYE Yves, VOUTAT Bernard, (dir.), *Faire de la science politique – Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Éditions Belin, 2002, pp.155-166, p.2 du document pdf disponible sur le site <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

face aux récits et investissements historiques que les acteurs en charge d'un processus politique donné mobilisent. Du refoulement du passé en passant par un culte des origines, tous ces récits historiques doivent être pris en compte par le chercheur et intégrés dans son analyse dans la mesure où ils déterminent les conditions intellectuelles et pratiques du processus politique étudié. Cette question constitue le fondement de notre travail sociologique d'explication des processus de la genèse du Partenariat oriental, et sera développée en profondeur dans notre troisième partie, au sein du premier chapitre consacré à la recherche des variables explicatives.

Pour l'heure, et au terme de ce second chapitre, il est bien net que l'objet « genèse du Partenariat oriental » comporte de nombreuses particularités : il s'agit d'une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère, dont la genèse correspond à un processus décisionnel sans décision ni décideur unique ou apparent. Ces particularités peuvent être étudiées grâce à une démarche analytique précise, basée sur la déconstruction d'une action publique européenne. Ce chapitre a montré que la mise en œuvre de ce travail de déconstruction est possible par la sélection, dans une épistémologie proche de celle de Howard S. Becker, de différentes « ficelles » qui forment la base théorique de notre analyse. Ces trois outils conceptuels -mise sur agenda, configurations d'acteurs en interactions et stratégies socialement situées- relèvent d'une sociologie politique de l'action publique. Cette approche rend possible l'analyse des acteurs et des processus de décision européens et permet l'analyse approfondie d'une politique étrangère, dont les caractéristiques laissaient pourtant croire qu'elle était vouée à demeurer un point aveugle en science politique. Par ailleurs, la sociologie politique de l'action publique opère un dépassement du modèle rationnel et illustre de ce fait une perspective plus large, la *perspective constructiviste* en science politique.

La construction d'un cadre théorique souple sur la base de trois outils conceptuels différents a permis de préciser une réponse à notre problématique. Cette hypothèse de recherche est dorénavant formulée ainsi : *analyser la construction collective d'une action publique européenne (ici la genèse du Partenariat oriental), consiste à expliquer l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, c'est-à-dire leurs fondements cognitifs, et à analyser leurs interactions, principalement au niveau national (au sein du pays leader, la Pologne) et*

*marginale*ment au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire). Cette hypothèse fait apparaître, de manière sous-jacente, la question fondamentale du rapport au temps, entendue dans ses deux sens *dynamique* et *historique*, et qui est essentielle dès lors qu'on se propose d'analyser la genèse d'une politique publique européenne. Or, pour mener une telle analyse par déconstruction de la genèse du Partenariat oriental, comment le chercheur peut-il concrètement procéder ? Il s'agit à présent de préciser la méthodologie employée pour vérifier notre hypothèse, de passer dans « l'arrière-cuisine » de cette recherche. Le chapitre suivant présente donc plus précisément cette méthodologie, ainsi que les détails concrets du travail de terrain effectué.

Chapitre III – Une méthodologie appropriée : une sociologie des acteurs de la décision

Avant d'entrer dans les détails de notre méthodologie et de la production de données découlant de notre travail de terrain, la démarche de recherche retenue ici doit être précisée. Celle-ci se découpe en plusieurs étapes chronologiques. On a tout d'abord commencé par un travail de construction détaillée d'un objet de recherche, qui a été suivi par un premier terrain exploratoire durant l'été 2008¹. À la suite de ce dernier, un retour sur notre travail de construction de l'objet de recherche et de formulation d'une hypothèse de recherche a été effectué, sur la base des premiers éléments empiriques recueillis. Ayant dès lors en main de manière beaucoup plus précise l'objet de recherche et l'hypothèse, un second travail de terrain, beaucoup plus long et approfondi était possible au début de l'année 2009². Suite à ce terrain, les dernières étapes ont été celles de l'exploitation des données obtenues, puis de la rédaction. Ainsi, comme le souligne Bastien Irondelle dans sa thèse, « [...] les hypothèses de recherches [*l'hypothèse centrale dans notre cas*] sont issues de la construction de l'objet et d'une première enquête exploratoire »³, de sorte que, notre hypothèse est présentée « dans une formulation très proche de ce qu'[elle était] lorsque nous avons décidé de commencer notre enquête de terrain »⁴. Le but de ce dernier chapitre de notre première partie est de répondre à la question du « comment faire ? » : comment analyser notre objet d'étude et apporter une réponse à notre problématique ? Comment vérifier notre hypothèse de recherche ?

La méthodologie présentée ici nous est particulière en ceci qu'elle découle de notre objet d'étude : tout comme le choix du cadre théorique s'est fait en fonction des particularités de notre objet d'étude, la méthodologie adoptée ici l'est pour essayer de « faire parler » du mieux possible un objet parfois complexe. Certaines astuces retenues (comme l'emploi de la

¹ Terrain exploratoire mené à Varsovie du 8 au 23 août 2008.

² Ce second terrain a été rendu possible par un séjour de recherche à Wrocław en Pologne grâce à une mobilité Garnet de trois mois en tant que « *junior researcher* » sous la supervision du Professeur Elzbieta Stadtmuller, du 15 février au 15 mai 2009, qui nous a permis d'effectuer de nombreux entretiens à Varsovie.

³ Bastien IRONDELLE, *op.cit*, p.34.

⁴ *Idem*.

technique des associations verbales, empruntée à la psychologie sociale) pourraient sembler peu orthodoxes. Nous nous en remettons pour cela au jugement suivant de Jean-Claude Thoenig pour qui « [...] il n'y a pas en soi de bonne méthodologie. La qualité dépend du contexte spécifique d'une recherche et de l'ambition interprétative des résultats, contre, par exemple, ce que prêche le terrorisme par la quantification [...]. On ne commettra donc pas la confusion entre les techniques et autre chose qui est plus central. La méthodologie est définissable comme la manière dont les chercheurs font le va et vient entre leurs interprétations et leurs observations empiriques. Elle est composée de modes de raisonnement, elle couvre le travail d'analyse »¹. Enfin précisons que même si cette étape de dévoilement des « trucs et astuces » du chercheur pour la réalisation empirique de sa recherche pourrait sembler relever de la « cuisine interne » et à ce titre, paraître négligeable, nous avons cependant fait ici clairement le choix de détailler la méthodologie retenue, et ce pour deux objectifs. Le premier est, en réponse à une approche frileuse de la méthodologie défendue par le sous-champ de la théorie des relations internationales, de démontrer le caractère scientifique de notre travail, en montrant qu'on a pris toutes les précautions pour lui garantir une certaine objectivité. Rappelons que, comme pour les sciences « dures », « l'objectivité n'est pas une qualité mentale, elle ne dépend pas du cerveau du témoin, mais du contexte matériel que l'on développe pour analyser l'observation. La science n'a rien à voir avec une façon objective de considérer la réalité, elle a à voir avec le contexte matériel que l'on fabrique pour construire cette réalité (laboratoires, instruments, etc) »². Ce travail a ainsi donné lieu à la génération de données, de connaissances, qui ont une réelle dimension scientifique. Le second objectif est d'illustrer comment procéder, concrètement, à une sociologie de l'action publique européenne, et ce dans l'espoir de participer à l'effort pour

¹ Jean-Claude THOENIG, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in FILATRE Daniel, DE TERSSAC Gilbert (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, pp.285-306, p.16 du document pdf disponible sur le site <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

² Pierre Lagrange, interview donnée au journal britannique *Fortean Times*, *op.cit.*. Sur le débat sur l'illusion d'objectivité du chercheur et sa neutralité axiologique, voir également les positions défendues dans les articles suivants : Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, « Enquêter en milieu "difficile" – Introduction », *Revue française de science politique*, vol 57, n°1, 2007, pp.5-25 ; Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *art.cit.* ; Vincent ROMANI, « Enquêter dans les Territoires Palestiniens - Comprendre un quotidien au-delà de la violence immédiate », *Revue française de science politique*, vol 57, n°1, 2007, pp.27-45.

rendre plus crédible le travail de recherche sur l'action publique européenne *via* les instruments classiques de la sociologie.

A – Faire une sociologie des acteurs de la décision

Une politique étrangère, et qui plus est, une politique étrangère « régionalisée » comme celle de l'Union européenne, ne peut s'analyser au moyen des outils de la recherche classique pour qui la politique étrangère était forcément celle d'un État unitaire et unifié et censée être aux mains de la figure mythique que représentait l'homme d'État rationnel. Le rejet des analyses classiques de la décision –justifié dans le chapitre I– était motivé par le fait qu'il n'existe pas de décideur unique et que le moment T de la décision est bien souvent inexistant : un processus décisionnel est marqué par un ensemble de micro-décisions éclatées entre une multiplicité d'acteurs. La nécessité de prendre en compte la limitation de la rationalité des acteurs de la décision, tout comme l'existence d'un système de représentations qui peut biaiser un comportement décisionnel a également été mis en évidence. Un tel postulat a dès lors de nombreuses conséquences méthodologiques et théoriques.

Partir des acteurs : un difficile travail de repérage

À partir de cette remise en cause de la prépondérance de l'État unitaire et de la rationalité de l'acteur central que serait l'homme d'État, une logique de déconstruction d'une politique publique impose une démarche centrée sur les multiples acteurs de l'action publique et de la décision, qui se propose d'analyser une politique comme une construction collective d'acteurs en interactions. Cette approche « peut être caractérisée par *l'attention portée aux acteurs des politiques publiques (appréhendée dans une double perspective stratégique et cognitive) et à leurs modes d'interactions*. Le dépassement du modèle rationnel s'opère alors par une tentative d'explication des politiques publiques fondée sur les caractéristiques structurelles des interactions d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés »¹. Cette démarche analytique conduit le chercheur à déconstruire / reconstruire une politique publique donnée, «[...] par *l'identification des acteurs* et ressortissants, *l'élucidation de leur cadre cognitif*, la

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.21. Nous soulignons.

*reconstitution des différentes phases de l'action publique etc.»*¹. Il s'agit d'une démarche qui peut être qualifiée de « sociologique » par la place qu'elle accorde à l'acteur, considéré comme la figure centrale du processus étudié, et par sa volonté de visualiser « de l'intérieur » ce qui a pu se passer, afin d'en proposer une explication. Comme le rappelle Pierre Muller, « lorsque l'on veut comprendre les processus qui conduisent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique publique, il est essentiel d'avoir en mémoire qu'une politique n'est pas un processus de décision abstrait dont on pourrait saisir le sens "de l'extérieur" en se limitant, par exemple, à identifier les déterminants structurels ou les contraintes (économiques ou historiques) qui pèsent sur elles. Il est donc indispensable "d'ouvrir la boîte noire", ce qui signifie *identifier les acteurs qui participent au policy making pour analyser leurs stratégies et comprendre les ressorts de leurs comportements* »².

Cette nécessité de prendre en compte les différentes étapes chronologiques de l'action publique, la diversité des acteurs, ainsi que leurs systèmes de représentations a d'importantes conséquences méthodologiques. En effet, elle impose de procéder à l'identification des acteurs, de leur statut et position, et ensuite de tenter une mise en évidence de « ce qu'ils ont dans la tête », *i.e.* leurs stratégies et représentations. De fait, partir de la figure de l'acteur et de sa participation à un processus d'action collective permet d'essayer de comprendre par la suite ses idées. En effet, c'est en interrogeant un acteur sur sa participation à un processus d'action plus globale, que sont révélés ses stratégies et ses systèmes de représentations : travailler sur les acteurs du processus décisionnel et les interroger sur le déroulement de ce dernier permet de faire émerger les régimes de justifications et orientation des actions³. Autrement dit, la mise en récit par les acteurs impliqués permet la mise en évidence des différentes étapes de la décision étudiée, mais aussi de révéler les choix et visées stratégiques engagées ainsi que leurs cadres cognitifs. Ainsi, d'un point de vue empirique, le chercheur doit commencer par identifier les acteurs pour pouvoir par la suite arriver à travailler sur leurs stratégies et représentations, et non commencer par essayer de faire émerger *ad hoc*, par une observation globale du processus, les différents intérêts et croyances en jeu. Pour

¹ Franck PETITEVILLE, Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », art.cit., p.360. Nous soulignons.

² Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, op.cit., p.34. Nous soulignons.

³ Max SANIER, Philippe CORCUFF, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçu d'un processus décisionnel "après la bataille" », art.cit., p.845.

Daniel Bizeul, le chercheur doit tenter de « reconstituer des moments de l'action collective avec une précision et une justesse équivalentes à celles d'un juge veillant à établir des faits ou d'un réalisateur de films soucieux de véracité. [...]. De la sorte, disposant dans toutes ses composantes et dans tout son détail du déroulement d'actions survenues dans un cadre donné avec des individus définis, disposant aussi des propos, des commentaires, des manifestations diverses des uns et des autres dans le cours même de l'action, mais aussi plusieurs mois avant ou après, c'est de façon plus convaincante que le sociologue pourra statuer sur les ressorts psychologiques des individus, qu'il entende par là leurs intentions, leurs idées, leurs opinions, leurs états affectifs et mentaux »¹. Si Daniel Bizeul plaide pour le recours à l'observation directe comme méthode empirique, méthode impossible à mobiliser dans notre cas, comme nous le verrons par la suite, sa démarche est ici pertinente : partir des acteurs, non des idées / intérêts, pour les reconstituer ensuite.

Une telle démarche conduit ainsi à chercher à reconstituer le plus finement les différentes étapes du processus décisionnel. Pour cela, il semble nécessaire d'effectuer des entretiens avec un grand nombre d'acteurs afin d'appréhender au mieux leurs logiques d'actions, leurs perceptions du contexte environnant, ainsi que leur participation effective à la décision. Pour pallier aux lacunes des données récoltées par le biais de cette source orale que constituent les entretiens, il est indispensable de recueillir de la documentation primaire facilitant la reconstitution du processus décisionnel, si possible s'ils existent, des comptes-rendus de réunions, des échanges de courriers entre acteurs, des projets ou documents de travail, voire des prises de position publiques ou articles de presse. Le chercheur doit donc réaliser un panorama des acteurs impliqués dans l'action publique, afin de tâcher de comprendre leurs comportements décisionnels, qui ont un rôle dans la phase de mise sur agenda d'un problème. Précisons enfin que cette démarche sociologique peut parfaitement être adoptée dans l'étude d'une politique étrangère : en effet, comme le rappellent Franck Petiteville et Andy Smith, « la démarche sociologique en relations internationales, qui constitue certainement un trait particulièrement marqué dans l'histoire de la discipline en France, a conduit à de nombreuses recherches, *au plus près des acteurs*, sur la

¹ Daniel BIZEUL, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilités de l'observation directe », *Revue française de science politique*, vol.57, n°1, 2007, pp.69-89, p.78.

manière dont se construisent politiques étrangères, politiques de défense [...] »¹. Résumons donc : le travail de repérage des acteurs se base sur « un travail d'identification des enjeux d'une politique publique, ce qui permet ensuite de repérer les acteurs qui se positionnent et qui sont concernés par ces enjeux, même s'ils ne participent pas directement aux processus décisionnels et/ou à la concrétisation des politiques publiques ».²

Des acteurs diversifiés : le rôle croissant des acteurs « intermédiaires »

Dans le cas qui nous intéresse ici, celui la genèse du Partenariat oriental, quels sont les acteurs qu'il s'agit d'identifier ? Étudier l'action publique européenne comme un ensemble de « configurations d'acteurs en interactions » nous a conduit à identifier deux configurations d'acteurs intervenant dans la genèse du Partenariat oriental : la configuration nationale polonaise, qui intervient chronologiquement la première, dans la rédaction du projet de politique, puis la configuration « européenne » composée de la coalition d'États membres mise sur pied par la Pologne. La seconde configuration d'acteurs est moins difficile à identifier dans la mesure où il s'agit d'États dont les positions sur les dossiers sont plus ou moins claires et connues officiellement. Le travail d'identification des acteurs fait surtout sens au sein de la première configuration, dans la mesure où il implique de démêler l'écheveau des acteurs de la politique étrangère polonaise. Il s'agit bien dès lors de repérer quels sont les différents acteurs et groupes d'acteurs clés. Dans la mesure où on postule comme nous le faisons que l'action publique repose sur des configurations d'acteurs multiples, il faut alors prendre en compte la structuration de cette configuration, basée sur l'existence d'une imbrication d'acteurs reliés par des « lieux de passage »³ entre différents espaces, politiques et sociaux. Les échanges politiques entre différentes catégories d'acteurs se définissent comme « [...] les formes de communication, de passage, de circulations de biens et d'idées entre des univers institutionnels distincts »⁴. Autrement dit, à côté des acteurs « officiels » d'une

¹ Franck PETITEVILLE, Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », art.cit., p.360.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.117.

³ Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis – Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Éditions Economica, 2002, pp.1-21, p.3.

⁴ *Ibid.*, p.6.

décision s'en trouvent d'autres, en interaction avec les premiers, et ayant un rôle « caché » d'autant plus difficile à identifier qu'il est peu reconnu des acteurs eux-mêmes, voire dissimulé. Le travail de repérage consiste alors à identifier les acteurs titulaires, par leurs statuts ou fonctions, d'un rôle de décision, mais aussi de mettre à jour leurs échanges politiques avec une autre catégorie d'acteurs « informels » de la décision. Le but étant de ne pas oublier d'identifier les « acteurs en creux » du processus, selon l'expression de Patrick Hassenteufel¹. Cette dernière catégorie d'acteurs, repérables non par leur statut juridique, qui ne leur donne *a priori* aucun droit à participer à une décision ou à des discussions officielles, mais par leur travail d'échange politique, sont qualifiés d'« acteurs intermédiaires ».

Ces acteurs de l'action publique, mis en évidence par Olivier Nay et Andy Smith, sont en mesure d'intervenir dans différentes arènes d'action publique, aux codes de fonctionnement et cadres cognitifs variés. Leur compétence se base donc sur leur fonction de relais entre groupes par leur capacité à se poser en courroie de transmission entre différents forums de politiques publiques ayant pour obligation de travailler de concert. De fait, « ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous »². En un mot les acteurs intermédiaires sont « tous ceux qui pourraient être tout aussi bien nommés les "vulgarisateurs", les "entremetteurs", les "intercesseurs", les "diffuseurs", ou bien les "interprètes" »³. Et de fait, dans le cas qui nous intéresse, à côté des acteurs officiels participant au projet de Partenariat oriental que sont les fonctionnaires et responsables politiques du ministère des Affaires étrangères polonais, un ensemble d'acteurs

¹ Selon cet auteur, « la présence et/ou l'absence de tel ou tel acteur est en soi une question de recherche. Le travail de repérage doit donc aussi permettre d'identifier les acteurs intermittents et les acteurs "en creux" ». Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.117.

² Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », *op.cit.*, p.12.

³ *Ibid.*, p.13.

« intermédiaires » a pu être identifié –dont le rôle est *a priori* moins évident, mais d’une importance primordiale dans la formulation d’un projet de politique. En effet ils ont une action de diffusion de connaissances quant aux problèmes de la frontière orientale, et d’analyse de la situation en proposant des grilles de lectures et des solutions. Ils correspondent donc à ce que Andy Smith et Olivier Nay nomment les acteurs intermédiaires « généralistes », qui ont une compétence spécialisée et jouent un rôle de transmission de savoirs. Leur activité consiste à rassembler les points de vues sur un problème donné, à comprendre les références mobilisées par les acteurs pour traiter de ce dernier, ainsi que leur croyances et opinions, pour finalement permettre une circulation de celles-ci entre les différents cercles d’acteurs concernés. En d’autres termes cela signifie que leur tâche est de tenter de « réunir et comprendre les points de vues différents, les faire circuler, trouver des éléments et un langage communs afin de produire des analyses partagées et une intelligibilité commune »¹ : ils contribuent donc « [...] à produire des solutions cognitives capables d’intégrer des visions du monde et des savoirs éclatés »² entre milieux décisionnels.

Parce qu’elle met en évidence une fonction de diffusion de savoir, la figure de l’acteur intermédiaire généraliste renvoie donc à celle de l’expert. Rappelons que les experts ne sont des acteurs des politiques publiques qu’à partir du moment où ils sont mandatés par les pouvoirs publics : « la définition des experts ne repose [...] pas seulement sur la détention d’un savoir spécialisé, fondé sur des compétences et des catégories de jugement spécifiques, mais aussi sur le mandat qui leur est conféré correspondant à une "situation d’expertise". Celle-ci a été définie comme "la rencontre d’une conjoncture problématique et d’un savoir spécialisé" »³. Les pouvoirs publics convoquent les experts pour produire des propositions, soit de textes, soit d’aides à la décision. Une des conséquences de la définition des experts par leur « situation d’expertise » est un intermédiaire entre savoir et pouvoir. L’expert se situe donc entre deux champs, le champ scientifique et le champ politique, le but étant d’exporter un savoir acquis dans le premier pour aider à la formulation de propositions et de décisions dans le second. Autrement dit, il « participe aux deux univers dont il assure l’interface. En

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l’action publique, op.cit.*, p.198.

² Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d’institution », *op.cit.*, p.14.

³ *Ibid.*, p.201.

cela l'expert a un rôle de médiateur entre les lieux de production des connaissances et les lieux de pouvoir »¹. Si on reprend la terminologie de Bruno Jobert qui raisonne en termes de « forums »², l'expert fait le lien entre le « forum des spécialistes » –rassemblant des scientifiques reconnus sur une question qui produisent une grille de lecture d'un problème donné–, et le « forum des communautés de politiques publiques », –conglomérat d'hommes politiques, de fonctionnaires de différentes branches de l'appareil d'État, d'acteurs sociaux et d'experts reconnus, et dont le but est de construire un compromis entre les différentes parties prenantes. Les experts, parce qu'ils ont une revendication de scientificité, et parce qu'ils sont à ce titre mandatés par les pouvoirs publics dans leur dynamique « d'enrôlement gouvernemental des savoirs »³, participent des « rapports nouveaux qui s'établissent entre ingénierie de gouvernement, sciences sociales et action politique »⁴. En effet, par leur activité de recherche, les experts et leur participation aux discussions relatives à l'action publique, « tracent le contour de l'agenda des politiques publiques, ouvrent sur l'emploi de nouvelles techniques d'intervention, fixent le langage et la terminologie du "débat public", en somme redéfinissent les "cartes mentales" des mondes de la décision publique »⁵. Si nous évoquons ici le monde de l'expertise au sens large, Olivier Ihl évoque quant à lui les « sciences de gouvernement », qui sont « des savoirs à vocation politique ou administrative, des savoirs mis au service des pratiques de domination des grands États modernes »⁶. Nous ne rentrons pas ici

¹ *Ibid.*, p.202.

² Les forums peuvent être définis comme des instances qui sont régies par des enjeux et des règles qui leur sont spécifiques, suivant une temporalité particulière et mettant en scène des acteurs différents. Ils constituent des scènes plus ou institutionnalisées, et régies par des règles qui leur sont propres, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant à une politique publique donnée. Il en existe quatre : le forum scientifique des spécialistes, le forum de communauté politique, le forum des professionnels, le forum des communautés de politique publique. Voir les travaux suivants : Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994 ; Laurie BOUSSAGUET, « Forum » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op.cit.*, pp.228-233.

³ Olivier IHL, « Introduction », in IHL Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, pp.7-17, p.8.

⁴ *Ibid.*, p.9.

⁵ *Ibid.*, p.12.

⁶ *Idem.*

sur le débat qui consiste à différencier ou non, monde de la recherche, monde de l'expertise¹ et monde des « sciences de gouvernement »², pour nous concentrer plus spécifiquement sur les échanges politiques entre monde du savoir et monde du pouvoir, qui font, de nos jours, partie intégrante de la formation d'une action publique, au sein de configurations collectives d'acteurs.

C'est en suivant ces liens que l'on peut identifier les différents acteurs impliqués dans la configuration d'acteurs polonais qui nous intéresse. Ils nous révèlent l'existence d'experts, à la fonction d'« acteurs intermédiaires généralistes », qui sont en Pologne dans la grande majorité structurés collectivement dans des institutions appelées « *think-tank* ». Si on peut différencier les *think-tank* des experts dans le cas français, du fait des spécificités nationales des liens entre pouvoirs publics et experts, –l'expertise étant en France, et dans la plupart des cas, interne à l'appareil d'État³–, cette distinction ne semble pas devoir fonctionner dans le cas polonais, qui mobilise souvent des experts indépendants, provenant de divers *think-tank*, notamment ceux spécialisés en politique étrangère. Arrêtons nous un moment sur cette notion de *think-tank* : ce terme anglo-saxon, dont on ne trouve pas de traduction précise en française mais que l'on qualifie généralement de « boîte à idées », de « centre de recherche indépendant » ou d'« université sans étudiant », renvoie plus directement à leur statut d'intermédiaire entre savoir et pouvoir. Les *think-tanks* sont des organisations relativement autonomes dans leur fonctionnement, qui remplissent le vide qu'il peut y avoir « entre le monde de la recherche universitaire, souvent trop théorique et éloigné des préoccupations concrètes des décideurs, et le monde de l'action, manquant souvent du temps nécessaire à une réflexion approfondie »⁴. Ils ont donc une activité d'information et de réflexion sur des enjeux donnés, et constituent un espace intermédiaire entre les espaces du savoir et celle des

¹ Se reporter aux différentes contributions de l'ouvrage suivant : Steve JACOB, Jean-Louis GENARD (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004.

² Sur la définition problématique et controversée des « sciences de gouvernement » se reporter à l'article suivant : Olivier IHL « Introduction », art.cit., et plus particulièrement pp.10-13.

³ Olivier IHL « Introduction », *op.cit.*, p.14. Pour un historique des « sciences de gouvernement » et des rapports entre sciences sociales et action publique dans le cas de la France, se reporter à l'article suivant : Vincent SPENLEHAEUR, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol.12, n°48, 1999, pp. 95-128.

⁴ Pierre HASSNER, Justin VAÏSSE, « Sociologie du débat à Washington », in HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, *Washington et le monde – Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Éditions Autrement, 2003, pp.11-15, p.12.

politiques, dans la mesure où leur activité centrale est de formuler des nouveaux problèmes publics et de promouvoir des conceptions visant à orienter une future politique publique. Les *think-tanks* ont ainsi un rôle fondamental dans la phase de mise sur agenda qui précède la décision. De fait, ils participent non seulement au cadrage des débats publics sur les politiques publiques par une activité intense de diffusion de textes de réflexion, de prises de positions dans les médias (grand public ou plus spécialisés) de certains de leur membre mais ont également des contacts directs avec une partie des acteurs institutionnels de la décision. La production « quantifiable » des *think-tanks* en termes de publications de rapport, de « *working papers* » et autres documents susceptibles de devenir des documents de travail aux mains des décideurs représentent en effet, la partie visible de l'iceberg : « les contacts personnels, les rencontres, les conférences, les échanges, jouent un rôle de fécondation intellectuelle au moins aussi important »¹. Se rajoute à cela le fait qu'il existe parfois une grande circularité entre les postes de l'administration et celles des *think-tanks* : ils peuvent être dans certains pays les lieux de formation des responsables politiques de demain, et sont bien souvent un lieu de « reclassement » des anciens hommes politiques et hauts fonctionnaires. Ainsi, par tous ces biais, leur mode d'influence sur les politiques publiques reste certes indirect, mais cependant tout à fait primordial puisque c'est alors à eux que revient la tâche essentielle de « production de ressources cognitives (informations, argumentaires, raisonnements, orientations, concepts, recettes d'actions, définition d'instruments d'action publique...) »², dont vont ensuite pouvoir se saisir d'autres acteurs des politiques publiques pour renforcer la légitimité intellectuelle ou scientifique de leurs prises de position et éventuelles décisions. Autrement dit, les *think-tanks* sont ainsi « des réservoirs à idées dans lesquels peuvent puiser l'ensemble des acteurs des politiques publiques. Ils participent par là, de manière plus générale, à la définition d'un air du temps intellectuel qui imprègne plus ou moins fortement l'action publique »³. Et surtout, du fait de cette fonction de définition d'un problème et de production d'un cadre d'analyse, ils imprègnent la future politique publique d'un certain système de représentations.

¹ Pierre HASSNER, Justin VAÏSSE, « Sociologie du débat à Washington », *op.cit.*, p.14.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.209.

³ *Idem.*

Les *think-tanks* sont ainsi très nombreux dans le domaine de la politique étrangère : aux États-Unis par exemple ils constituent un des lieux privilégiés de maturation de nouvelles analyses, courants théoriques ou idéologiques en politique étrangère¹. Si leur poids est moins important dans certains pays, comme la France, où la suspicion qui règne à leur égard reste monnaie courante, notamment en ce qui concerne leur indépendance et leur financement², un pays comme la Pologne a vu se multiplier de telles structures depuis son indépendance en 1989. Leur fonction a pris plus d'ampleur ces dernières années, avec la perspective d'adhésion du pays à l'Union européenne, et ce dans le but de bénéficier d'un réservoir de connaissances relatives au fonctionnement interne de cette dernière mais également de permettre la promotion d'une « vision polonaise » sur un certain nombre de dossiers. Dans le cas présent, celui de la genèse du Partenariat oriental, le travail de repérage des acteurs impliqués a permis de mettre en évidence, à côté des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères qui s'étaient vu confié le soin de travailler à une proposition de projet sur la question du voisinage oriental, un ensemble d'experts polonais, qui ont été invités à se joindre aux fonctionnaires en question, pour travailler sur le projet³. Ils ont ainsi été des acteurs « cachés » de la formulation de la proposition polonaise, adoptée ensuite par l'ensemble des États membres en 2008. Au sein de notre première configuration polonaise d'acteurs, les experts et *think-tanks* sont des acteurs de première importance : notre travail de repérage des

¹ Pierre HASSNER, Justin VAÏSSE, « Sociologie du débat à Washington », *op.cit.*, p.13.

² Comme le fait remarquer Patrick Hassenteufel, « l'autonomie des *think-tanks* est moins financière (ils peuvent être financés en grande partie par l'État ou par d'autres acteurs de politiques publiques : partis et groupes d'intérêt en particulier), qu'intellectuelle (indépendance dans les choix des enjeux analysés et des positions adoptées) et juridique (statut de droit privé, de fondation en général) ». Le problème de l'indépendance financière des *think-tanks* est en effet à prendre en compte, notent Pierre Hassner et Justin Vaïsse, dans la mesure où ce sont souvent l'État ou des fondations privées qui les financent, et que donc « en amont de la recherche, [leur] financement permet aux fondations et au gouvernement, non pas de la contrôler, mais de l'orienter dans telle ou telle direction ». Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.209 ; Pierre HASSNER, Justin VAÏSSE, « Sociologie du débat à Washington », *op.cit.*, p.13.

³ Après avoir effectué nos deux terrains et notre travail de repérage des acteurs, nous avons eu connaissance d'un rapport produit par un *think-tank* européen, le *European Stability Initiative*, qui dresse un panorama relativement exhaustif de tous les acteurs de la vie politique, médiatique, intellectuelle, impliqués en Pologne dans le débat relatif au voisinage et à l'élargissement de l'Union européenne. Ce rapport démontrait que nous connaissions bien l'ensemble des acteurs polonais de la « configuration nationale polonaise » et que nous en avons rencontré un échantillon significatif. Voir : *The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, rapport de l'ESI, *European Stability Initiative*, publié en mars 2009, pp.1-58, disponible en ligne sur le site internet du centre à l'adresse suivante : http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_poland.pdf

acteurs impliqués dans cette action publique montre que par la production d'analyses, transmises au pouvoir politique sous forme de rapports, et par les réunions d'un comité rassemblant un échantillon d'entre eux -sélectionné par le pouvoir politique-, ces acteurs ont participé à la construction d'une proposition de gestion du voisinage oriental de l'Union européenne. En tant qu'acteurs intermédiaires « généralistes », il leur a ainsi été confié une mission de compréhension et de définition d'un problème précis. Par là même ils ont transmis aux dirigeants politiques un certain nombre de savoirs, mais également un système de représentations quant à la frontière orientale : comme le montrera le chapitre VII, la circulation des idées induit une perméabilité des dirigeants à certains contenus normatifs, que l'on retrouve ensuite dans la proposition polonaise. Il convient dès lors de se demander quels sont ces acteurs, quel est leur parcours, comment ils ont été socialisés, et quelles sont leurs croyances relatives au voisinage oriental de l'Union européenne. Autrement dit, quel tableau faire de ces acteurs cachés qui sont au cœur de la mobilisation des savoirs dans la genèse du Partenariat oriental? D'un point de vue méthodologique, nous choisissons donc ici de nous centrer sur ces acteurs en tant qu'acteurs individuels, « dont la position et les ressources les conduisent à jouer un rôle important dans les lieux variés où s'opèrent les échanges transversaux »¹.

Ainsi, dans notre démarche qui consiste à repérer les acteurs de la décision et à en faire une sociologie pour comprendre les idées / représentations sous-jacentes, les *think-tanks* et experts polonais forment une catégorie d'acteurs de choix sur laquelle, on va pouvoir en partie se concentrer. En passant par le prisme des *think-tanks* et en faisant par là une sociologie des acteurs qui portent le projet de Partenariat oriental, on peut suivre le *comment* et le *pourquoi* de la genèse de cette politique publique. L'étude de tels acteurs permet en effet, de suivre le passage des idées du forum des *think-tanks* polonais au forum des décideurs polonais au sein d'une première configuration d'acteurs, puis ensuite le passage vers une

¹ Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », *op.cit.*, p.8. Ces auteurs poursuivent leur explication en ces termes : « le choix d'observer le jeu des acteurs individuels se justifie par la nécessité, pour étudier les dynamiques d'échange à la frontière des institutions, de s'intéresser à des "contextes d'action" dans lesquels sont mises en œuvre des pratiques et des décisions concrètes. Ces dynamiques ne relèvent pas en effet de mécanismes d'influence abstraits que seule la théorie sociologique serait en mesure de dévoiler. Elles prennent forme dans des sites localisés où se négocient des questions concrètes et où participent généralement un nombre limité d'intervenants représentant chacun un segment de leur institution », pp.8-9. Nous revendiquons dans le cadre de notre étude une telle démarche.

seconde configuration d'acteurs européens –ce qui sort néanmoins du cadre de cette étude. Notons enfin que si nous ne concentrerons pas uniquement sur ce type d'acteurs, leur poids significatif au moment de la rédaction du projet polonais apparaît comme significatif dans notre travail de repérage des acteurs impliqués, puis dans le nombre d'entretiens réalisés avec ces acteurs.

B – Une méthode qui implique de nombreux défis

Procéder à une sociologie des acteurs de la décision selon les principes exposés ci-dessus pose de nombreux défis au chercheur. En premier lieu, un défi assez « trivial » se fait jour dès lors qu'on entre dans une phase d'exploration empirique sur le terrain : comment repérer les acteurs impliqués et y accéder, alors que le milieu de la politique étrangère est un milieu qui s'ouvre difficilement aux chercheurs ? Mais surtout, c'est le principe selon lequel on peut « suivre » les acteurs dans un processus d'action publique, pour ensuite mettre en évidence leurs stratégies et systèmes de représentations, qui doit être justifié. Il renvoie en effet à une question très problématique pour la sociologie et la science politique : comment, concrètement, saisir les représentations des acteurs ? Il s'agit d'un défi méthodologique, qui implique une justification épistémologique sur l'étude des représentations.

Des défis empiriques : enquêter en « milieu difficile »

Le premier défi à relever pour procéder à une sociologie des acteurs de la décision dans notre étude de la première configuration d'acteurs polonais participant à la genèse du Partenariat oriental est tout simplement de réussir à repérer les acteurs et de parvenir à les rencontrer. Il s'agissait en effet d'entrer en contact avec des individus participant à la mise en œuvre de la politique étrangère de la Pologne, terrain difficile pour nous s'il en est, du fait que le milieu de la politique étrangère est en Pologne, comme partout ailleurs, un « milieu fermé », peu accessible au regard extérieur. Rappelons qu'un terrain « difficile » est, selon les auteurs qui ont travaillé sur cette notion, un terrain qui ne se laisse pas facilement approcher, apprivoiser, et dont la difficulté est inhérente à l'objet étudié¹. La notion recouvre surtout des

¹ Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, « Enquêter en milieu "difficile" – Introduction », art.cit ; Christian LALIVE d'EPINAY, Marc-Henry SOULET, « Dans la gueule du monstre », in « Dilemmes éthiques et enjeux scientifiques dans l'enquête de terrain », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007, accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://sociologies.revues.org/index.html>

cas extrêmes d'implication de chercheurs sur leur terrain *via* une posture d'observation participante, qui peut mettre en danger à la fois l'intégrité physique du chercheur, mais aussi sa neutralité. Un terrain « difficile » sera surtout une situation de guerre ou de conflit latent¹, une situation où il s'agit pour le chercheur de pénétrer dans des groupes extrémistes² ou d'effectuer une étude dans un milieu clos totalisant (entreprise, prison, asile) ou bien encore dans un univers où les luttes de significations sont fortes (par exemple, dans l'étude d'acteurs stigmatisés comme les prostituées et drogués, ou bien dans l'étude d'un monde dans lequel il pourra se retrouver prisonnier de nouveaux codes)³. Le danger de ces terrains peut alors être *ambient*, du fait d'une éventuelle menace sur l'intégrité physique du chercheur, mais aussi *situationnel*, la menace contre le chercheur provenant de sa simple présence qui suscite incompréhension, distance, suspicion, hostilité car le chercheur est alors perçu comme un intrus dans le groupe étudié. Les conséquences pour le chercheur de tels terrains « difficiles » est alors d'avoir à gérer les dangers du terrain qui le placent dans une situation d'incertitude, tout en essayant de conserver une posture scientifique cohérente⁴. Le terrain évoqué ici n'est

¹ Vincent ROMANI, « Enquêter dans les Territoires Palestiniens - Comprendre un quotidien au-delà de la violence immédiate », art.cit..

² Daniel BIZEUL, « Les sociologues ont-ils des comptes à rendre ? Enquêter et publier sur le Front national », *Sociétés contemporaines*, n°70, 2008, pp.95-113 ; Daniel BIZEUL, « Des loyautés incompatibles – Aspects moraux d'une immersion au Front National », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007.

³ Anne VAN HAET, « De quelques objets qui blessent », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007 ; Séverin MULLER, « Les écueils du double-jeu – Une expérience d'observation participante transversale », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007.

⁴ Sur la difficulté de conserver une posture de « neutralité axiologique », –l'attitude du savant qui s'interdit tout jugement de valeur sur les objets qu'il étudie mais s'en tient volontairement à l'exposé de ce qui fait sens pour les acteurs sociaux–, posture théorique difficile à tenir dans les faits, se reporter aux contributions suivantes : Pierre BOURDIEU, « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 150, n°1, 2003, p.43-58, p.55 ; Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, « Enquêter en milieu "difficile" – Introduction », art.cit., pp.15-16 ; Vincent ROMANI, « Enquêter dans les Territoires Palestiniens - Comprendre un quotidien au-delà de la violence immédiate », art.cit., p.35. Magali Boumaza et Aurélie Campana notent ainsi que « non seulement la culture du chercheur et, plus largement, ses dispositions sociales forment un prisme à travers lequel il tente de comprendre son terrain, mais les émotions qui le saisissent peuvent influencer sur la perception du terrain, et partant, la construction de l'objet. Le partage d'émotions avec les enquêtés, que ce soit lors du recueil de récits de vie souvent entrecoupés d'épisodes dramatiques ou dans le quotidien d'un terrain dangereux, crée une proximité », p.15. Ainsi « les ajustements rendus nécessaires par la nature du terrain, le contexte de sa pénétration par le chercheur, obligent souvent, et pour ne pas dire à chaque fois, à sortir des canons de la méthode [...]. L'enjeu réside donc dans la capacité et l'habileté du chercheur à jongler entre impératifs méthodologiques et la réalité de son terrain », p.9.

pas difficile au sens mentionné ci-dessus. Ce qualificatif est employé dans un sens moins fort, pour signaler que notre travail d'enquête nous a amenée à « [...] rentrer en contact, voire en conflit avec d'éventuels ou de potentiels enquêtés, mais aussi avec des codes culturels que l'on a pas toujours intériorisés »¹. Le fait est que, « quel que soit le terrain, il est susceptible d'être considéré comme difficile. Certains le sont certainement plus que d'autres. [...] La difficulté du terrain doit s'entendre en termes relationnels : elle se tisse dans les interactions entre enquêteur et enquêtés, qui actualisent leurs *habitus* respectifs dans la situation d'enquête »². Or, dans le cas présent, le fait même de parvenir à tisser des relations avec des enquêtés difficiles à repérer et à atteindre, a fait apprécier la difficulté d'un tel terrain. Se rajoutait à cela notre absence de compréhension de la langue polonaise, qui supposait des échanges en anglais avec les personnes finalement contactées –qui aurait pu induire un tri dans les interlocuteurs et des incompréhensions.

Précisons dès à présent que la question de la langue n'a pas posé de problème majeur. Les milieux de la politique étrangère étant par définition tournés vers l'action extérieure, les acteurs maîtrisent pratiquement tous la langue anglaise. Se rajoute à cela une grande maîtrise des langues étrangères des polonais, qui s'expriment la plupart du temps relativement bien en anglais, voire parfois en français. De plus, les sources écrites sont elles aussi la plupart du temps traduites en langue anglaise : le ministère des Affaires étrangères polonais propose sur son site Internet des discours connus traduits³, les *thinks-tanks* publient des « *working papers* » dans des versions bilingues⁴, et les grands titres nationaux proposent des sélections d'articles en anglais⁵, et certains sont même entièrement publiés dans cette langue⁶. La

¹ Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, « Enquêter en milieu "difficile" – Introduction », art.cit., p.9.

² *Ibid.*, p.8.

³ Le site du ministère des Affaires étrangères polonais propose une rubrique « *Materials and documents* » : http://www.mfa.gov.pl/Materials_and_Documents_2081.html

⁴ C'est le cas des nombreuses publications des *thinks-tanks* suivants : *Centre for International Studies* (www.csm.org.pl), *Centre for Eastern Studies* (www.osw.waw.pl), *The Polish Institute on International Affairs* (www.pism.pl), *demosEuropa* (<http://www.demoseuropa.eu/>), *Stefan Batory Foundation* (<http://www.batory.org.pl>), *The Institute of Public Affairs* (<http://www.isp.org.pl>), *Natolin European Center* (<http://www.natolin.edu.pl>).

⁵ C'est notamment le cas du quotidien *Gazeta Wyborcza* : <http://wyborcza.pl/0,86871.html>.

⁶ Ainsi le quotidien *The Warsaw Voice* : <http://www.warsawvoice.pl/newsX.php/cat/Politics>

question de la lecture de sources primaires directement rédigées en polonais ne s'est pas vraiment posée, les archives du ministère des Affaires étrangères relatives au Partenariat oriental n'étant pas accessibles. Notre absence de connaissance de la langue polonaise n'a donc globalement pas été un handicap, ni pour le déroulement d'entretiens, ni pour l'accès aux sources, ni même pour vivre au quotidien en Pologne lors de nos deux séjours de recherche en 2008 et en 2009.

La vraie difficulté tenait plus au fait que le milieu que nous cherchions à atteindre était celui d'une politique étrangère, qui plus est celle de la Pologne. Par définition une politique publique comme celle de la politique étrangère possède de nombreuses particularités qui la rendent plus difficile d'étude que les autres politiques publiques. C'est un milieu fermé auquel n'ont accès que les personnes autorisées, et qui est marqué par le culte du secret. Cette dernière caractéristique se trouve renforcée dans le cas polonais : il s'agit d'une ancienne « démocratie populaire », dont les affaires externes sont encore marquées par une certaine méfiance « à la soviétique » face aux acteurs étrangers pouvant s'y intéresser. Précisons que les réminiscences d'une telle méfiance touchent tous les chercheurs, qu'ils soient polonais ou non¹. Le ministère polonais des Affaires étrangères est pourtant une structure relativement récente, totalement refondue après 1989. Dès 1948, et du fait du renforcement de la main de fer soviétique sur les affaires internes, le ministère avait été noyauté par des personnes perçues comme loyales au Parti communiste. Après les changements de 1989, la période de la transition démocratique voit un changement institutionnel : la structure du ministère est refondue, le problème étant désormais la pénurie de personnel compétent et le manque de moyens financiers². Malgré le recrutement d'une main d'œuvre à l'époque assez jeune, le ministère est aujourd'hui une institution déjà vieillissante, dont les routines sont bien ordonnées. Les responsables officiels restent difficiles d'accès, malgré l'usage de lettres de recommandations. Parvenir à obtenir des rendez-vous avec des responsables de premier rang nécessite parfois des intermédiaires supplémentaires. Il nous a ainsi été possible d'interviewer la directrice du Département « Europe orientale » du ministère après un coup de fil du

¹ Notre tutrice lors de notre mobilité Garnet à Wrocław, le Professeur Elzbieta Stadtmuller a confessé avoir été confronté aux mêmes difficultés lors de son travail de thèse et dans ses travaux postérieurs.

² Louisa VINTON, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », in PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, Londres, Macmillan, 1995, pp.23-71, pp.47-48.

directeur du fameux *Centre for East European Studies* de l'université de Varsovie¹ –rencontré grâce à notre tutrice en Pologne, Mme Elżbieta Stadtmuller. Certains autres rendez-vous ont plutôt été faciles à obtenir, du fait par exemple de l'habitude d'un diplomate longtemps en poste dans d'autres pays d'Europe à répondre à de telles demandes, ou bien grâce à une proximité d'âge entre l'enquêté et l'enquêtrice –la différence de génération étant clairement marquée dans les institutions polonaises en termes de manière de faire. D'autres se sont révélés impossibles, malgré tous nos efforts de relance : absence de réponse, refus de rencontre au motif d'une interdiction gouvernementale ou bien d'un emploi du temps trop chargé. Ce fut le cas du *Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*, directeur de l'unité spéciale du ministère des Affaires étrangères consacrée au Partenariat oriental, impossible à rencontrer du fait de son manque de disponibilité. La difficulté fut pourtant contournée par un entretien avec son second. Il est ensuite apparu qu'une rencontre avec cet acteur n'eut pas forcément été primordiale dans la mesure où, si son titre laissait *a priori* croire qu'il nous serait d'une grande utilité, il s'est avéré que ce poste avait été créé après la naissance du Partenariat oriental, et que l'acteur en question avait participé assez marginalement à la genèse de cette politique.

Nous reviendrons plus en détail dans la suite de ce chapitre sur les acteurs rencontrés, le propos est simplement ici de montrer quelles ont pu être les difficultés à pénétrer dans un milieu « difficile ». Ces dernières expliquent donc que la plupart des informations auxquelles nous avons eu accès ont été des informations de « seconde main », provenant d'un cercle rapproché gravitant autour des décideurs « officiels » de la politique étrangère polonaise, composé de commentateurs et observateurs politiques reconnus en la personne d'anciens dissidents ayant occupé des fonctions officielles au moment de la transition démocratique, de journalistes politiques, de professeurs reconnus, d'experts de différents *thinks-tanks* ayant occupé à un moment ou à un autre de leur carrière un poste au sein du ministère des Affaires étrangères ou de l'administration polonaise. Le recours à ces acteurs semblait d'autant plus nécessaire qu'ils ont eux-mêmes été partie prenante de la genèse du Partenariat oriental au sein de la Pologne, ayant été mandaté par le pouvoir politique pour produire des analyses et se réunir en petit comité de réflexion. Ils constituent donc, en tant que témoins directs et

¹ *Studium Europy Wschodniej, Uniwersytet Warszawski*, à Varsovie, spécialisé dans la formation des futurs diplomates polonais et personnel du Ministère des Affaires étrangères.

participants au processus, des sources fondamentales d'informations factuelles, mais permettent également de comprendre en profondeur, par les clés d'analyse qu'ils peuvent fournir, une meilleure compréhension des enjeux à l'œuvre, ainsi qu'une entrée directe pour mettre en évidence des systèmes de représentations très structurés sur la frontière orientale, étant de par leur métier habitués à une très forte réflexivité et à un retour d'analyse sur leurs pratiques et croyances. La crédibilité des informations fournies par ces acteurs du second cercle, si elle doit bien évidemment être critiquée par le chercheur, au même titre que les autres sources, apparaît cependant fiable. Sachant que ces acteurs ont été pour une majorité, partie au processus étudié à un moment ou à un autre, et sachant qu'ils ont pour la plupart occupé dans leur carrière des postes officiels et font partie d'un réseau d'interconnaissance restreint, leurs propos peuvent être exploités par le chercheur. En effet, le milieu de la politique étrangère polonaise est en soi très restreint, et connaît une rotation très rapide des postes entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Affaires européennes –plus connu sous l'acronyme « UKIE »¹–, les postes de direction et d'expertise des *thinks-tanks*, les postes de professeur d'université. Ces acteurs se connaissent bien entre eux, et le fait de mentionner lors d'une rencontre avec l'un une rencontre précédente avec un de ces collègues, place l'interlocuteur dans une situation où il ne peut se permettre de donner des informations erronées –informations qu'il est facile de recouper et qui pourraient donc éventuellement mettre en cause sa crédibilité. La technique employée par le chercheur consistant à faire parler les acteurs les uns sur les autres, nommée méthode « réputationnelle »², comporte ainsi un double avantage. Premièrement, étant donné la petitesse du microcosme de la politique étrangère polonaise, elle permet d'exercer une pression sur l'interlocuteur, en lui rappelant que le chercheur a également parlé à ses collègues, concurrents ou amis de longue date. Comme le soulignent Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala, « lorsqu'il étudie un "milieu" d'action publique, le chercheur est souvent amené à interroger différentes personnes au sein d'une même institution, ou des personnes appartenant à des institutions différentes, mais se connaissant plus ou moins directement et détenant des informations sur les mêmes objets d'action publique, mais aussi les unes sur les autres. En conséquence, [...] les interviewés

¹ *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, littéralement « Office du Comité à l'intégration européenne », ce qui correspond au Ministère ou Secrétariat aux Affaires européennes.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.117.

n'ont pas intérêt à mentir : le risque qu'un mensonge ou une dissimulation soient trop aisément débusqués par le chercheur exerce un effet dissuasif»¹. Ensuite, de manière plus concrète, elle permet de procéder à un travail de repérage d'autres acteurs que le chercheur aurait éventuellement manqué : en faisant la liste des acteurs rencontrés, puis ensuite en demandant à l'interviewé s'il connaît une autre personne susceptible de fournir des renseignements au chercheur, ce dernier crée un effet « boule de neige » : il va plus loin dans le travail de repérage des acteurs, peaufinant peu à peu son panorama. Ainsi, « quoique non exempte de biais, cette méthode est assez efficace pour identifier les acteurs de la décision et de la mise en oeuvre » note Patrick Hassenteufel². Elle consiste à poser des questions telles que : « quels sont, selon vous, les acteurs qui ont participé au processus décisionnel ? », ou bien « Savez vous si X ou Y étaient présents ? ». Cette démarche possède une certaine efficacité, notamment parce qu'elle permet au chercheur de se rendre compte, si les mêmes noms ressortent systématiquement s'il a effectivement rencontré l'ensemble de ces personnes, que son panorama des acteurs de la décision commence à être complété. Le risque d'une telle méthode est d'écarter les personnes n'ayant pas eu un rôle direct dans le processus, ou bien de n'interviewer que des acteurs d'un réseau ou d'une coalition d'acteurs. Un effort doit donc être fait pour élargir le panorama des acteurs de la décision en essayant de rencontrer des types d'acteurs différents qui ont une position externe et donc plus critique, comme des journalistes, commentateurs politiques ou des ONG afin d'appréhender leur logique d'action, leur perception du contexte, leur éventuelle participation à la décision, qui peuvent être fort différentes. En un mot, « dans un type d'enquête qui s'intéresse aux processus historiques d'élaboration et de mise en oeuvre d'une politique l'enjeu est [...] à la fois de recueillir le spectre le plus large de points de vue différents sur l'action passée, mais aussi de parvenir à accumuler des témoignages qui se recoupent »³. Ce travail de repérage est facilité par l'usage d'une stratégie « du bas en haut », de cercles concentriques dans l'accès aux acteurs : le chercheur doit tenter, dans la mesure du possible, de commencer par rencontrer les acteurs les moins importants du processus étudié pour aller vers les plus importants, *i.e.*, des plus éloignés du

¹ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *op.cit.*, p.585.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.117.

³ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, *art.cit.*, p.580.

centre de décision aux plus proches pour éviter langue de bois et dissimulation¹. Les connaissances acquises lors des premiers entretiens sont en effet autant d'armes entre les mains du chercheur contre les stratégies d'évitement des imposants. Avoir un accès aux marginaux, c'est-à-dire aux acteurs extérieurs au processus, répond au même but et permet également, en multipliant les aperçus critiques, de mieux cerner l'ensemble des acteurs concernés par la décision. Enfin, le repérage et l'accès à des « personnes ressources », ayant par leur position une vision d'ensemble du processus étudié, s'avère essentiel pour terminer ce travail de repérage des acteurs impliqués et est l'aboutissement d'une stratégie de « bas en haut ». Dans le cas présent, un tel acteur, présent directement lors des différentes étapes de la genèse du Partenariat oriental (à la fois au niveau polonais et au niveau européen), a été rencontré après avoir effectué la majorité du travail de repérage. Il nous a fourni un récit complet du processus de genèse, et renvoyé vers des acteurs déjà rencontrés.

Les difficultés tenant à l'entrée sur un terrain peu accessible et au repérage des différents acteurs, tout comme l'absence maîtrise de la langue polonaise, peuvent donc être minimisées, car elles n'ont pas empêché la réalisation d'un tel terrain. Certains autres aspects ont également, en un sens, facilité dans notre cas le travail empirique. En premier lieu la nationalité française de l'enquêtrice a ici été d'une grande aide. La France bénéficie toujours en Pologne d'une forte aura, tout particulièrement au sein de l'élite polonaise, et ce en dépit des relations parfois fluctuantes entre les deux pays. Une telle aura se concrétise dans les faits par une certaine maîtrise du français chez certains des acteurs rencontrés, quelque uns insistant même pour que les entretiens se déroulent en français. Cette admiration des élites pour la culture française se double, depuis l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004, d'une considération plus symbolique et politique : la France est assimilée à un « grand » pays de l'UE, un « pays qui compte », donc qui impressionne. Le fait qu'un chercheur vienne de France pour étudier la politique étrangère d'un « petit État » comme la Pologne, –étant entendu de plus, comme le dit un adage populaire polonais, que « seuls les polonais s'intéressent à la Pologne »²–, suscitait des réactions de surprise chez tous les interlocuteurs rencontrés. Cette surprise, qui se traduisait ensuite par une grande facilité à

¹ *Ibid.*, p.586.

² L'adage renvoie aux périodes les plus tragiques de l'histoire polonaise, et notamment aux différentes partitions du pays. Voir chapitre VIII.

parler, renvoie à une aspiration profonde des Polonais, qui se perçoivent souvent comme incompris des autres européens, de ce que l'on rende compte de manière plus précise de leur rôle au sein de l'Union européenne. Les acteurs rencontrés étaient ainsi conscients d'une certaine méconnaissance de la part des autres pays européens et de leurs opinions publiques des spécificités de leur politique étrangère : ils se savent taxés facilement d'« antirusse » et à ce titre caricaturés. L'étonnement de se voir confronté à un chercheur français, venant d'un grand pays membre de l'UE, pour les interroger eux, si souvent stigmatisés, ouvre donc les portes, délie les langues. À cette caractéristique culturelle, due à l'intériorisation par les Polonais d'un certain complexe d'infériorité, et à une caractéristique structurelle, due au rapport de force interne entre les États membres de l'Union, s'ajoute un autre élément facilitant le travail de terrain. De manière générale, la sincérité était au rendez-vous : pour la plupart des interviewés, « l'entretien n'est ni un interrogatoire, subi et gênant, ni une perte de temps contraignante, mais plutôt une occasion rare de pouvoir réfléchir à leurs pratiques, d'évoquer les problèmes qu'ils rencontrent au quotidien dans leur travail, et de trouver une écoute extraordinairement attentive »¹. De fait, « on ne saurait sous-estimer ce "bonheur d'avoir à dire, de pouvoir dire, et de dire bien, qui pousse à dire toujours plus" »². Par ailleurs, dans le cas présent, le personnel en charge de la formulation et mise en œuvre de la politique étrangère polonaise a beaucoup changé ces dernières années. On peut notamment observer, depuis l'entrée du pays dans l'UE, un début de renouvellement des générations en poste. Nous reviendrons sur ce point dans notre troisième partie, dans un travail d'explicitation de l'europanisation progressive de la politique étrangère polonaise. Précisons simplement ici que les personnes en charge des postes clés dans l'administration³ sont de plus en plus des trentenaires, ce qui participe à un renouvellement des pratiques et contribue dans une certaine mesure à minimiser, au sein du Ministère des Affaires étrangères, la méfiance à l'égard de la presse et des chercheurs. Les habitudes en cours dans les autres chancelleries européennes, et surtout à Bruxelles, où la prise de contact entre chercheur et politique est répandue, commencent à s'implanter progressivement à Varsovie. Elles dépendent peu ou prou des

¹ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit., p.585.

² *Idem.*

³ Il n'est pas ici question des postes de responsables politiques, qui, à quelques exceptions notables -comme le ministre des affaires européennes actuel, Mikolaj Dowgielewicz, qui a moins de quarante ans-, restent entre les mains d'une génération plus âgée, celle de la transition démocratique.

volontés individuelles des acteurs, et de leur parcours professionnel : untel, qui a été en poste à Bruxelles et connaît la pratique, ouvrira plus facilement la porte de son bureau. Après avoir essuyé de nombreux refus, nous avons ainsi pu rencontrer un nombre significatif d'acteurs de la politique étrangère polonaise. Notre travail de terrain en a ainsi été rendu possible, les défis empiriques n'ayant pas été insurmontables, malgré un terrain *a priori* « difficile »¹.

Défis méthodologiques et justification épistémologique

À ce premier défi d'ordre empirique, relatif à la réalisation concrète du terrain, s'est ajouté un défi méthodologique beaucoup plus important : comment parvenir à saisir, à côté de leurs stratégies, les systèmes de représentations des acteurs impliqués dans cette première configuration polonaise ?

Il s'agit là d'un problème majeur auquel est souvent renvoyée la science politique, et plus généralement, la sociologie dans son ensemble. Patrick Hassenteufel souligne que, dès lors qu'il tente d'étudier des systèmes de représentations, le chercheur se trouve confronté à quatre défis majeurs. Ces problèmes sont ceux rencontrés notamment par l'analyse cognitive des politiques publiques. Le premier porte sur « la constitution de corpus homogènes pour l'identification des systèmes de représentations »², le second, sur « le recours aux méthodes d'analyse de discours »³ utilisé pour l'analyse des entretiens, le troisième sur « l'analyse des lieux de production et de diffusion des matrices cognitives, parfois désignés par l'expression "forums de politiques publiques" »⁴. Cette troisième difficulté, liée au « repérage de ces lieux, suppose de s'appuyer sur des entretiens permettant de comprendre les processus de diffusion des systèmes de représentations. Ils peuvent également être analysés à partir de matériaux discursifs, en portant notamment attention aux références utilisées, aux citations, aux emprunts, etc. Reste à comprendre comment ces représentations sont reçues »⁵. Ce dernier

¹ Tout comme Samy Cohen, il nous semble donc tout à fait possible de mener une enquête de terrain sur un sujet aussi ardu que la politique étrangère. Si nous partageons la même conclusion que cet auteur, nous n'utilisons cependant pas les mêmes méthodes d'enquête. Samy COHEN (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.112.

³ *Ibid.*, p.112.

⁴ *Ibid.*, p.113-114.

⁵ *Ibid.*, p.114.

point mène au quatrième défi posé par l'analyse des systèmes de représentations : il s'agit de celui de l'analyse de leur appropriation par les acteurs, ce qui suppose de recueillir « des matériaux biographiques permettant de retracer des trajectoires intellectuelles à partir de la formation (universitaire notamment) des acteurs et des interactions (rencontres et contacts jouant un rôle intellectuel structurant) »¹. Patrick Hassenteufel note toutefois que les analyses en termes de socialisation ne sauraient être suffisantes : « il faut y ajouter les gains ou les bénéfiques que retirent les acteurs de leurs croyances. Ils ont, le plus souvent, de "bonnes raisons", correspondant à une rationalité subjective d'adhérer à un système de représentation »². Autrement dit, cela implique de s'intéresser, chez les acteurs, aux représentations, mais également aux intérêts et stratégies qu'ils mettent en œuvre, d'articuler ressources, idées et intérêts pour comprendre l'orientation de leurs stratégies.

Ces quatre problèmes relatifs à l'étude des systèmes de représentations se doivent d'être examinés l'un après l'autre, et ce afin de justifier la possible analyse de ces systèmes. On écartera ici le dernier, relatif à l'articulation entre représentations et stratégies, puisque déjà expliqué précédemment dans ce travail. Les trois premiers problèmes renvoient à une autre question de fond : existe-t-il des représentations et est-il possible de les étudier scientifiquement ? Les tenants d'un positivisme intransigeant refusent en effet de donner du crédit à la thèse qu'il existe, pour toute action effectuée par un acteur, « des ressorts psychologiques »³ à cette action, qu'ils soient envisagés sous forme de raisons ou de dispositions, au motif que ce ressort ne serait pas visible, palpable, observable, donc non existant. De nombreux auteurs ont démontré l'existence de ces motifs cachés de l'action et leur importance pour l'analyse. De fait, comme le souligne Daniel Bizeul, « aucun sociologue n'a jamais étudié des actions sans statuer à un moment donné sur les pensées, les perceptions ou les intentions des individus concernés, aucun sociologue ne peut prétendre étudier les humains considérés dans leur existence collective en les vidant de ce qui leur est propre et qui a trait à leurs créations mentales et affectives »⁴. Les chercheurs en sciences sociales statuent

¹ *Idem.*

² *Idem.*

³ Selon l'expression de Daniel Bizeul : Daniel BIZEUL, « Les ressorts psychologiques sont-ils des faits ? », in PAILLÉ Pierre, (dir.), *La méthodologie qualitative – Postures de recherche et travail de terrain*, Paris, Éditions Armand Colin, 2006, pp.63-83.

⁴ Daniel BIZEUL, « Les ressorts psychologiques sont-ils des faits ? », *op.cit.*, p.64.

sur les « ressorts psychologiques des actions individuelles ou encore sur les "états intérieurs" ou "subjectifs" des individus »¹ dans la mesure où ils étudient des acteurs qui se conduisent en fonction de ce qu'ils savent ou imaginent des causes ou des intentions ayant présidé aux mouvements des autres acteurs du contexte dans lequel ils sont placés. Et même s'ils ne sont pas visibles et directement palpables, ces ressorts psychologiques sont néanmoins réels. C'est que, « à défaut de constituer une réalité cernable et attestable à la façon de faits ou de choses, ces états subjectifs ont au moins le degré de réalité que les autres leurs accordent et que l'individu concerné se persuade qu'elles ont ; le caractère tangible de leur réalité se manifeste par ricochet, en quelque sorte, au travers des interprétations et des actes qu'ils suscitent »². Dès lors se pose une question d'importance : « comme chercheurs, de quelle façon pouvons-nous rendre compte de ce qui se trouve ainsi "dans la tête" des individus, ou de ce qui "motive" les membres d'un groupe, sans risquer d'être à côté de la plaque ? »³. La posture de recherche qui choisit de s'intéresser aux ressorts psychologiques des acteurs pour les comprendre, et leur donner un sens scientifique en les reliant à une action donnée, se base sur la démarche compréhensive de la sociologie de Max Weber. Rappelons que pour Max Weber la sociologie est la science qui se propose de comprendre l'activité sociale en l'interprétant, et par là, d'expliquer causalement son déroulement et ses effets⁴. « Compréhensive, la sociologie de Weber vise à saisir les motifs des actions humaines et à interpréter la signification que les individus leur donnent »⁵ : analyser une représentation, une croyance, d'un acteur donné revient en fait à expliciter le sens de ladite croyance pour cet acteur. C'est une telle démarche que Raymond Boudon adopte par exemple dans son explication des croyances collectives par des raisons⁶. Cependant le défi d'une telle analyse demeure de taille et il semble difficile de prendre en compte de manière scientifique les ressorts psychologiques des acteurs, tant les méthodes pour les atteindre semblent aléatoires. Cela a pour conséquence

¹ *Ibid.*, p.65.

² *Ibid.*, p.65.

³ *Idem.*

⁴ Max WEBER, *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Éditions Plon, 1965 ; Max WEBER, « Le métier de savant » in WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, Paris, Éditions Plon, 1963.

⁵ Bernard VALADE, *Introduction aux sciences sociales*, Paris, PUF, 1996, p.373.

⁶ Voir par exemple : BOUDON Raymond, « L'explication cognitive des croyances collectives », in BOUDON Raymond, BOUVIER Alban et CHAZEL François (dir.), *Cognition et sciences sociales – La dimension cognitive de l'analyse sociologique*, Paris, PUF, 1997, pp.19-54.

de compliquer le travail du chercheur et de le forcer à fréquemment faire aveu d'ignorance : le chercheur se doit d'être modeste, conscient de ses propres limites et de celles de son travail. Nous partageons ici la conclusion de Daniel Bizeul : « s'il est exact que le for intérieur des individus est, en toute rigueur, inatteignable, il ne s'ensuit pas que nous puissions sans dénaturation de la réalité humaine, mettre de côté les incertitudes de la subjectivité et de l'intersubjectivité dans nos étude, quand bien même notre tâche en devient plus difficile. Dans le monde qui nous préoccupe en tant que chercheur, nul ne peut décider pour de bon de ne plus accoler des mobiles définis aux actions individuelles, que ces mobiles soient dus à leur auteur ou à quiconque d'autre, aussi bien ses proches, un juge, un sociologue »¹. Ce dernier doit pourtant tenter de donner une connaissance de ces ressorts opaques de l'action, fût-elle partielle et incertaine. Le tout est que « le sociologue doit admettre que son savoir est borné ; c'est là un principe de bon sens. Sa compréhension des actions d'autrui repose en effet sur ce qu'il est apte à percevoir et à interpréter au titre de témoin, de protagoniste ou d'auditeur, comme n'importe qui d'autre et selon ce qu'il est déjà accoutumé à faire de façon ordinaire. Son principal avantage tient à sa possibilité d'enquêter, et ainsi, de détailler les actions par le menu, de noter réactions et commentaires, de confronter les interprétations, sans avoir pour nécessité d'aboutir à une version unique et unanime tenant lieu de vérité. Il détient le privilège d'établir qu'il n'existe pas de certitude tranchée sur les motifs des individus engagés dans une action. Ce qu'il va mettre en lumière, ce sont au contraire, des ambiguïtés, des incohérences, des récits concurrents, propres à faire de cette question des motifs, "une affaire fondamentalement énigmatique" [...]»².

Notre position sur ce débat de fond posé par l'analyse des systèmes de représentations des acteurs, relatif à l'existence de ces représentations « cachées » et à leur étude, est ainsi justifiée. Le point suivant est celui des problèmes concrets touchant à l'identification des systèmes de représentations, à la formation et l'analyse d'un corpus, ainsi qu'à leur diffusion entre acteurs de ces dernières. L'identification des systèmes de représentations des acteurs passe par une identification de leur position dans le champ social : c'est ce que postule la sociologie de l'action publique en mettant en avant l'analyse des positions des acteurs³. La

¹ Daniel BIZEUL, « Les ressorts psychologiques sont-ils des faits ? », *op.cit.*, p.80.

² *Ibid.*, p.81.

³ Vincent DUBOIS, « L'action publique », *art.cit.*, p.317.

mise en évidence de la relation entre position et représentation est aussi présente dans les analyses de psychologie sociale qui travaillent sur le repérage des représentations. Ainsi Grégory Lo Monaco et Florent Lheureux soulignent qu'une représentation sociale est « une structure cognitive (mentale) agrégeant divers constituants, stockée en mémoire et associée à un "objet" »¹. Cependant, loin d'être exclusivement cognitive, une représentation est également « une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la constitution d'une réalité commune à un ensemble social »². Autrement dit, « plusieurs individus créent, puis adoptent, la même représentation d'un objet et s'y réfèrent dans une finalité tant symbolique, c'est-à-dire interpréter et anticiper les événements du monde extérieur [...] que dans une finalité opératoire (adopter un ensemble de pratiques visant la "maîtrise" quotidienne de ce monde) [...]. C'est donc une structure *sociocognitive*, reflétant bien plus la place similaire qu'occupent plusieurs individus dans la société, que leurs personnalités et expériences propres »³. Les représentations sont de fait liées à l'insertion des individus dans un ensemble de rapports sociaux et possèdent deux réalités : l'une psychique, liées à l'imagination de l'individu concerné, et la seconde, extérieure, qui se situe au sein d'un groupe social⁴. François Dosse, en exposant ces thèses cognitivistes, note que « la perception apparaît tout à la fois construite par l'organisme sous l'influence du traitement des informations provenant de l'environnement et contrainte par les mécanismes propres au système perceptif lui-même »⁵. En effet, par rapport à un même objet de l'environnement, les individus reçoivent diverses informations, informations qui sont alors des sources de communications entre acteurs. Suite à ces interactions répétées, les individus vont alors conserver en mémoire, interpréter, voire réorganiser celles-ci différemment selon leur place dans la société. Par conséquent, pour la psychologie sociale, « étudier une telle

¹ Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, « Représentations sociales : théories du noyau central et méthode d'études », *Revue électronique de psychologie sociale*, n°1, pp.55-64, p.56. Disponible à l'adresse suivante : <http://RePS.psychologie-sociale.org>

² Denise JODELET, « Représentations sociales : un domaine en expansion », in JODELET Denise (dir.), *Les représentations sociales*, op.cit., pp.47-77, p.53.

³ Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, art.cit., pp.56-57. Nous soulignons.

⁴ *Ibid.*, p.57.

⁵ François DOSSE, « Les représentations mentales : l'orientation cognitiviste », in DOSSE François, *L'empire du sens – L'humanisation des sciences humaines*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, pp.227-239, p.235.

représentation revient donc autant à étudier la structure cognitive qu'elle constitue, que son ancrage social »¹ dans un champ donné : la représentation est un système contextualisé². Cela suppose une analyse des positions des acteurs, positions alors responsables pour partie de la formation d'une représentation donnée. On pourrait facilement objecter à une telle considération l'argument suivant : les acteurs repérés et étudiés font partie de l'élite, ce sont des « acteurs de la décision », l'analyse des positions ne révélera donc que les représentations sociales des « dominants ». Un tel argument nous semble tout à fait pertinent, mais ne constitue pas, pour notre objet d'étude, une objection recevable. En effet, notre but est clairement d'étudier les systèmes de représentations du groupe restreint des décideurs polonais en matière de politique étrangère pour voir comment ils peuvent se retrouver dans un projet de politique publique européenne, pas de statuer ou non sur la présence de ces systèmes de représentations au sein de la population polonaise dans son ensemble. C'est justement une analyse des représentations des dominants que nous proposons : le biais qu'entraînerait uniquement l'observation des positions d'une élite n'est donc pas un problème dans notre cas. De cette remarque découle un point important : une montée en généralité n'est pas possible. « Déduire hâtivement de l'analyse des pratiques d'un individu ou d'un groupe social dans un contexte social déterminé des schèmes ou des dispositions généraux (des habitus) qui fonctionneraient partout ailleurs, en d'autres lieux et en d'autres circonstances, constitue une erreur fréquente d'interprétation » note Bernard Lahire³.

Le dernier problème examiné ici est celui, fréquemment soulevé, de la diffusion des systèmes de représentations entre acteurs et, dans la mesure où les acteurs sont insérés dans des configurations sociales plus larges (la configuration nationale polonaise dans notre cas), de l'articulation problématique entre niveau individuel et niveau collectif. Deux éléments sont ici à expliciter. Le premier, au niveau individuel, est qu'un acteur peut posséder en son sein plusieurs systèmes de représentations conjointes qu'il faudra prendre en compte. Comme le met en évidence Bernard Lahire, les individus peuvent « [...] intérioriser ou incorporer une pluralité de schèmes cognitifs ou de dispositions mentales et comportementales pas forcément

¹ Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, art.cit., p.57.

² Jean-Claude ABRIC, « Les représentations sociales : aspects théoriques », in ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, op.cit, pp.11-36, pp.14-15.

³ Bernard LAHIRE, « Prédilections naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », in LAHIRE Bernard, *L'esprit sociologique*, op.cit., pp.261-307, p.298.

cohérentes entre eux »¹. Il donne à ce phénomène l'explication suivante : « ce qui peut expliquer la [...] cohabitation au sein d'un même individu, de concepts, de croyances mutuellement incompatibles, c'est la variété des logiques cognitives présentes au sein de la même société et la pluralité des influences socialisatrices subies/vécues par les individus qui peuvent intérioriser des manières de croire, de sentir, de voir et d'agir différentes dans des contextes différents »². La différenciation sociale des sphères d'activités, et notamment la différenciation sociale du travail de représentation permet la constitution d'univers sociaux différenciés ; et c'est la fréquentation longue et la socialisation des individus dans ces univers qui conduit à l'intériorisation de types de représentations différents selon le contexte où s'inscrit leur action. Il importe donc au chercheur de prendre en compte ces systèmes de représentations divers, notamment en considérant le contexte dans lequel s'insère l'individu étudié³. Mais ce système de représentations est également partagé par un groupe social, du fait d'un processus de circulation de ces représentations entre acteurs et entre arènes. Dans ce cas, le chercheur doit également prendre en compte la probabilité d'ambiguïtés et de contradictions entre représentations, dans la mesure où les phénomènes de transmissions des idées conduisent à des altérations et des appropriations diverses par les acteurs⁴. Ainsi, la prise en compte des systèmes de représentations comme motif d'un certain type d'action au sein d'une configuration d'acteurs « [...] ne doit pas partir du postulat de la cohérence *a priori* d'un système de représentation partagé, mais au contraire, prendre en compte ses multiples traductions, parfois divergentes et contradictoires, au sein d'un acteur collectif »⁵.

Pour résumer, dans ce point de la démonstration les défis empiriques et méthodologiques auxquels nous avons été confrontés ont été mis en évidence. Concernant le

¹ *Ibid.*, p.299.

² *Ibid.*, p.302.

³ La prise en compte du contexte est d'ailleurs la seule manière pour le chercheur d'éviter des erreurs d'attribution de ressorts psychologiques à des acteurs. Comme le souligne Daniel Bizeul, afin de minimiser sa marge d'erreur, « la seule solution, pour le chercheur, est de spécifier les moments et les contextes où surviennent telles manifestations et tels commentaires ou explications, sans prendre sur lui de trancher et d'attribuer une pensée claire et définir à la personne concernée. En cela il se différencie du juge, à qui il revient de qualifier un acte clairement et une fois pour toutes ». Daniel BIZEUL, « Les ressorts psychologiques sont-ils des faits ? », *op.cit.*, p.79.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.118.

⁵ *Ibid.*, p.118.

défi méthodologique de l'étude des représentations, nous avons cherché à justifier épistémologiquement la possibilité de l'étude de systèmes de représentations sous-jacents à l'action d'individus. Il en résulte qu'une telle étude semble possible, avec de nombreuses mises en garde, qui constituent autant de garde-fous pour le chercheur pour procéder à une analyse scientifique. Dès lors que ces précautions d'usage sont énoncées, comment procéder, concrètement, à une étude de systèmes de représentations ? Par quelles techniques les identifier ? Le troisième et dernier point de ce chapitre a pour objet la présentation du protocole d'enquête retenu pour répondre à notre hypothèse de recherche et tenter de faire émerger ces représentations.

C – Le protocole d'enquête retenu : entretien semi-directif et technique d'associations verbales

Rappelons tout d'abord que la démarche du chercheur en sociologie et en science politique est de commencer par formaliser son objet d'étude et de construire une (des) hypothèse(s) de recherche pour expliquer ce dernier, puis de mettre en place un cadre théorique lui fournissant les outils conceptuels pour analyser de la manière la plus adéquate possible cet objet. Il tente ensuite de valider son (ses) hypothèse(s) de recherche par des techniques d'enquêtes, pour vérifier « sur le terrain », de manière empirique, si son (ses) hypothèse(s) se trouvent vérifié(e)s ou bien amendé(e)s et si elles permettent d'expliquer / comprendre le mieux possible l'objet étudié. Dans notre cas, il s'agit d'analyser la genèse du Partenariat oriental emmenée par la Pologne, État leader du processus, en vérifiant quelles ont été les interactions et l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, avant de s'intéresser aux interactions entre acteurs au niveau européen. Cela suppose d'identifier dans un premier temps les grandes étapes du processus et les acteurs impliqués, et ensuite dans un second temps, de repérer les orientations stratégiques et cognitives des acteurs polonais de la première configuration. Ce sont les deux buts de notre travail d'enquête.

L'enquête se définit selon Sylvain Laurens comme « un ensemble de techniques successives permettant de procéder à une même objectivation »¹ du processus que l'on cherche à expliquer. Autrement dit, cette enquête peut prendre différentes formes, et avoir recours à différentes techniques complémentaires, ensemble de techniques et méthodes qui vont former le protocole d'enquête du chercheur. Ces techniques diverses peuvent avoir pour but de rechercher des informations, des données historiques et factuelles sur un problème donné, mais également servir à mettre en évidence ce que les acteurs pensent de ce problème et ce qui explique le sens de leur action dans ce processus. Concernant le premier point, les données « informatives » concernant la genèse du Partenariat oriental au sein de la Pologne n'étaient pas disponibles sous formes d'archives, ces dernières étant fermées. Un travail historiographique n'était donc pas possible : on se retrouve donc dans ce cas confronté à la « nécessité de recourir aux entretiens pour glaner les informations factuelles interstitielles qui permettront au chercheur de reconstituer des processus de décision »². D'où la nécessité de passer par une enquête de type ethnographique permettant de récolter des informations *in situ* et de raconter ensuite ce qui a été observé / appris sur le terrain³, puisque « les témoignages oraux sont donc souvent les seules données permettant d'avoir accès à l'histoire de la genèse d'une intervention publique ou d'une décision »⁴. Ce type d'enquête oblige le chercheur à se rapprocher des acteurs, à entrer en interaction avec eux pour étudier leur motivation profonde à travers des discours, des pratiques ou des attitudes. De fait, « elle permet d'appréhender l'objet de la recherche de l'intérieur »⁵. Une enquête ethnographique se concrétise le plus

¹ Sylvain LAURENS, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? – Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, n°69, 2007/4, pp.112-127, p.121.

² Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit, p.577.

³ L'enquête ethnographique répond au souci d'une quête de savoir à partir d'une situation vécue par le chercheur (« l'enquête de terrain »), et repose sur l'idée que l'expérience personnelle est le préalable à la connaissance (au contraire du travail d'archives). « Ce sceau "d'authenticité" de la recherche ne se conçoit qu'à travers l'obtention de matériaux de première main récoltés sur le terrain » notent Magali Boumaza et Aurélie Campana. Cette tradition de recherche, instaurée en ethnologie par l'école de Chicago de Robert Park, implique une entrée sur le terrain avec une implication plus ou moins longue du chercheur à un endroit, dans une organisation ou une société, pour avoir une socialisation minimale du milieu enquêté et donc une bonne connaissance de celui-ci. Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, art.cit., p.18.

⁴ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit, p.577.

⁵ Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, art.cit., p.20.

souvent par l'emploi par le chercheur de la méthode d'observation : cette posture de repose sur l'établissement de relations approfondies avec un petit nombre d'interlocuteurs privilégiés, dans le contexte d'un travail de terrain quotidien¹. Si la méthode d'observation participante possède de nombreux atouts en général, et dans l'étude d'un processus décisionnel en particulier –dans la mesure où elle permet d'appréhender le processus en train de s'effectuer et évite les biais d'une étude où le chercheur arrive après coup²–, l'observation n'est toutefois pas toujours possible à pratiquer et, surtout, elle n'est pas suffisante dans la mesure où le processus décisionnel est dispersé dans le temps et l'espace : cette méthode, ne permet pas plus qu'une autre de rendre compte de l'ensemble du processus décisionnel. Il semblerait que seule une combinaison d'outils permettent d'appréhender au mieux ce dernier, en évitant les biais de chacun.

Quelle combinaison d'outils alors choisir pour procéder à notre enquête de terrain ? C'est une fois de plus ici notre objet d'étude, ainsi que nos postulats théoriques, qui conduisent à l'adoption de certains outils méthodologiques. Notre rejet du modèle rationnel de la décision nous conduit en effet à adopter des méthodes qui ont permis, à côté du repérage des grandes étapes du processus décisionnel de la genèse du Partenariat oriental, de cerner les orientations stratégiques et cognitives des acteurs, de repérer leurs «ressorts psychologiques». Il s'agit de la méthode qualitative des entretiens (sous une forme semi-directive) ainsi que l'utilisation d'une méthode tirée de la psychologie sociale, la technique des associations verbales, auxquels se rajoutent la mobilisation d'un corpus de divers documents écrits.

¹ Il s'agit de la définition donnée par Jean-François Werner : Jean-François WERNER, *Marges, sexe et drogues à Dakar : ethnographie urbaine*, Paris, Éditions Karthala, Éditions de l'ORSTOM, 1994, p.65.

² « L'observation présente l'avantage d'être une méthode qui appréhende le processus décisionnel en train de s'effectuer et non après coup, ce qui est le cas pour l'entretien et le recueil de documentation. Elle permet de ce fait d'éviter les biais liés aux reconstitutions *a posteriori* par les acteurs et à l'illusion rétrospective qu'est spontanément amené à pratiquer le chercheur qui, en quelque sorte, connaît la fin du processus (en tout cas des éléments d'aboutissement) ». Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.77.

Le choix d'entretiens semi-directifs avec deux usages différenciés

L'entretien est la principale méthode qui nous a permis de répondre à notre double objectif de travail d'enquête. Contrairement à bien des critiques qui ont pu lui être adressées¹, Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala rappellent que « l'entretien peut produire des données fiables aussi bien sur les processus historiques d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (ce que nous appelons l'entretien informatif/narratif) que sur les pratiques effectives des acteurs et les représentations sous-tendant ces pratiques (entretien compréhensif) ; dans nombre de cas il est même la meilleure (ou la seule) voie pour y parvenir »². On peut en effet faire un double usage de cette technique d'entretien, qui correspond aux deux objectifs de la sociologie de l'action publique. Dans un premier temps, l'usage informatif permet de répondre à la question du *comment* de l'action publique : l'entretien narratif permet de reconstituer le déroulement de l'action publique dans sa dimension historique. C'est alors un outil d'enquête qui autorise la construction d'un corpus de données relativement fiables sur les faits et événements constitutifs d'un processus d'action publique, sur ses caractéristiques objectives (chronologie des événements, informations factuelles). Ainsi « en l'absence de sources écrites, de revues de presse suffisamment nourries, face à des processus d'action en cours, se tramant autour d'interactions informelles, les récits des acteurs qui sont parties prenantes de ces processus sont les seuls moyens de reconstituer les processus historiques de constitution de l'action publique »³. L'entretien est de fait une manière d'acquérir des précisions sur les processus de décision, les moments importants de ce processus, sur les différents acteurs impliqués, leur position et leur rôle. On fait alors un usage « historien » de l'entretien⁴. Dans un second temps, un usage compréhensif de l'entretien permet de répondre à la question du *pourquoi* de l'action publique : l'entretien compréhensif permet une analyse des pratiques et représentations des acteurs des politiques publiques. Cet usage compréhensif de l'entretien

¹ Un compte rendu détaillé de toutes les critiques qui ont pu être formulées contre l'usage de l'entretien, notamment dans l'étude de l'action publique, et des réponses à ces critiques est proposé dans l'article suivant : Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit.

² *Ibid.*, p.557.

³ *Ibid.*, p.557-558.

⁴ Pour plus de précisions sur un tel usage informatif de l'entretien, se reporter à : Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit., pp.575-583.

diffère de l'usage informatif dans le sens où « il envisage différemment la subjectivité des acteurs sociaux, que le chercheur souhaite ici non pas tant "contrôler" qu'"utiliser", afin de mettre à jour les pratiques d'action publique et les représentations qui le sous-tendent »¹. Il s'agit de comprendre les points de vues des acteurs, de saisir les schèmes cognitifs qui orientent effectivement leurs pratiques : dans cet usage, « l'entretien vise donc à comprendre les raisons d'agir et à reconstruire l'espace des points de vues sur le monde »². Le but n'est pas de faire une compilation des opinions des acteurs, mais de comprendre les représentations qui orientent dans leurs pratiques et actions concrètes les acteurs : il s'agit de faire émerger au moment de l'entretien les structures de sens des acteurs, les références qui guident leurs actions³. Cette analyse des représentations se double d'une étude de la position et de la socialisation de chaque acteur en leur posant des questions relatives à leur trajectoire personnelle, pour produire un « récit de vie », dans le but de révéler son appartenance à certaines institutions, sa trajectoire personnelle et sociale, sa formation... autant d'éléments qui permettraient d'expliquer ensuite la compréhension qu'un acteur peut avoir d'un fait ou d'un problème. En effet, ce récit de vie « conduit à la découverte essentielle de la "définition de la situation" telle qu'elle se manifeste dans l'acteur social »⁴ et dont le chercheur ne peut faire abstraction dans l'analyse. Ce double usage de l'entretien, à la fois informatif et compréhensif, est celui qui semble le mieux convenir à notre étude de la genèse du Partenariat oriental, car il nous permet d'approcher son *comment* et son *pourquoi*.

Comme ont pu le montrer Philippe Bongrand et Pascale Laboirier, l'entretien est la méthode la plus connue et la plus utilisée en science politique, surtout dans l'analyse des politiques publiques, même si paradoxalement peu de réflexion méthodologique a été produite sur l'entretien comme outil du chercheur, celui-ci demeurant jusqu'il y a peu, un « impensé méthodologique » en sciences sociales⁵. Il se concrétise sous différentes formes : entretien

¹ *Ibid.*, p.583.

² *Ibid.*, p.584.

³ Pour plus de précisions sur un tel usage compréhensif de l'entretien se reporter à : Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit., pp.583-595.

⁴ Roberto CIPRIANI, « L'analyse qualitative comme approche multiple », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, novembre 2009, p.7, accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://sociologies.revues.org/index.html>

⁵ Ces deux auteurs soulignent dans leur article que « l'entretien fait désormais figure d'impératif instrumental de l'analyse française des politiques publiques, au point de pouvoir faire le plus souvent Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

directif, semi-directif ou bien non-directif. Nous n'allons pas ici revenir en détail sur les avantages et obstacles dans la pratique et l'usage de chacune de ces techniques d'entretien qui opposent les tenants de chacune d'elle. Bien que nous jugions de tels débats d'une importance cruciale pour la science politique, la place nous manquerait pour l'exposer correctement¹. Nous nous contenterons donc d'expliquer quelle a été ici la technique d'entretien retenue et pour quelles raisons. Le but de notre travail d'enquête est d'identifier les grandes étapes chronologiques du processus décisionnel de la genèse du Partenariat oriental ainsi que les acteurs impliqués, puis de mettre en évidence leurs orientations stratégiques et cognitives. Différents types d'entretiens se proposent de viser les représentations des acteurs. C'est le cas notamment de la technique de l'entretien non-directif, qui est généralement prescrit pour parvenir au niveau latent de la pensée des acteurs et connaître leurs représentations profondes, dans un usage apparenté à l'usage de l'entretien par des psychanalystes². L'entretien dit « ethnographique » est également recommandé pour accéder aux croyances des acteurs, mais

l'économie de justifications théoriques ». Ils démontrent cet état de fait par un travail de dépouillement d'un corpus de mémoires de DEA et la passation d'un questionnaire auprès de docteurs en science politique. Ils en concluent que l'entretien est aujourd'hui une pratique incontournable en science politique, malgré une réflexion méthodologique sur ses usages un peu à la traîne. Philippe BONGRAND, Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *op.cit.*, p.75.

¹ Citons simplement l'ensemble des travaux auxquels on pourra se référer pour un plus ample aperçu de ces débats : BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Éditions Armand Colin, 2005 ; BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales – Plaidoyer pour l'"entretien ethnographique" », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.226-227 ; COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, *op.cit.* ; CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel, WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants – À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèse*, vol.16, n°1, 1994, pp.114-132 ; DUCHESNE Sophie, « Entretien non-structuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on faire l'économie de l'entretien "non-directif" en sociologie ? », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.189-206 ; LAURENS Sylvain, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? - Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *op.cit.* ; LEGRAND Jean-Baptiste, « La "neutralité" dans l'entretien de recherche – Retour personnel sur une évidence », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.207-225 ; MEMMI Dominique, « L'enquêteur enquêté – De la "connaissance par corps" dans l'entretien sociologique », *Genèses*, vol.35, n°1, 1999, pp.131-145 ; PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *op.cit.* ; MAYER Nonna, « L'entretien selon Pierre Bourdieu, analyse critique de *La misère du monde* », *Revue française de sociologie*, XXXVI, 1995, pp.355-370

² Alain BLANCHET, Anne GOTMAN, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, *op.cit.* ; Pierre BOURDIEU, *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1993 ; Sophie DUCHESNE, *art.cit.* Pour la critique d'une telle méthode voir : Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, *art.cit.* ; Nonna MAYER, *art.cit.*

en s'insérant dans un protocole d'enquête qui prévoit l'immersion sur le terrain dans la durée du chercheur, l'entretien n'étant qu'un moment particulier au sein d'un travail plus général d'observation. Les deux méthodes partagent l'idée d'un retrait total de l'enquêteur dans la situation d'entretien : elles sont non-directives. En effet, elles supposent que le chercheur n'est là que pour recueillir les propos d'un acteur dans une « écoute », une « communication orale », le laissant libre de détours qu'il souhaite, de peur de lui imposer, par des questions et des recadrages du propos, des problématiques et de déformer son discours. Le but est de faire émerger une parole « vraie », « brute », « autonome ». De telles méthodes ne peuvent cependant nous convenir, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'entretien ethnographique, comme il s'insère dans un travail d'observation plus global n'avait aucun intérêt pour nous du fait, on l'a vu, de notre impossibilité d'observer le processus décisionnel. Ensuite, notre rejet de ces méthodes vient plus généralement du fait que ces techniques d'entretiens « convergent pour dénier à la méthode [de l'entretien (en général)] la capacité de produire rétrospectivement des données factuelles fiables sur ce qu'on fait les acteurs et ce à quoi ils ont participé. Les discours produits dans l'entretien sont porteurs de données qui sont davantage considérées comme des "symptômes, plutôt que comme des réalités ou des faits" »¹. Mais surtout, c'est la méthode de l'entretien semi-directif, telle qu'employée par la sociologie de l'action publique, qui semblait la plus à même de répondre à nos objectifs d'enquête. Si cette technique d'entretien a pu, un temps, faire « figure d'entre-deux bizarre, de méthode hasardeuse, et pour ainsi dire, peu scientifique »², c'est elle qui est désormais principalement utilisée dans l'étude de processus d'action publique. Elle se caractérise par un degré d'intervention plus fort du chercheur dans le déroulement de l'entretien : ce dernier peut chercher à cadrer le propos de l'acteur en lui demandant de préciser, de revenir sur tel ou tel élément, d'essayer de lui faire reformuler certains points. Il s'agit en fait d'interroger un individu de manière plus rigoureuse en l'obligeant à se concentrer sur quelques sujets, préalablement défini par l'enquêteur dans un « guide d'entretien ». C'est en raison de cette forte implication du chercheur et de la contrainte relative qu'il impose à l'enquêté, que la technique de l'entretien semi-directif se trouve critiqué, notamment par les tenants de l'entretien non-directif. En effet, pour les tenants de cette technique, il faut, par l'absence

¹ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit, p.563.

² *Ibid.*, p.555.

d'intervention du chercheur, éviter d'altérer la « parole vraie » des acteurs, ne pas déformer la réalité des représentations des acteurs : l'idéal serait donc d'enregistrer de « vraies opinions » marquées du sceau de l'authenticité. Or de nombreux auteurs soulignent que l'absence d'intervention du chercheur dans la situation d'enquête, ainsi que sa neutralité, sont illusoire. Les débats épistémologiques récents relatifs à la position de l'enquêteur en situation d'entretien tendent à montrer que le principe de non-intervention du chercheur n'est pas une garantie de neutralité ou de scientificité. Pour reprendre les propos de Jean-Baptiste Legrave, « croire que ces interventions [de l'enquêteur dans l'entretien] transforment radicalement la vérité des représentations que l'enquêté se fait de sa pratique ou trajectoire serait une erreur. Il n'y a pas, d'un côté, les "fausses" images mentales de l'enquêté influencé par l'enquêteur, de l'autre, les "bonnes" représentations de l'enquêté quand l'entretien se veut non-directif. Il y a seulement coproduction d'une *certaine* réalité avec l'enquêteur »¹. Contrairement à ce que postulent les tenants d'une non-directivité des questions dans l'entretien, ce dernier n'est pas une déformation de la réalité par le chercheur mais une relation sociale dans laquelle l'enquêteur assiste l'enquêté pour la mise à jour de ses représentations. Cette réalité ne fausse pas pour autant la dimension scientifique de l'entretien, car ce qui reste primordial c'est la vigilance du chercheur par rapport à la situation d'entretien, qui doit être comprise comme un outil, mais comme un outil limité. Nous l'avons mentionné, « l'objectivité et la neutralité de l'enquêteur sont des mythes. Il lui faut être engagé dans l'entretien, y compris en exprimant sa propre opinion ; après seulement vient le temps du recul. [...] [Mais] dans une enquête par entretien, le chercheur doit passer par trois étapes : celle du recul, avant les entretiens, afin de préserver une capacité d'étonnement permettant de poser les bonnes questions, à savoir les plus naïves, celles qui ciblent le discours des enquêtés dans ce qu'il a de plus implicite, de faussement évident ; puis celle du fameux passage par l'intériorité des acteurs, dont l'engagement dans la situation d'entretien constitue le meilleur gage ; enfin, celle de la reconquête de son extériorité par le chercheur, dans la phase d'analyse de données »². Ce

¹ Jean-Baptiste LEGRIVE, art.cit., p.220.

² Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit, p.592.

travail d'analyse des entretiens, s'il est long et laborieux, impliquant analyse de contenu¹, objectivation et interprétation, est une garantie de scientificité de la méthode.

Les défauts de l'emploi de l'entretien semi-directif restent pourtant importants dans les deux usages que l'on peut en faire. En ce qui concerne l'usage informatif, le chercheur doit être conscient que l'entretien ne propose qu'une reconstruction *a posteriori* d'un processus passé et clos, à partir du récit qu'en donnent les acteurs. Ils peuvent donc être tentés de valoriser leur propre rôle dans ce processus. Pour éviter un tel biais dans le déroulement de l'entretien, le recours à la technique de « mise en récit cadré »² peut s'avérer utile. Il s'agit de demander à l'enquêté de raconter un processus décisionnel ou un processus d'action ; et devant un récit parfois trop général ou bien valorisant excessivement le rôle qu'il a éventuellement pu y jouer, le chercheur doit, par ses questions, faire revenir l'acteur sur des faits et événements précis, lui faire dresser une chronologie la plus détaillée du processus par des relances ciblées. Dans un premier temps, on demande un récit chronologique des événements de manière libre de la part de l'enquêté, dans une phase ultérieure on revient sur des aspects précis du processus étudié. Ainsi ce qui est recherché par l'emploi de cette technique « c'est une structure diachronique de situations et d'événements, un enchaînement de faits et de pratiques réalisés, dont on peut penser qu'ils ne seront pas fondamentalement altérés par l'illusion biographique ou la tendance des individus à affabuler »³. La directivité de l'entretien trouve ici toute sa force, sans compter qu'elle peut également « faire la démonstration de la compétence de l'enquêteur et éviter de "se faire balader" par l'interviewé »⁴, point non négligeable s'il en est. L'utilisation d'une telle technique impose toutefois de prendre garde à ce que les acteurs nous racontent : dans les récits présents sur un phénomène passé, ils rationalisent *rétrospectivement* un processus, lui donnant une cohérence et des objectifs qu'il n'avait pas forcément au départ. Point de manipulation derrière ces tendances de l'enquêté, que l'on retrouve par exemple chez les patients suivant une psychothérapie ou une psychanalyse : tout un chacun organise ses souvenirs de manière

¹ Lilian NEGURA, « L'analyse de contenu dans l'étude des représentations sociales », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, octobre 2006, accessible sur internet à l'adresse suivante : <http://sociologies.revues.org/index.html>

² *Ibid.*, p.581.

³ *Idem.*

⁴ *Ibid.*, p.582.

cohérente quand on lui demande d'en produire le récit, ce qui implique une certaine rationalisation et justification des événements, ne serait ce que pour donner du sens à une action passée. Ainsi, « l'analyse de récits produits "après la bataille" nous donne certes accès aux réalités décisionnelles, mais pas de manière aussi directe et assurée que ne le croient parfois la science politique et la sociologie des organisations »¹ : la prudence interprétative reste de mise. L'entretien amène dans son usage informatif la production de récits historiques qui doivent être critiqués et contextualisés : « le matériau à partir duquel [les pratiques] sont étudiées (entretiens, documents) constitue lui-même le plus souvent une forme de "récit historique". Au-delà de l'injonction rituelle à "contextualiser", la dimension historique des pratiques observées peut ainsi être intégrée à l'objet de l'analyse »². L'usage compréhensif de l'entretien n'est lui non plus pas exempt de problèmes potentiels. Avant tout, les systèmes de représentations des acteurs n'émergent pas de la verbalisation de croyances de la part des acteurs sous la forme de « je pense que... ». Ils sont repérables par l'existence de contradictions dans les discours, de la répétition de phrases clés, de lapsus, d'un possible malaise face à des questions précises, de réponses déplacées –non pas que la question ait été mal comprise, mais qu'un certain sens se soit imposé immédiatement à l'enquêté, donnant par là même une indication sur la structuration de ses représentations. Autrement dit, les systèmes de représentations peuvent être révélés lors de l'entretien, mais d'une manière qui n'est pas consciente de la part de l'enquêté. Bien souvent, il n'y a pas d'affirmation explicite d'une préférence, celle-ci se retrouve de manière diffuse. L'entretien peut d'ailleurs buter sur des résistances pour saisir les représentations, remarquent Alain Blanchet et Anne Gotman, résistances qui peuvent provenir de deux facteurs : du moment d'objectivation qu'est l'entretien, mais aussi d'une régionalisation des représentations chez les acteurs. Rappelons que l'objectivation « renvoie au fait que, lorsqu'il parle, l'interviewé ne livre pas un discours déjà constitué mais le construit en parlant, opérant ainsi une transformation de son expérience cognitive, passant du registre procédural (savoir-faire) au registre déclaratif (savoir-dire). Or ce moment peut s'avérer douloureux pour l'enquêté, et il peut inconsciemment opposer une certaine résistance : « explicitant ce qui n'était qu'implicite, s'expliquant sur ce qui jusqu'ici

¹ Max SANIER, Philippe CORCUFF, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçu d'un processus décisionnel "après la bataille" », art.cit., p.867.

² *Ibid.*, p.862.

allait de soi, extériorisant ce qui était intériorisé, l'interviewé passe de l'insu au dit et s'expose, au double sens du terme, se posant à la fois hors de lui même et en vis-à-vis. Il peut vouloir reculer autant devant la nouveauté de ses propos que devant leur incongruité »¹. La régionalisation des représentations explique elle aussi une difficulté à les faire émerger par le discours. Bernard Lahire explique que les individus possèdent plusieurs systèmes de représentations, en fonction du milieu où ils se trouvent et du moment, et que ces systèmes peuvent en outre être contradictoires. Les représentations sont donc régionalisées dans le sens où elles « ne sont pas formulables n'importe où ni en n'importe quelles circonstances, mais qu'elles sont structurées en régions plus ou moins étanches et hiérarchisées »². Il peut ainsi paraître déplacé d'évoquer le travail précédent d'un acteur au sein d'un gouvernement donné alors qu'il travaille désormais pour un *think-tank* réputé indépendant, ou bien de mentionner des peurs profondes et anciennes pour expliquer la volonté de mettre en place une politique de voisinage quand des raisons altruistes sont censées avoir prévalu. De fait, les résistances de l'enquêté lors de l'entretien lorsqu'est abordée –directement ou indirectement– la question de ses préférences et croyances, sont souvent « liées au désir de ne pas perdre la face (à la fois parce que l'interviewé avance dans l'inconnu et parce qu'il est amené à produire un discours sur une scène non conventionnelle) qu'à un processus de refoulement psychique »³ ou de mauvaise foi.

Ainsi, étant donné le type de données que nous recherchions, la méthode de l'entretien, dans sa version semi-directive, semblait la méthode la plus à même de nous permettre d'enquêter sur la genèse du Partenariat oriental. Les défauts inhérents à l'emploi d'une telle méthode ont certes pu être minimisés, mais il convenait aussi de prendre sérieusement en considération ses limites.

L'apport d'autres techniques d'enquêtes

Une autre méthode a donc été ajoutée à la marge du dispositif d'enquête, pour essayer de cerner de manière plus précise les systèmes de représentations des acteurs : la technique

¹ Alain BLANCHET, Anne GOTMAN, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, op.cit , p.26.

² *Ibid.*, p.26.

³ *Ibid.*, pp.26-27.

des associations verbales, préférée à celle de la lexicométrie¹. Parallèlement à l'entretien et à ce jeu d'associations verbales l'usage de nombreuses archives s'est révélé indispensable, à la fois pour préparer les entretiens, mais également pour vérifier les données factuelles obtenues par leur biais.

Les recours à la psychologie sociale : la technique des associations verbales

La psychologie sociale postule qu'une représentation sociale, qui est « constituée d'un ensemble d'informations, de croyances d'opinions et d'attitudes à propos d'un objet donné »² est très organisée et structurée. Jean-Claude Abric souligne que l'analyse d'une représentation conduit donc obligatoirement à un double repérage : celui de son contenu et celui de sa structure. Autrement dit, les éléments constitutifs d'une représentation sont hiérarchisés, affectés d'une pondération et ils entretiennent entre eux des relations qui en déterminent la signification, et la place qu'ils occupent dans le système représentationnel »³. Ce chercheur est connu pour avoir avancé une hypothèse concernant les modalités de cette organisation interne : selon lui « non seulement les éléments de la représentation sont hiérarchisés mais par ailleurs toute représentation est organisée autour d'un noyau central, constitué d'une ou de quelques éléments qui donnent à la représentation sa signification »⁴. Il existe donc un noyau central, élément fondamental de la représentation, dans la mesure où c'est lui qui détermine la signification et l'organisation de la représentation. Ce noyau central assure deux fonctions essentielles : une « fonction génératrice », ce qui signifie que c'est par le noyau central que se crée ou se transforme la signification des autres éléments de la représentation, autrement dit qu'il permet à ces éléments de prendre un sens. La seconde fonction est dite « organisatrice » : le noyau central détermine la nature des liens qui unissent entre eux les éléments constitutifs de la représentation –il unifie et stabilise la représentation. Autrement dit, le noyau central est « l'élément le plus stable de la représentation, celui qui en assure la

¹ La non-utilisation de la méthode lexicométrique n'est pas justifiée par des explications théoriques ou méthodologiques. Le critère qui a guidé notre choix pour privilégier la technique des associations verbales était tout simplement la curiosité pour cette dernière, quasiment jamais employée en science politique et l'envie de tester cette méthode sur notre objet d'étude.

² Jean-Claude ABRIC, « Les représentations sociales : aspects théoriques », *op.cit.*, p.19.

³ *Ibid.*, p.19.

⁴ *Ibid.*, p.19.

pérennité dans des contextes mouvants et évolutifs »¹. Autour de ce noyau central s'organisent des éléments périphériques, dont la présence et le poids sont déterminés par ce dernier. Ces éléments périphériques « comprennent des informations retenues, sélectionnées et interprétées, des jugements formulés à propos de l'objet et de son environnement, des stéréotypes et des croyances »². Ils sont plus ou moins proches du noyau central : s'ils sont proches du noyau central, ils jouent un rôle important dans la signification de la représentation, s'ils sont éloignés, ils se contentent d'illustrer, d'explicitier cette dernière.

Pourquoi le noyau central nous intéresse-t-il ici ? Parce qu'il définit la représentation, en assure la cohérence et la pérennité dans le temps en évoluant de façon très lente. Et surtout, « il est relativement indépendant du contexte immédiat dans lequel le sujet utilise ou verbalise ses représentations ; son origine est ailleurs : dans le contexte global –historique, social, idéologique– qui définit les normes et les valeurs des individus et des groupes dans un système social donné »³. Dans un travail comme le nôtre, où nous nous proposons de comprendre les systèmes de représentations des décideurs polonais concernant le voisinage oriental de leurs pays et de l'Union européenne, il semble donc nécessaire de mettre en évidence quel peut être le noyau central de leurs représentations relatives à ce sujet. Par ailleurs, si « le système central constitue un "filtre" mental au travers duquel la réalité et perçue est jugée »⁴, les mêmes informations ne sont ainsi pas jugées et comprises de la même façon par deux individus ou groupe d'individus n'ayant pas le même noyau central. Si deux représentations sont différentes, c'est qu'elles sont organisées autour de deux noyaux centraux différents. Et dès lors, on pose que c'est le repérage de ce noyau central qui permet l'étude comparative des représentations, et qu'il est par ailleurs essentiel pour connaître le contenu, l'objet même de la représentation, ce sur quoi elle porte.

Divers outils méthodologiques ont été élaborés pour que le chercheur puisse repérer la structure et le contenu d'une représentation sociale. Le recueil du contenu d'une représentation sociale peut se faire, selon certains psychologues sociaux, par des entretiens

¹ *Ibid.*, p.20.

² *Ibid.*, p.25.

³ *Ibid.*, p.28.

⁴ Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, art.cit., p.59.

non-directifs ou semi-directifs¹. Nous avons fait le choix ici, pour les raisons évoquées précédemment d'utiliser la méthode des entretiens semi-directifs. Mais « si l'entretien permet dans une certaine mesure d'avoir accès au contenu d'une représentation et aux attitudes développées par l'individu, il ne permet que rarement d'accéder directement à son organisation et à sa structure interne »². De fait, c'est la technique des « associations libres », dite aussi « méthode d'évocation hiérarchisée »³ qui est la plus fréquemment employée en psychologie sociale. Cette méthode consiste à demander au sujet de produire, à partir d'un premier mot, tous les mots, expressions ou adjectifs qui lui viennent alors à l'esprit. « Le caractère spontané –donc moins contrôlé– et la dimension projective de cette production devraient donc permettre d'accéder, beaucoup plus facilement et rapidement que dans un entretien, aux éléments qui constituent l'univers sémantique du terme ou de l'objet étudié. L'association libre permet l'actualisation d'éléments implicites ou latents qui seraient noyés ou masqués dans les productions discursives [les entretiens] »⁴. Concrètement, il s'agit de poser une série de questions aux enquêtés, concernant des mots bien spécifiques : « quand on vous dit X, quels sont les trois mots ou expressions qui vous viennent spontanément à l'esprit ? ». On demande ensuite à l'enquêté, après qu'il a associé le mot choisi avec trois autres, de classer ces trois mots du plus important au moins important. Cette technique est très fréquemment employée et a fait ses preuves dans de nombreuses études de cas⁵. Nous avons tenté de mettre en application cette méthode à la fin de chacun de nos entretiens. Dans un premier temps, en présentant le test sous forme d'un jeu ludique visant à détendre l'atmosphère et mieux connaître les enquêtés, nous leur avons demandé de nous citer les trois premiers mots qui leur venaient spontanément à l'esprit à l'évocation d'un mot choisi

¹ Jean-Claude ABRIC, « Méthodologie de recueil des représentations sociales », in ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, op.cit, pp.59-82, pp.61-65 ; Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, art.cit., p.60.

² Jean-Claude ABRIC, « Méthodologie de recueil des représentations sociales », op.cit, p.62.

³ *Idem.*

⁴ *Ibid.*, p.66.

⁵ Voir par exemple : Ina B. BOVINA, « Représentations sociales de la santé et de la maladie chez les jeunes Russes : "force" versus "faiblesse" », *Papers on Social Representations*, Peer Reviewed Online Journal, vol.15, 2006, pp.5.1-5.11, disponible en ligne : <http://www.psr.jku.at/> ; Hélène BLANC et Adeline RAYMOND, *Représentation sociale de la richesse*, papier présenté au 12^{ème} colloque national de la recherche en IUT, Brest juin 2006 ; Grégory LO MONACO, Florent LHEUREUX, art.cit., p.60 ; Jale MINIBAS-POUSSARD, art.cit.,

auparavant. Nous leur demandions dans un second temps de classer les trois mots qu'il venait de nous donner par ordre d'importance. Cette étape de classement suscitait parfois chez certains d'entre eux des explications, des justifications sur ce qui leur était venu en tête, que nous n'attendions pas forcément. Ces justifications ont cependant été précieuses dans la phase de décryptage des représentations, de mise en relation avec le vécu de la personne interviewée. Les mots que nous avons choisis étaient liés à l'Union européenne, au voisinage oriental et à la Russie, afin de vérifier la structure des représentations des personnes interrogées sur ces sujets. Ils étaient au nombre de cinq :

Consensus
Geopolitics
East
Brussels
Russia

L'exposé des limites et possibles biais dans l'utilisation d'une telle méthode, fait dans notre troisième partie avant l'utilisation des données, montrera que la technique des associations verbales ne constitue pas, elle non plus, la « panacée » pour un repérage optimal des représentations et doit nécessairement être couplée à d'autres méthodes, comme celle de l'entretien, dans une approche pluri-méthodologique¹. Ainsi, comme le souligne Jean-Claude Abric, un soin tout particulier « doit être pris dans toute étude de représentations pour choisir ces méthodes, en fonction d'impératifs tant empiriques que dictés par le cadre théorique »².

Archives et autres sources primaires

La mobilisation d'archives et de sources primaires constitue le dernier volet de notre approche pluri-méthodologique, même si chronologiquement parlant, dans le déroulement de

¹ Se reporter au chapitre VIII.

² Jean-Claude ABRIC, « Méthodologie de recueil des représentations sociales », *op.cit*, p.82. L'auteur continue en soulignant que dès lors qu'on s'intéresse aux relations entre représentations et pratiques sociales, un problème demeure cependant : « celui du recueil d'informations sur les pratiques elles-mêmes. Dans la plupart des recherches [...], les pratiques sociales des acteurs sont inférées à partir de leur discours. On travaille donc beaucoup plus sur des pratiques représentées que sur des pratiques effectives », p.82. L'auteur souligne que pour accéder aux pratiques effectuées des acteurs une méthodologie incluant une part d'observation participante serait souhaitable pour mieux comprendre le couple représentations-pratiques. Une telle observation participante n'était malheureusement pas possible dans notre cas.

notre recherche, c'est le premier matériau sur lequel nous nous sommes appuyée, car immédiatement disponible. Il s'agit d'un ensemble de sources primaires, littérature grise, articles de presse et études empiriques et historiques qui nous ont permis de connaître notre sujet et de formaliser dans un premier temps notre objet d'étude. Dans un second temps, ces données ont été utiles pour préparer nos entretiens, ainsi que pour rétablir la chronologie du processus décisionnel de la genèse du Partenariat oriental et recouper les informations obtenues des acteurs rencontrés. On s'est notamment beaucoup appuyé sur le corpus de discours et allocutions des Présidents de la République, Premiers ministres et Ministre des Affaires étrangères de la Pologne, disponibles dans une traduction anglaise, pour une période allant de 2001 à nos jours, en ligne sur le site du ministère des Affaires étrangères¹.

En ce qui concerne l'Union européenne, ses politiques, son fonctionnement quotidien, nous nous sommes servi principalement des archives de l'UE disponibles en ligne² : textes officiels³, comptes-rendus des Conseils de l'UE⁴, discours⁵, comptes-rendus à la presse. Nous avons également eu recours à des articles provenant de sites d'informations connus centrés sur l'Union européenne comme *Euro topics*⁶, *EUActiv*⁷ ou *EUobserver*⁸ ainsi qu'à de nombreux documents produits par des *think-tanks* divers ou centres de recherches consacrés, entre autres, à l'étude de l'Union européenne⁹. L'emploi de ce type de données était à visée

¹ Dans la rubrique « Materials and documents », le site du ministère des affaires étrangères polonais met à disposition tous les discours prononcés depuis 2001 traduits en anglais (à raison de plusieurs discours et allocutions par mois tous les ans). Se reporter à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

² Ces documents sont disponibles en ligne sur les sites mentionnés ci-dessous et sont également envoyés quotidiennement par une « mail list » destinée à cet usage, press-editor@consilium.europa.eu.

³ http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=245&lang=fr>

⁵ http://ec.europa.eu/world/enp/speeches_fr.htm

⁶ <http://www.eurotopics.net/fr/presseschau/aktuell.html>

⁷ <http://www.euractiv.com/fr/>

⁸ <http://euobserver.com/>

⁹ *European Union Institute for Security Studies* (<http://www.iss.europa.eu/>), *Centre for European Policy Studies* (<http://www.ceps.be>), *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* de l'Institut européen de Florence (<http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Index.aspx>), *Center for European Reform* (<http://www.cer.org.uk/>), *The European Council on Foreign Relations* (<http://www.ecfr.eu/>), *German Institute for International and Security Affairs*, (<http://www.swp-berlin.org>).

purement informative : il s'agissait de récolter des informations factuelles sur le Partenariat oriental et la Politique européenne de voisinage, ainsi que d'avoir un aperçu de leur progression. En ce qui concerne plus spécifiquement la politique étrangère polonaise et son rôle dans l'Union européenne nous nous sommes servi, en plus d'études scientifiques (sociologiques et historiques), d'articles de presse en anglais et de la documentation produite par des *think-tanks* polonais –mentionnée plus haut. Là aussi, l'emploi de telles données était plus à visée informative.

Le déroulement de notre enquête

Cette approche pluri-méthodologique s'est concrétisée dans un travail de terrain, qui s'est déroulé lors de deux séjours en Pologne¹ : le premier à Varsovie a eu lieu en août 2008². Il s'agissait d'un terrain exploratoire, dont le but était de nous aider à finaliser notre objet d'étude. Nous avons pu faire six entretiens avec des experts de différents *think-tanks* connus et avec une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères. Ces entretiens ont été réalisés sur la base d'un éventail large de questions³, qui nous a permis d'avoir un premier aperçu du milieu de la politique étrangère polonaise, de la construction du projet polonais de Partenariat oriental, puis ensuite de recadrer notre objet d'étude sur sa genèse. Le contexte particulier de ce premier terrain exploratoire est à souligner : nous sommes arrivés à Varsovie le lendemain du déclenchement de la guerre entre la Russie et la Géorgie et de l'entrée de troupes russes sur le territoire géorgien⁴. Autant dire que l'ambiance était à ce moment-là extrêmement tendue à Varsovie, cette guerre étant interprétée comme un retour de la politique impériale russe et faisant remonter à la surface des souvenirs pénibles pour les Polonais. Les entretiens réalisés révèlent donc des représentations très fortes sur le voisinage oriental et le sentiment d'une menace russe pouvant en provenir. Ces représentations sont présentes dans tous les entretiens que nous avons effectués par la suite et ne sont pas en elles-mêmes

¹ Ces entretiens ont tous été enregistrés et intégralement retranscrits (à l'exception d'un seul, la personne ayant refusé d'être enregistrée). Ces retranscriptions ne figurent pas dans ce travail dans un volume annexe, mais nous les tenons à disposition des personnes qui souhaiteraient les lire. La liste des entretiens réalisés est disponible en Annexe 1. Les grilles d'entretien utilisées lors de nos deux terrains sont quant à elles placées en annexes, voir Annexe 2 et Annexe 3.

² Du 8 au 23 août 2008. Nos rendez-vous avaient été fixés depuis plusieurs semaines depuis la France.

³ La grille d'entretien de ce premier terrain est disponible en Annexe 2.

⁴ Se reporter à l'encadré sur le sujet dans le chapitre VI.

exceptionnelles : elles sont simplement plus appuyées dans ces six entretiens qui conduisent, du fait du contexte, à adopter une vigilance critique redoublée. Cette situation internationale quelque peu à part mettait le milieu de la politique étrangère en ébullition : la crise explique qu'il nous avait alors été très difficile d'obtenir plus d'entretiens.

Notre second travail de terrain, beaucoup plus conséquent et qui constitue le cœur de notre enquête, s'est déroulé par intermittence lors d'un séjour de recherche d'une durée de trois mois à l'Institut de Relations Internationales de l'Université de Wrocław¹, ville du sud-ouest de la Pologne, qui nous a permis de nous rendre facilement à Varsovie pour y effectuer des entretiens². Nous avons alors pu organiser dix-sept entretiens avec différents acteurs³ : hauts fonctionnaires (2) et fonctionnaires (1) du Ministère des Affaires étrangères, fonctionnaire du Ministère des Affaires européennes et conseiller du Ministre (1) ; anciens hommes politiques et journalistes enseignant au *Centre for East European Studies* de l'Université de Varsovie (2) ; conseillers d'hommes politiques polonais (président de la République, ministre de la Défense, président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen) étant en même temps journalistes ou chercheurs dans différents *think-tanks* (3) ; responsables de bureaux consacrés au voisinage oriental dans des *think-tanks* (3) ayant occupé des fonctions au Ministère des Affaires étrangères ou bien dans des grands quotidiens nationaux (2) ; personnels d'une ONG spécialiste des relations entre la Pologne et l'Ukraine (2) dont un ancien journaliste et reporter de guerre ; ancien journaliste directeur d'une Fondation sur les liens entre Union européenne et Pologne (1) ; commentateur politique et observateur, ancien président de la section polonaise de *Radio Free Europe* à Munich et ancien conseiller politique de Lech Wałęsa (1) ; directeur d'un *think-tank* consacré à l'étude du voisinage oriental de l'UE et de la Pologne (1) ; experts au sein de divers *think-tanks* polonais consacré à l'étude de l'UE et de la politique étrangère polonaise (2). Il faut préciser que la plupart des personnes rencontrées ayant plus de cinquante ans appartiennent à la génération qui a précipité et participé à la transition démocratique en Pologne, occupant des

¹ Mobilité Garnet de trois mois en tant que « *junior researcher* » sous la supervision du Professeur Elżbieta Stadtmuller, du 15 février au 15 mai 2009.

² Du 02 au 18 avril 2009. Cette fois encore, la plupart des entretiens avaient été fixés au préalable, depuis Wrocław.

³ Liste des entretiens disponible en Annexe 1. Pour la grille d'entretien de ce second terrain, voir Annexe 3.

fonctions importantes à cette époque, que ce soit dans le milieu politique ou journalistique. Nous avons donc rencontré quatre anciens dissidents, dont trois ont passé une partie –entre huit et vingt ans– de leur vie en exil.

C'est lors de ce terrain qu'a véritablement été mise en œuvre la méthodologie présentée dans ce chapitre, associant entretien semi-directif et technique d'associations verbales. Conformément à la grille d'entretien préalablement établie¹, les entretiens se déroulaient en trois temps. Le premier moment avait pour thème la trajectoire personnelle de l'interviewé et son « récit de vie » : les questions portaient sur la trajectoire professionnelle et sociale de l'enquêté, afin de saisir ses différentes socialisations. De plus, le but était de comprendre le rapport de l'enquêté à son rôle institutionnel, son rapport à ses pratiques professionnelles et au milieu de la politique étrangère dans lequel il évolue. Il s'agissait en effet également de repérer les différents acteurs de ce milieu et les lieux de production d'une matrice cognitive d'un projet de politique et sa diffusion. On mettait donc l'accent sur le vécu, les pratiques professionnelles et l'interaction entre l'acteur et son milieu. Le second moment de la rencontre était celui de l'entretien de type informatif, censé nous fournir des éléments pour restituer la chronologie des événements. Son but était de permettre de vérifier si l'acteur interviewé avait participé au processus de genèse du Partenariat oriental et comment, ainsi que de rassembler des informations sur la dimension factuelle de cette genèse, notamment sur les différentes tractations internes et les procédés employés pour une mise sur agenda au niveau européen. C'est un usage « historien » de l'entretien qui était alors fait, en interrogeant les acteurs sur des pratiques, des événements, non des croyances : les questions commençaient donc systématiquement par « comment ? » et non par « pourquoi ? ». Cette phase de l'entretien se caractérisait par un degré de structuration des questions plus fort, avec des moments de relance prévus, puisque nous ciblions des informations précises. Avec la multiplication des entretiens, l'appareil des relances a changé en fonction des données précédemment obtenues : au fur et à mesure, il ne servait qu'à compléter les informations manquantes, et se réduisait graduellement. Ces relances avaient également pour but d'éviter la tendance que nous avons évoquée à la survalorisation du rôle de l'enquêté dans le processus décisionnel. Enfin la dernière partie de l'entretien était à usage compréhensif : nous cherchions à ce moment-là à cerner les pratiques et représentations ces acteurs, en faisant

¹ Voir Annexe 3.

émerger les catégories indigènes, *i.e.* les catégories d'analyse des acteurs. L'objectif était de comprendre quelles étaient les logiques d'action, les perceptions du contexte, les croyances, en un mot les représentations sociales ayant guidé le processus d'action publique qu'est la genèse du Partenariat oriental. Pour cela nous posons des questions sur les croyances et opinions des acteurs, pour comprendre comment ils analysaient le réel. Afin d'éviter de poser brutalement ces questions nous les introduisons sous couvert de citations, de référence à des propos dits par d'autres. Cette dernière partie de l'entretien se terminait par la mise en œuvre de la technique des associations libres, pour essayer d'être plus précis dans la saisie des représentations des acteurs et pour identifier celles qui étaient vraiment centrales. Nous nous attendions à des réactions de réticences des acteurs face à ce « jeu » ; il n'en a point été, la plupart montrant une réelle envie et une bonne humeur dans la réalisation de cet exercice. Sur les dix-sept entretiens réalisés lors de ce second terrain, à une seule occasion il n'a pas été possible de réaliser la méthode d'associations libres, par manque de temps de la part de l'interviewé.

Ce chapitre avait pour objectif la présentation de la méthodologie retenue pour tenter de répondre à notre hypothèse de recherche. Compte tenu de la logique de déconstruction d'une action publique de ce travail, une démarche centrée sur les acteurs de l'action publique et sur leurs décisions s'imposait. En conséquence, la méthode retenue a été de procéder à l'identification des acteurs, de leurs statuts, de leurs positions, dans le but de dégager leurs systèmes de représentation qui orientent leurs pratiques dans l'action publique, en un mot, de procéder à une sociologie des acteurs de la décision. Une telle méthode permet de mettre en évidence que, au sein de la configuration nationale d'acteurs polonais qui est au cœur de l'analyse, des acteurs « intermédiaires » sont repérables. Il s'agit d'une catégorie d'acteurs qui agissent comme relais entre différents forums de politique publique, et notamment entre monde politique et monde savant, avec une fonction de diffusion du savoir et de cadres cognitifs. En particulier, dans le cas polonais, de nombreux experts, membres de *think-tanks* semblent avoir joué un rôle dans la genèse du projet de Partenariat oriental. L'angle d'approche de notre objet d'étude, *i.e.* procéder à une sociologie des acteurs de la décision, pose de nombreux défis. Tout d'abord des défis empiriques, du fait d'une certaine difficulté pour accéder aux informations et aux acteurs – ce qui explique que notre terrain puisse en partie être qualifié de « difficile ». Ces difficultés ont été surmontées par l'accès à un

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 197

échantillon significatif d'acteurs, permettant un panorama représentatif des acteurs de la décision, qu'ils soient experts et membres de *think-tanks* –faisant partie d'un cercle secondaire gravitant autour du cœur décisionnel– ou bien fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Un autre défi est plus épistémologique et tenait à un des objectifs de l'enquête de terrain, à savoir, accéder aux systèmes de représentations des acteurs. Un tel objectif nécessitait une justification épistémologique quant à la possibilité d'étudier scientifiquement les ressorts psychologiques des acteurs, mais également la démonstration de la faisabilité technique de l'identification par le chercheur de ces représentations. Le protocole d'enquête retenu pour cela a été explicité : une approche pluri-méthodologique, combinant méthode des entretiens semi-directifs et technique des associations verbales –empruntée à la psychologie sociale–, a été choisie, avec pour objectif sous-jacent de minimiser les biais inhérents à l'emploi d'une unique méthode et de garantir le plus de scientificité à notre étude qualitative¹.

¹ Une telle justification quant à la scientificité des méthodes qualitatives, sans doute un peu longue, nous a cependant semblée nécessaire à l'heure où l'accent est plutôt mis, en science politique et dans l'ensemble des sciences humaines et sociales, sur les études quantitatives. En effet, comme le rappelle Roberto Cipriani, « le complexe d'infériorité vécu par un grand nombre de sociologues vis-à-vis de leurs collègues chercheurs en sciences exactes a favorisé le développement de critères et de catégories qui évoquent davantage une course aux modèles matérialistes et mécanistes que le résultat d'une recherche cohérente sur les sociétés humaines ». Roberto CIPRIANI, « L'analyse qualitative comme approche multiple », art.cit., p.1.

Conclusion de la première partie

Ce travail de thèse a pour objectif l'étude de la genèse d'une politique publique européenne en matière de politique étrangère, le Partenariat oriental. Dans un premier temps, cet objet d'étude a été explicité et justifié. Il s'agit à la fois de l'étude d'une politique publique pas vraiment comme les autres, et d'un processus décisionnel européen complexe. Afin de pouvoir analyser cet objet d'étude, le choix a été fait de se situer dans une approche « mono-disciplinaire » de la science politique. Le postulat est qu'il est possible d'analyser une telle politique publique comme les autres, grâce à des outils venant de l'analyse des politiques publiques. Pour mener à bien notre analyse de la genèse du Partenariat oriental une série de « ficelles », d'outils conceptuels, ont dans un second temps été sélectionnés. Ils sont au nombre de trois et forme un cadre théorique souple. Ces trois outils conceptuels différents permettent d'étudier les dynamiques et relations sociales à l'œuvre dans cette action publique européenne qu'est la genèse du Partenariat oriental. Grâce au premier, il est possible d'étudier la séquence chronologique « mise sur agenda » afin d'analyser un processus décisionnel comme celui qui conduit la genèse du Partenariat oriental. Le second permet d'envisager cette genèse comme construction collective d'acteurs en interactions, au sein de configurations situées à des niveaux différents, national et européen. Enfin, le troisième outil conceptuel permet de comprendre les motifs et cadres cognitifs sous-jacents aux actions des principaux acteurs de ce processus politique. Grâce à ces trois outils conceptuels, l'hypothèse de recherche concernant la construction du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental a été affinée. Elle peut désormais être résumée comme suit : *analyser la construction collective d'une action publique européenne (ici la genèse du Partenariat oriental), revient en fait à analyser l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, c'est-à-dire leurs fondements cognitifs, et à analyser leurs interactions, principalement, au niveau national (au sein du pays leader, la Pologne) et, marginalement, au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire).* Enfin, dans un troisième temps, la méthode employée pour analyser la genèse du Partenariat oriental et tenter de valider ou infirmer notre hypothèse de recherche a été précisée. Il s'agira de procéder à une sociologie des acteurs de la décision, au moyen d'un protocole d'enquête bien défini : entretiens

semi-directifs et technique des associations verbales, les deux méthodes répondant à la fois à un objectif informatif et compréhensif. Quels ont donc été les résultats obtenus de ce travail de terrain et dans quelle mesure nous permettent-ils de valider / infirmer notre hypothèse de recherche ? Qu'avons-nous appris sur la genèse du Partenariat oriental, tant au niveau de sa mise en œuvre, que de ses motifs ? Autant de réponses que nous allons répondre dans les deux parties suivantes de ce travail.

Avec la précision de notre hypothèse de recherche, deux étapes de l'analyse se dessinent donc, dont découlent les deux parties suivantes : tout d'abord, l'étude du *comment* de la genèse du Partenariat oriental, puis celle du *pourquoi* de cette genèse –dans laquelle seront identifiées deux variables explicatives principales du leadership polonais. L'étude du *comment* de la genèse du Partenariat oriental (partie II) est en fait une *analyse dynamique qui place le temps dans l'objet*, proposant une étude des méandres de négociations, de discussions, présentes au sein du processus décisionnel européen lors de la création de la proposition du Partenariat oriental puis dans sa mise sur agenda et sa promotion par la Pologne à ses partenaires européens. Il s'agit donc de prendre en compte les différentes phases chronologiques de la genèse du Partenariat oriental, afin de les reconstruire ensuite et ainsi d'analyser dans le temps les logiques de construction d'une telle action publique européenne. L'étude du *pourquoi* de la genèse du Partenariat oriental (partie III) est, quant à elle, une *analyse historique qui place l'objet dans le temps*. Par l'étude des systèmes représentations des acteurs de la configuration nationale polonaise guidant cette genèse, on réintroduit un passé historique qui pèse sur ces acteurs et leur impose un certain cadrage du problème public « voisinage oriental ». On tient également compte des effets d'apprentissage des acteurs, en identifiant une dynamique de long terme d'eupéanisation organisationnelle et individuelle de la politique étrangère polonaise. Autrement dit, la suite de ce travail de thèse se propose de réinscrire un processus d'action publique, dont on aura étudié les étapes et méandres en détail (partie II), dans ses fondements historiques et sociaux (partie III) -s'inscrivant par là même au cœur de la démarche de la perspective constructiviste en science politique.

Deuxième partie – Le *comment* du Partenariat oriental : un historique de la construction du leadership polonais

Catherine II, à Voltaire : « Nous n'avons point trouvé d'autres moyens de garantir nos frontières que de les étendre ».

Cité par Jacques Bainville, *La Russie et la barrière de l'Est*, 1937.

Le 26 mai 2008, la Pologne et la Suède présentent lors d'une réunion du Conseil Affaires générales et relations extérieures de l'Union européenne (GAERC) une proposition conjointe pour une politique de gestion du voisinage oriental de l'Union, intitulée « *Polish-Swedish proposal – Eastern Partnership* »¹ – *Wschodnie Partnerstwo* en polonais. Il s'agit d'un texte très court de trois pages, peu explicite quant aux buts visés par cette proposition de politique, mais qui se veut un document de travail présentant des idées concrètes pour l'amélioration des relations entre l'UE et six pays du voisinage : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldavie et Ukraine. Par cette proposition, la Pologne accompagnée de la Suède soumettent à leurs partenaires européens leurs idées quant au rôle que l'UE pourrait jouer dans cette zone : assurer stabilité, bonne gouvernance et développement économique à la frontière orientale. Pour répondre à cet objectif, le texte met en avant deux outils : un approfondissement des relations de coopération bilatérale entre chacun des pays et l'UE – dans une approche différenciée pour tenir compte des spécificités de chacun d'entre eux – mais également la création d'une plateforme de coopération multilatérale entre ces six pays, et ce dans le but d'encourager les relations économiques, politiques et commerciales au sein de la zone géographique du voisinage oriental. Cette proposition est bientôt acceptée par les partenaires européens de la Pologne et de la Suède lors du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008, puis développée par une communication de Commission européenne en date du 3 décembre 2008² et lancée officiellement le 7 mai 2009 lors du Sommet du Partenariat oriental à Prague³.

La partie précédente a montré que l'étude de la genèse du Partenariat oriental devait se centrer sur l'analyse de la période précédant l'acceptation de cette proposition

¹ Voir texte placé en Annexe 4.

² Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*

³ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009*, *op.cit.*

polono-suédoise, ce qui revient à se concentrer sur sa phase de mise sur agenda, phase antérieure à son acceptation en mai puis en juin 2008. Il s'agit donc dans cette seconde partie d'étudier précisément les différentes étapes de la genèse du Partenariat oriental, pour répondre à la question suivante : comment s'est déroulé le processus décisionnel de genèse de la politique européenne appelée « Partenariat oriental » ? Ce qui suppose, si l'on se réfère à notre hypothèse de recherche, de répondre à la question : comment la Pologne a construit son leadership ? Autrement dit, comment cet État a-t-il réussi à façonner un projet acceptable pour ses partenaires européens et susceptible d'être mis à l'agenda communautaire ? Il s'agit ici de faire un travail de déconstruction des différentes phases du processus d'action publique amenant à la naissance du Partenariat oriental. Très concrètement, cette partie de notre travail est donc consacrée à l'étude de la construction par la Pologne d'une proposition de politique publique, mais aussi à l'analyse des méandres des négociations, discussions et actions diplomatiques qui forment autant d'étapes nécessaires de la mise sur agenda d'une politique européenne¹. Grâce à la mobilisation de trois outils conceptuels – mise sur agenda, configuration d'acteurs en interactions et stratégies socialement situées² – nos observations empiriques peuvent être cadrées et un historique didactique de la genèse du Partenariat oriental réalisé. Car il s'agit bien là de présenter un historique, à savoir un compte rendu des différentes phases de la mise sur agenda du projet de politique, mais sans répondre à la question du « pourquoi ? » d'une telle genèse – cette question faisant l'objet du troisième volet de ce travail. Si la recherche des variables explicatives vient par la suite, cette seconde partie n'est pas pour autant un simple historique descriptif, entendu dans un sens linéaire. Au contraire l'historique qui est présenté ici est organisé de manière à bien faire ressortir les grandes étapes précédant et amenant la décision de lancer le Partenariat oriental. Trois moments dans cette déconstruction / reconstruction de la genèse de cette politique ont ainsi pu être identifiés, moments qui constitueront ici autant de chapitres. Le premier est constitué des précédentes tentatives des dirigeants polonais pour mettre en avant une politique orientale de l'Union européenne, alors que leur pays n'avait pas encore accédé au statut d'État membre

¹ Une chronologie récapitulative est disponible en Annexe 7.

² Se reporter au chapitre II.

(en 1998, en 2003), ou bien, après son adhésion du 1^{er} mai 2004¹, tandis qu'il n'avait pas encore les moyens de voir une de ses propositions acceptée par ses partenaires européens (en 2006). Le second moment est celui où, en 2008, est effectué au sein des institutions polonaises spécialisées dans la politique étrangère un travail de formulation d'une nouvelle proposition de politique publique. Cette formalisation du Partenariat oriental au sein d'une configuration nationale d'acteurs polonais fera l'objet du second chapitre. Enfin, le troisième moment est celui de l'élaboration par les responsables politiques et diplomates polonais d'une coalition de soutien à leur proposition parmi leurs partenaires européens, afin de parvenir à un consensus sur ce texte et à son acceptation au plus haut niveau. Ce travail de ralliement au Partenariat oriental constituera donc le troisième et dernier chapitre de cette seconde partie de thèse consacrée à la déconstruction / reconstruction historique de la genèse du Partenariat oriental.

¹ La Pologne entre dans l'UE lors de l'élargissement historique de l'Union le 1^{er} mai 2004 à dix nouveaux pays membres (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte, Chypre), ce qui a été nommé par la suite le « *big bang enlargement* ».

Chapitre IV – Les tentatives de la Pologne pour influencer la politique orientale de l’UE avant et au début de son adhésion

La proposition polonaise de mai 2008 ne constitue pas une anomalie de la politique étrangère de la Pologne : au contraire elle s’inscrit dans un sillon bien défini, creusé dans les années de la transition démocratique puis ensuite, dans la période précédant et amorçant l’adhésion de la Pologne dans l’Union européenne. Cette proposition n’est que la conséquence d’années de labeur de la part des responsables de la politique étrangère polonaise pour mettre en avant une priorité essentielle pour leur État : le maintien de relations de proximité avec les voisins orientaux, ceux qui sont appelés à se trouver, après l’élargissement de l’UE du 1^{er} mai 2004, de l’autre côté de la frontière extérieure de l’Union. Nous retraçons ici les précédents à la proposition de Partenariat oriental, à savoir, les différentes tentatives de la Pologne pour influencer la politique orientale de l’UE avant et au début de son adhésion, en 2001, 2003 puis 2006¹.

Pour James March et Johan Olsen², les connaissances pratiques mobilisées par les individus au sein d’une organisation doivent être appropriées à un contexte particulier. Il s’agit pour une personne d’agir en conformité avec les attentes d’un milieu, d’avoir un comportement correspondant à son rôle donné par l’organisation et en conformité avec les normes pronées. Or, ce chapitre met clairement en évidence les tâtonnements et les gaffes des dirigeants polonais vis-à-vis de leurs partenaires européens, mettant en évidence leur méconnaissance alors des normes politiques –formelles ou informelles– en vigueur dans l’Union européenne. Leur comportement « inapproprié » semble résulter d’une position périphérique de la Pologne au sein du système européen, soit qu’elle n’en fasse pas effectivement encore partie –n’étant pas encore État membre–, soit que ses dirigeants politiques ne disposent à la fois pas du savoir-faire nécessaire pour influencer le processus décisionnel européen et de la volonté politique d’apparaître comme des partenaires avides de

¹ Se reporter à la chronologie disponible en Annexe 7.

² James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Rediscovering institutions : the Organizational basis of Politics*, New-York, Free Press, 1989 ; James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Democratic Governance*, New-York, Free Press, 1995.

préserver un intérêt collectif européen et non d'avancer des priorités jugées trop nationales. Pour souligner ces tâtonnements dans l'appropriation par les dirigeants polonais de comportements en vigueur au sein de l'Union européenne, nous reviendrons dans un premier temps sur les origines de leur volonté de promotion d'une politique orientale européenne. Nous reviendrons ensuite sur les deux tentatives avortés de 2003 et 2006 pour promouvoir une telle politique au niveau européen.

A – Les origines de la promotion d'une « politique orientale » de l'Union européenne par les dirigeants polonais

Depuis l'indépendance de la Pologne en mai 1989, la perception qu'ont ses dirigeants de leur voisinage oriental comme zone de sécurité vitale pour la préservation des intérêts de leur État est particulièrement vive, s'enracinant dans des expériences historiques traumatisantes et dans le constat d'une proximité géographique d'une zone potentiellement dangereuse car instable. Comme le rappelle Michel Foucher, dès les premiers temps de la transition démocratique est mise en place en Pologne une politique orientale, « active et consensuelle, justifiée par l'histoire de l'influence polonaise de Vilnius à Lviv, dont témoigne la présence d'importantes minorités, et vise à favoriser l'avènement de régimes politiques favorables à l'Est de la ligne Curzon, destinés à créer une manière de cordon protecteur avec la Russie »¹. La volonté de mettre en place une politique orientale est très présente, d'abord de manière autonome par les relations bilatérales entre la Pologne et ses voisins, puis *via* l'Union européenne.

1989-1998, les premiers pas d'une politique orientale polonaise

Dès son indépendance, la question de la politique orientale se pose en termes très aigus en Pologne : la question de la régulation des relations de ce tout jeune État indépendant avec ses voisins de l'Est devient centrale pour les autorités polonaises, en cette période qui démarre tout juste, connue sous le nom de « transition démocratique »². Rappelons tout d'abord que

¹ Michel FOUCHER, « La production continue des frontières politiques », in Michel FOUCHER, *L'obsession des frontières*, Paris, Éditions Perrin, 2007, pp.131-163, p.137. Nous reviendrons plus en détails dans le chapitre IX sur la grille historique d'analyse du voisinage oriental présente en Pologne.

² Pour une présentation historique des acteurs de la vie politique polonaise depuis 1989, lire : François BAFOIL, « Les partis politiques, 1989-2006 », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne, Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010* 206

les années 1989-1991 constituent pour ce pays une phase de transition vers une politique étrangère indépendante¹. Dans les premiers temps de son indépendance, une approche prudente s'impose pour les dirigeants polonais. Ils doivent veiller à ne pas ombrager l'encombrant voisin soviétique dont les troupes sont toujours stationnées sur leur territoire, dans la mesure où la Pologne fait toujours partie du Pacte de Varsovie. C'est à l'époque qu'est mise en place –durant l'été 1991– par le ministre polonais des Affaires étrangères Krzysztof Jan Skubiszewski², ce que l'on nomme la « *two-track policy* », politique qui tentait de mettre en place une politique différenciée vers l'Union soviétique d'un côté, et ses républiques encore fédérées (Belarus, Ukraine, États baltes) de l'autre –les objectifs de l'une pouvant entrer en contradiction avec l'autre³. La Pologne s'efforçait ainsi de concilier deux objectifs *a priori* antinomiques : soutenir l'indépendance des républiques encore sous l'autorité de Moscou, tout en évitant de créer des tensions avec l'URSS, dont les intérêts dans la région devaient être préservés⁴. Cependant, comme le souligne Ilya Prizel, la *two-track*

Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.251-280. Pour une présentation des différentes étapes de la transition de la Pologne vers l'économie de marché voir : Philippe RUSIN, « Économie politique de la transition polonaise : 1989-2006 », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne, op.cit.*, pp.281-302. Pour un bref historique des aléas politiques de la période de la transition politique se reporter à l'article suivant : Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », *Politique Étrangère*, n°3, Automne 2009, pp.503-515, pp.503-508.

¹ Se reporter à l'ouvrage suivant : Ilya PRIZEL, Andrew MICHTA (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, New-York, St Martin's Press, 1995.

² Krzysztof Jan Skubiszewski (1926-2010) fut ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne du 12 septembre 1989 au 25 octobre 1993. Pour une biographie courte et une présentation de sa vision de la politique étrangère polonaise, se reporter à l'ouvrage suivant : Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, New Haven & London, Yale University Press, 2003, pp.237-239.

³ Sur ce sujet voir : Stephen R. BURANT, « International Relations in a Regional Context : Poland and its Eastern Neighbours – Lithuania, Belarus, Ukraine », *Europe – Asia Studies*, vol.45, n°3, 1993, pp.395-418 ; Marek MENKISZAK, « Polish Policy towards Russia, the Ukraine and Belarus (1991-2002) », in PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ Katarzyna, DULEBA Alexander, PÓTI László, VOTÁPEK Vladimír (dir.), *Eastern policy of the Enlarged European Union – Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus, A Visegrád Perspective – Thinking about an Eastern Dimension*, Bratislava, Editions Robert Vico, 2003, pp.109-139, pp.109-114. ; Louisa VINTON, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », in PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence, op.cit.*, pp.23-71 ; Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », in PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence, op.cit.*, pp.95-128 ; Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999, op.cit.*, pp.239-243.

⁴ Timothy Snyder note qu'à cette « *two-track policy* » s'en ajoutait en fait une troisième, informelle, « *the third track* » de la politique orientale polonaise, qui consistait en des contacts directs entre les Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

policy de Skubiszewski, par laquelle la Pologne continuait de marquer une certaine déférence vis-à-vis du toujours plus faible Kremlin tout en professant dans le même temps un soutien aux aspirations des États baltes et de l'Ukraine, n'avait pas vocation à perdurer longtemps¹. La situation internationale évolue progressivement et la politique étrangère polonaise avec elle. En 1990-1991, les États baltes, l'Ukraine et le Bélarus réaffirment successivement leur souveraineté en tant qu'entités autonomes au sein de l'URSS, puis leur indépendance. Durant cette période, le soutien des dirigeants polonais à leurs voisins est bien présent, mais demeure discret, se situant bien souvent uniquement à un niveau symbolique. C'est, comme le souligne Ilya Prizel, que « la *two-track policy*, qui n'avait pas pour but de constituer une approche à long terme, condamna la plupart du temps la Pologne à la passivité durant les années 1990 »². La Pologne tarde ainsi à reconnaître officiellement la Lituanie après sa déclaration d'indépendance du 11 mars 1990³, de même pour l'Ukraine qui réaffirme sa souveraineté par rapport à l'URSS le 16 juillet 1990⁴, et pour le Belarus le 27 juillet 1990⁵. Bien que les polonais offrent alors un soutien moral et politique à ces trois États, ses dirigeants ne vont pas jusqu'à oser une reconnaissance officielle, alors que celle-ci était très attendue à Vilnius, Kiev ou Minsk. C'est que, comme le rappelle Stephen R. Burant, Varsovie n'était alors pas en mesure d'offrir une reconnaissance formelle à ces trois États ; la réaction de Moscou était alors crainte, à une époque où la Pologne demeurait fortement dépendante des approvisionnements divers en provenance de l'URSS et avait encore besoin de sécuriser

anciens opposants polonais désormais au pouvoir à Varsovie et les dissidents nationalistes ukrainiens et lituaniens qui cherchaient par tous les moyens à recouvrer l'indépendance nationale de leurs États et à précipiter la chute de l'Union soviétique. Il souligne ainsi les liens privilégiés qui existaient entre *Solidarność* et le mouvement nationaliste ukrainien *Rukh*, liens qui contribuèrent à atténuer les tendances anti-polonaises au sein des nationalistes ukrainiens. Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, New Haven & London, Yale University Press, 2003, pp.241-243.

¹ Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.101.

² Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », in Ilya PRIZEL, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp.109-152, p.127.

³ Sur les difficiles étapes de l'indépendance de la Lituanie et la relation entre la Pologne et la Lituanie dans les années 1989-1991, se reporter aux travaux suivants : Stephen R. BURANT, *art.cit.*, pp.399-405, Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, pp.120-123.

⁴ Stephen R. BURANT, *art.cit.*, pp.409-413.

⁵ *Ibid.*, pp.405-408.

l'accord de Moscou dans les négociations du retrait des 50000 soldats soviétiques encore présents sur le sol polonais¹. De plus, les États occidentaux eux-mêmes semblaient indécis quant à la position à adopter vis-à-vis de ces nouvelles républiques, de peur de brusquer leur partenaire soviétique. Les dirigeants polonais risquaient donc de se retrouver seuls sans soutien, probablement critiqués dans les chancelleries occidentales pour l'éventuel manque de prudence qu'aurait représenté une reconnaissance officielle de l'indépendance de leurs voisins. Un des acteurs de l'époque que nous avons pu rencontrer, Zdzisław Najder, alors témoin de ces aléas diplomatiques car conseiller politique du président de la République polonaise Lech Wałęsa² et de son premier ministre³, se souvient de cette époque inconfortable pour la politique étrangère polonaise, qu'il a pourtant sensiblement contribué à améliorer :

« I was adviser years ago to Lech Wałęsa, and I had been adviser of prime minister Jan Olszewski... and at that times, and even before, I said that it was our very great mistake, a sin in fact, not to have recognized the independence of Lithuania immediately, we only did it a lot of time after... and I spoke to Jan Krzysztof Bielecki⁴ my friend, at that time, that for Ukraine we have to be first, and I explained to him why, and he said "yes, you are right". And after some weeks, I don't know if it was my persuasion or not, but it was his decision, against Wałęsa decision, to recognize Ukraine, because they hesitated and he didn't hesitated⁵. Now everybody thinks that it was a great idea, and it was a great idea I think, we hadn't

¹ *Ibid.*, p.400. Les chiffres avancés par Stephen Burant diffèrent de ceux présentés par Maurice Faivre. Ce dernier rappelle qu'« avant la chute du mur de Berlin le *Groupe des Forces* (soviétiques) *de l'Ouest* (GFO) comprenait 30 divisions, organisées en quatre Groupements de Forces : 1/ le GFSA, en Allemagne de l'Est ; 2/ le GF Centre, en Tchécoslovaquie ; 3/ le GF Nord, en Pologne ; le GF Sud, en Hongrie ». Le *Groupement des Forces Nord*, basé en Pologne, comprenait les effectifs suivants (comptabilisés au moment de leur transfert, et assez différents des estimations qui avaient été faites avant la chute du mur de Berlin) : 56.000 hommes au total, 598 chars, 485 véhicules de combats (infanterie), 354 unités d'artillerie, 201 avions de combat, 85 hélicoptères de combat, 20 missiles nucléaires. Voir : Maurice FAIVRE, « Le retrait des forces soviétiques d'Europe de l'est », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, Paris, PUF, n°228, vol.4, 2007, pp.135-138, p.135.

² Deuxième président de la Troisième République de Pologne –*Trzecia Rzeczpospolita* en polonais– du 22 décembre 1990 au 23 décembre 1995. Il prend la suite de Wojciech Jaruzelski avait été président du 19 juillet 1989 au 31 décembre 1989 –en tant que dernier président de la République populaire de Pologne (*Polska Rzeczpospolita Ludowa* en polonais, PRL, nom officiel de 1944 à 1989)–, puis du 1^{er} janvier 1990 au 21 décembre 1990 –en tant que nouveau président de la République de Pologne *Rzeczpospolita Polska* en polonais (RP). Son premier ministre était alors Tadeusz Mazowiecki (du 24 août 1989 au 14 décembre 1990).

³ Jan Olszewski, deuxième premier ministre de Lech Wałęsa (du 23 décembre 1991 au 5 juin 1992), après Jan Krzysztof Bielecki (premier ministre du 12 janvier 1991 au 5 décembre 1991).

⁴ Voir note précédente.

⁵ La Pologne est le premier État à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine le 2 décembre 1991, après le « oui » massif (90% des suffrages exprimés) des Ukrainiens en faveur de l'indépendance lors du référendum du 1^{er} décembre 1991.

done the same with Lithuania, and our relations suffered because of that for many years... »¹

Zdzisław Najder regrette que la reconnaissance de l'indépendance de la Lituanie par les autorités polonaises ait été si longue et insiste sur le rôle de ses conseils dans celle de l'Ukraine. Cette version des événements est confirmée par Ilya Prizel qui souligne qu'une fois élu puis conseillé par Zdzisław Najder, qui était partisan d'une politique beaucoup plus active vis-à-vis de la périphérie orientale de la Pologne, le président Wałęsa ne fut pas long avant d'amorcer un tournant fondamental dans le soutien aux nouveaux États voisins orientaux². L'automne 1990 voit en effet un changement progressif de contexte : les troupes soviétiques commencent à se retirer de Pologne, laissant le jeune État plus libre de ses mouvements, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'une politique étrangère effectivement indépendante, puisque l'URSS ne dispose alors très rapidement plus de moyen direct de coercition sur le pays³. Les autorités polonaises signent un nouveau traité interétatique de coopération militaire avec l'URSS le 10 décembre 1991, peu de jours avant que ne disparaisse définitivement ce qui restait du géant soviétique. Dans ce contexte, le soutien aux voisins orientaux se fait plus ferme. Il devient dès lors une priorité explicite pour la politique étrangère polonaise, et ce d'autant plus que Varsovie bénéficie elle-même d'une

¹ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

² Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.101. Notons que sa version varie cependant par rapport à celle de Zdzisław Najder quant à la position de Lech Wałęsa sur la question. Voir aussi : Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.128.

³ Le retrait s'est fait progressivement de 1990 à 1994, l'accord final sur le retrait étant signé le 22 mai 1992. Maurice Faivre souligne qu'il s'effectue ensuite par étapes et de manière plutôt conflictuelle : « Comprise dans le plan de retrait de Gorbatchev, la Pologne commence à négocier en février 1990. Un retrait partiel a lieu en septembre 1990, et les négociations se poursuivent en décembre. Les Polonais font des difficultés [...] et se plaignent de la dégradation de l'environnement et de la contamination chimique. Il faut redévelopper les propriétés évacuées par les Russes et restaurer l'environnement. De leur côté, les Soviétiques demandent 400 millions de dollars pour avoir libéré la Pologne ! La Pologne propose alors l'"option zéro" et un accord est signé le 22 mai 1992 ». Maurice FAIVRE, *art.cit.*, p.138. Ilya Prizel rappelle lui aussi que les termes de l'accord passé entre les autorités polonaises et Moscou étaient extrêmement controversés : la Pologne consentait à abandonner toute plainte financière concernant les dommages écologiques que les troupes soviétiques lui avaient infligés, et en contrepartie les bases soviétiques passaient sous contrôle polono-russe, un arrangement que la majorité des Polonais percevaient alors comme autorisant la présence sur leur sol d'un vestige de la puissance coloniale russe. Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.104. Sur les controverses liées au retrait des troupes soviétiques du territoire polonais, voir également : Louisa VINTON « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », *op.cit.*, pp.36-44.

reconnaissance explicite à « l'Ouest » : le début du processus d'adhésion de la Pologne à l'OTAN en 1992 en est la preuve et rassure les dirigeants polonais quant à la sécurité de leur État, même si cela a pour conséquence de mauvaises relations avec la toute jeune Russie¹.

Les années 1991-1992 sont pourtant marquées par des tensions entre la Pologne et ses nouveaux voisins. Les contentieux historiques relatifs à la présence de minorités polonaises en Lituanie², Ukraine et Belarus, et de minorité ukrainienne en Pologne refont surface. Rappelons que les tensions nationalistes existantes à la fin de la Seconde Guerre mondiale entre la Pologne et ses voisins³ avaient en effet été minimisées durant la période 1947-1989,

¹ Marek MENKISZAK, art.cit., p.114. La question de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN fit également débat en Lituanie, où l'on craignait qu'elle laisse cette dernière en situation de tampon entre la toute jeune Fédération russe et l'OTAN. Sur ce sujet voir : Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, op.cit., pp.272-274. Pour une étude globale des réactions russes aux élargissements à l'Est de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide, lire : Michel GUÉNEC, « La Russie face à l'extension de l'OTAN en Europe », *Hérodote*, vol.2, n°129, 2008, pp.221-246.

² Même si elles sont aujourd'hui minimisées dans les discours politiques de ces deux pays, il y a bien eu des tensions entre la Pologne et la Lituanie dans les années 1990-1992, qui avaient pour objet le traitement de la minorité polonaise en Lituanie –représentant alors 7% de la population totale de ce pays, soit 258.000 personnes. La nouvelle loi sur la citoyenneté adoptée par le Parlement lituanien en 1991 imposait en effet de choisir la nationalité lituanienne pour bénéficier de l'ensemble des droits politiques et économiques, ce qui fut fermement critiqué par Varsovie. Autre signal de tension, envoyé par Vilnius : à la fin novembre 1991, le ministre de la défense de la Lituanie, Audrius Butkevicius, annonça que la plus grande menace pour la Lituanie était la Pologne. Pour plus de détails sur les relations entre la Pologne et la Lituanie au moment de la chute du communisme, se reporter à l'article suivant : Stephen R. BURANT, art.cit., pp.402-405. Voir aussi : Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, op.cit., pp.249-255 puis pp.269-272 et pp.284-286.

³ On peut retenir, par exemple, les tensions historiques entre la Pologne et l'Ukraine. Avec le soutien de Moscou, le régime communiste polonais met en place en 1947, sous le nom d'« Opération Vistule » (en polonais, *Akcja Wisła*), l'organisation de représailles exécutées par l'armée contre les partisans nationalistes ukrainiens présents dans le sud-est du territoire, ainsi qu'à l'encontre des populations qui étaient suspectées de les soutenir. Plus de 140.000 personnes, d'origine ukrainienne vivant sur ces territoires, furent réinstallés de force au Nord et à l'Ouest de la Pologne, dits « territoires recouverts » (à titre d'exemple, la région de Wrocław, ancien Breslau allemand, fut repeuplée d'ukrainiens après le départ des populations allemandes à la fin de la Seconde Guerre mondiale). Le but officiel de l'opération était de mettre fin aux exactions de l'Armée insurrectionnelle ukrainienne (plus connue sous l'acronyme UPA, de son nom ukrainien *Українська Повстанська Армія*), branche armée du mouvement nationaliste ukrainien, qui s'opposait aux mouvements de résistance communiste polonais et qui terrorisait les Polonais de ces territoires du sud-est depuis 1943 (date à laquelle l'UPA fit chasser des centaines de milliers de Polonais de Galicie et de Volhynie). Sur ce sujet, voir entre autres : Christophe DWERNICKI, *Géopolitique de la Pologne*, Paris, Éditions Complexe, 2000, pp.102-104 ; Stephen R. BURANT, art.cit., p.397. Se reporter surtout aux chapitres suivants de l'ouvrage de Timothy Snyder : Timothy SNYDER, « The Ethnic Cleansing of Western Ukraine (1939-1945) », in Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010*

pendant laquelle Moscou veillait à éviter les contacts entre les démocraties populaires. Ces tensions réapparaissent dès l'indépendance recouvrée même si les élites polonaises, ukrainiennes, biélorusses, mais aussi lituaniennes, oeuvrent en faveur d'un rapprochement politique. Les autorités polonaises signent un ensemble d'accords de coopération militaire, politique, économique et surtout des traités de bon voisinage et de bonnes relations avec ses voisins affirmant l'inviolabilité des frontières issues de la Seconde Guerre mondiale et le rejet de revendications territoriales : le 5 janvier 1992 avec la Lituanie, les 18-19 mai 1992 avec l'Ukraine¹, puis le 23 juin 1992 avec le Belarus². Ces traités contiennent des articles relatifs au respect des minorités se trouvant sur le territoire des pays signataires. Pologne, Ukraine, Belarus, Lituanie réaffirment les droits de leurs minorités en ce qui concerne la pratique de leur religion, de leur langue, mais aussi, par exemple, leur accès à une éducation librement choisie. La coopération bilatérale entre la Pologne et ses voisins s'améliore ainsi graduellement au cours des années suivantes, alternant périodes de partenariat difficile et phases d'avancées. En 1996, la Pologne et l'Ukraine concluent un accord réglementant le trafic frontalier entre les deux pays qui exonère les Ukrainiens de visas pour venir en Pologne - signe d'un rapprochement politique mais aussi économique. Il s'agit en effet d'éviter de couper l'Ukraine de la toute naissante prospérité polonaise. Par ailleurs, dans la perspective de son adhésion finale à l'OTAN –devenue plus concrète lors de la visite à Prague en janvier 1994 du président américain Bill Clinton³–, qui interviendra en 1999⁴, les dirigeants polonais

Belarus, 1569-1999, op.cit., pp.154-178 ; Timothy SNYDER, « The Ethnic Cleansing of Southeastern Poland (1945-1947) », in Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999, op.cit.*, pp.179-201. Voir également : Catherine GOUSSEFF, « La genèse des transferts de populations dans les territoires libérés. L'évacuation "volontaire" des Ukrainiens de Pologne vers l'URSS », *Cahiers du monde russe*, n°2/3, vol.49, 2008, pp.515-536 ; Peter VERMEERSCH, « A minority at the Border : EU Enlargement and the Ukrainian Minority in Poland », *East European Politics and Societies*, vol.21, n°3, 2007, pp.475-502.

¹ À l'origine, la Pologne devait signer un tel traité avec l'Ukraine en février ou en mars 1992, mais des tensions avec la Russie avaient imposé un délai, qui fut source de tensions entre Varsovie et Kiev. Voir Stephen R. BURANT, art.cit., p.412.

² Sur cette période 1992-1993 voir : Stephen R. BURANT, art.cit. Se reporter également à l'ouvrage suivant : Timothy SNYDER, « European Standards and Polish Interests (1992-1993) », in Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999, op.cit.*, pp.256-276.

³ Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999, op.cit.*, p.277.

⁴ La Pologne entre dans l'OTAN en 1999, en même temps que la Hongrie et la République tchèque.

multiplient les contacts avec les voisins orientaux qui n'ont pas vocation à entrer comme eux dans cette organisation, l'Ukraine et le Belarus. Si la situation interne au Belarus limite les contacts bilatéraux entre Varsovie et Minsk, la période 1998-1999 est en revanche marquée par un rapprochement avec l'Ukraine¹.

Ainsi c'est cette « politique orientale » –terme profondément ambigu, parce qu'il désigne à la fois la politique à mener vis-à-vis de l'URSS puis de la Russie et celle en direction des anciennes républiques de l'URSS (Ukraine, États baltes, Belarus)– que Varsovie tente de promouvoir par ses propres moyens dans les années 1990, mais avec des contradictions parfois fortes quant aux objectifs poursuivis². Comme le rappelle Ilya Prizel, « la politique orientale de la Pologne suivit une ligne prudente. Son postulat essentiel (celui de tous les gouvernements polonais post-communistes) était que la Russie, en dépit de la perte de son empire et le *smutnoyie vermye* ("les temps difficiles") bouleversant sa structure politique, était appelée à demeurer une grande puissance qui surmonterait sa crise politique et ferait à nouveau planer son ombre au dessus de l'Europe. Le second postulat avancé par le ministère polonais des Affaires étrangères était que, malgré le fait que la Pologne avait pu tirer profit de la chute de l'URSS, il devait garder à l'esprit que les nouveaux États qu'étaient l'Ukraine et le Belarus, resteraient sans doute une zone d'intérêt important pour Moscou. C'est pourquoi, alors que Varsovie montrait une certaine anxiété à accentuer ses relations avec ses États –et à renouer par là même, avec des liens politiques et culturels longtemps interrompus avec Kiev et Minsk–, la Pologne accepta cependant de le faire, pourvu que cela ne compromette pas le lien plus que vital avec Moscou »³. Ce double objectif de la politique orientale polonaise créa des tensions, illustrées dans le dialogue entre Michel Foucher et Bronisław Geremek qui s'est tenu en février 1992 à Varsovie⁴. Évoquant alors le problème d'un conflit éventuel entre la

¹ Marek MENKISZAK, art.cit., pp.128-130.

² Sur l'ambiguïté de l'appellation « politique orientale » se reporter aux travaux de Louisa Vinton : Louisa VINTON, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », *op.cit.*, p.37.

³ Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.104.

⁴ Le dialogue s'est déroulé à l'initiative de Michel Foucher, géographe et diplomate, professeur de l'École normale supérieure (Ulm). Il a été, de 1998 à 2002, conseiller en charge des affaires politico-stratégiques au cabinet d'Hubert Védrine (ministre français des Affaires étrangères sous le gouvernement de Lionel Jospin de 1997 à 2002) ; puis, de 1999 à 2002, directeur du Centre d'analyse et de prévision du Ministère français des Affaires étrangères et, de 2002 à 2006, ambassadeur de France en Lettonie (nommé par le gouvernement Raffarin). Bronisław Geremek (1932-2008) était un historien médiéviste, célèbre homme politique polonais puis européen. Ce dialogue est initialement Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Russie et l'Ukraine, ce dernier souligne que « c'est un problème qui nous préoccupe : c'est à notre frontière, à notre porte, cela nous concerne. Nous cherchons à créer de bons rapports de voisinage avec l'Ukraine et aussi les meilleurs possibles avec la Russie [...] Pour nous c'est un problème tout d'abord politique parce qu'à aucun prix il ne faudrait attiser le conflit possible entre l'Ukraine et la Russie (il ne faut pas se mettre d'un côté contre l'autre) et il y a un peu de ça dans cette ouverture de l'Ukraine vers la Pologne. Nous pensons que les bons rapports entre la Pologne et l'Ukraine peuvent créer une structure de rapprochement avec l'Europe »¹. La politique orientale de la Pologne se recentre en effet peu à peu sur l'Ukraine, dans le but de dépasser des contentieux historiques graves et pour « préparer le terrain à une insertion progressive de l'Ukraine dans la sphère occidentale, le moment venu »².

Notons par ailleurs la création, à Varsovie, par le gouvernement polonais, au moment de la transition du *Centre for Eastern Studies* – mieux connu sous l'acronyme OSW, du nom polonais du centre, *Ósrodek Studiów Wschodnich* – dans une mission de « veille stratégique » des événements survenant à l'Est des frontières polonaises³. La création de ce centre répond à un constat stratégique : au tout début de la période de transition démocratique, les dirigeants polonais ne bénéficient pas d'une expertise solide qui puisse être utilisée pour élaborer, au sein de l'administration étatique, des analyses concernant les États post-soviétiques ou en transition. Le *Centre for Eastern Studies* est donc créé dans le but de rassembler des données et de produire des analyses quant à la situation des voisins orientaux de la Pologne. Il constitue donc une des bases solides pour sa politique orientale. Ainsi, dans son ensemble, cette politique orientale reste jusque là purement bilatérale, gérée de manière autonome par

paru dans la revue *Politiques*, Éditions Quai Voltaire, n°2, printemps 1992, pp.121-142, puis a été a nouveau publié en 2008 par la Fondation Robert Schuman, pour rendre hommage à Bronisław Geremek lors de sa disparition. « Les frontières de l'Europe – Dialogue entre Michel Foucher et Bronisław Geremek », *Entretiens d'Europe*, n°27, 28 juillet 2008, Fondation Robert Schuman. Disponible en ligne : http://www.robert-schuman.eu/entretien_europe.php?num=27

¹ *Ibid.*, p.9.

² Michel FOUCHER, « Reculer la frontière pour régler les conflits », in Michel FOUCHER, *L'obsession des frontières*, *op.cit.*, pp.165-205, p.173.

³ Le centre a été créé en 1990 par le gouvernement de Tadeusz Mazowiecki : il s'agissait d'une institution financée par l'État et subordonné aux Ministère de l'Économie. L'initiative de sa création revient à Marek Karp, qui en a été pendant de nombreuses années le directeur. Il était très attaché sentimentalement aux voisins orientaux de la Pologne, et se passionnait pour leur étude. Plus tard, dans les années 2000, le champ d'expertise du centre s'est élargi à l'ensemble de l'Europe centrale et aux pays baltes.

Varsovie, par le biais de son tout jeune ministère des Affaires étrangères, doté d'un département « Politique orientale ». Cette politique orientale fait, dès le départ, consensus en Pologne et, depuis lors, « aucune personnalité n'a remis en cause [ses] hypothèses de départ »¹.

1998-2003 : la perspective d'adhésion à l'Union européenne et les débuts de reformulation de la « politique orientale » polonaise

Lors du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, l'Union européenne envisage pour la première fois ouvertement la question d'un élargissement de l'Union aux anciens pays d'Europe centrale ayant appartenu au bloc communiste pendant la Guerre froide². En 1998, la Pologne engage ainsi des négociations d'adhésion à l'Union européenne ; en 1999, elle entre finalement dans l'OTAN³. Le but est alors, pour les diplomates et hommes politiques polonais, de rassurer leurs homologues Est-européens quant à l'entrée de la Pologne dans ces deux structures institutionnelles qui constituent autant d'étapes de la reconnaissance symbolique de cet État comme membre à part entière de « l'Ouest ». Dans ce contexte, ils souhaitent réaffirmer que leur État ne tournera pas le dos à ses voisins orientaux. À cette époque, l'objectif stratégique principal de la Pologne est « d'amarrer sa sécurité et son développement à l'Ouest pour assurer ses missions à l'Est. Car, [...] [la Pologne] s'est considérée comme investie d'une mission d'intermédiaire ou de tête de pont [vis-à-vis des

¹ Roman KUŹNIAR, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », *La revue internationale et stratégique*, n°61, vol.1, printemps 2006, pp.49-60, p.49.

² Voir les conclusions de ce Conseil européen, disponibles en ligne sur le site du Conseil de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00300.F4.htm. Se reporter également à l'ouvrage suivant : Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, op.cit., p.277.

³ Sur la dimension historique de cet événement se reporter aux documents suivants : Marcin ZABOROWSKI, « Power, Security and the Past : Polish-German Relations in the Context of EU and NATO Enlargements », *German Politics*, vol.11, n°2, août 2002, pp.165-188 ; Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, « The emergence of an Atlanticist : the strategic orientation of Polish security policy after 1989 », in Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, Chatham House, 2007, pp.22-38 ; « 10 years of Poland in NATO », numéro spécial conjoint des journaux polonais *Polska Zbrojna* et *The Warsaw Voice*, Varsovie, février 2009.

voisins orientaux], dans la vieille tradition "missionnaire" des romantiques »¹. Son action en faveur de l'Est, jusque-là ambiguë et gérée de manière bilatérale, prend alors une dimension européenne. En effet, la perspective d'une entrée dans les institutions européennes transforme la manière qu'ont les autorités polonaises d'envisager les relations avec les pays de l'Est. La gestion des relations doit, en plus des liens bilatéraux forts entre la capitale polonaise et ses homologues orientales, passer par le prisme européen. La raison de ce repositionnement de la politique orientale polonaise est simple : la logique de l'intégration européenne est en effet de faire « reculer la frontière pour régler les conflits »². Les litiges territoriaux et identitaires disparaissent avec une intégration européenne, comme le rappelle Gilles Lepesant : « [...] l'Union européenne, dès la chute du bloc communiste, a su, auprès des États mobilisés par une perspective européenne, jouer de sa force d'attraction pour imposer ses conditions dans la gestion des conflits territoriaux et des contentieux liés aux minorités. Le respect exigé des normes européennes aura permis de tuer dans l'œuf des velléités irrédentistes, des conflits de frontière qui ne demandaient qu'à s'exprimer pour réviser l'ordre de Versailles ou de Yalta. [De ce fait,] les contours frontaliers sont désormais stabilisés »³. Travaillant à son adhésion à l'Union européenne, Varsovie adopte dès lors la logique européenne relative aux frontières. En effet, comme le rappelle Michel Foucher, « la recherche de la sécurité [qui incite la Pologne à entrer dans l'UE] induit une logique de chaînage territorial. Depuis l'origine, chaque État membre estime bénéfique de faciliter l'intégration dans la même institution de son voisin immédiat, surtout si des contentieux de nature diverse ne sont pas encore soldés »⁴. Le même auteur explique ainsi que, comme pour la coopération entre l'Allemagne et la France qui avait conduit à leur réconciliation historique, joue ici un effet-frontière : la coopération par-delà les frontières européennes est envisagée comme une source de paix durable. En s'appuyant sur le cas de la coopération franco-allemande et ses effets vertueux, Berlin a soutenu Varsovie au sortir de la Guerre froide – ce qui passe, en premier lieu, par la

¹ Jean-Yves POTEL, « La politique orientale polonaise », *Pouvoirs*, vol.3, n°118, 2006, pp.113-123, p.116.

² D'après le titre du chapitre 4 de l'ouvrage de Michel FOUCHER, *L'obsession des frontières*, *op.cit.*

³ Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, *op.cit.*, pp.497-520, pp.498.

⁴ Michel FOUCHER, « Reculer la frontière pour régler les conflits », *op.cit.*, p.172. Voir aussi : Michel FOUCHER, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », *Esprit*, novembre 2006, pp.86-114, pp.92-99.

reconnaissance de la frontière Oder-Neisse avec la Pologne. Autrement dit, dès lors que la perspective de son adhésion à l'UE se rapproche, la politique orientale polonaise trouve un écho dans la logique de l'intégration européenne, impliquant l'amélioration des relations par la coopération et une politique de rapprochement des voisins, et ce dans le but de solder des différents historiques mais aussi d'étendre une zone de paix, de stabilité et de sécurité. La politique orientale de la Pologne revêt alors une logique à peu près identique à celle qui guidait l'*Ostpolitik* allemande¹. Michel Foucher évoque ainsi la politique orientale de la Pologne comme une « ouverture qui s'inscrit dans une "*Ostpolitik*" active et consensuelle »². Pour François Bafoil, la volonté polonaise de voir ses voisins orientaux rejoindre les structures institutionnelles européennes « relève de son souci de protéger son flanc oriental, de la même manière que l'Allemagne du chancelier Kohl [...] militait pour l'intégration de la Pologne afin de repousser vers l'Est de l'Europe le poids de la sécurité collective »³. Cette logique est rappelée par un expert polonais et ancien journaliste au cours d'un de nos entretiens :

« I think that it is because... we repeated to some extent German policy in the 90's. And Germany was interested in integration of Eastern neighbours of Germany into EU, into NATO, to build simply... a stable, democratic... neighbourhood on Eastern borders of Germany, you know. To some extent, from a political point of view, it is... it is our policy towards Eastern neighbours you know... It is natural I can say, you know, that state politicians would like to build a stable neighbourhood... and the best solution to achieve this goal is European integration of neighbouring countries, simply »⁴.

Suivant la logique de l'intégration européenne, facteur de paix et de prospérité, la perspective d'une adhésion future des nouveaux voisins orientaux de l'UE semble légitime et justifiée à Varsovie. Ainsi, les dirigeants polonais, bien avant l'adhésion formelle de leur État

¹ Sur les relations entre la Pologne et l'Allemagne dans le contexte post-Guerre froide et le soutien allemand à l'intégration européenne de la Pologne, se reporter, entre autres, à l'article suivant : Marcin ZABOROWSKI, « Power, Security and the Past : Polish-German Relations in the Context of EU and NATO Enlargements », art.cit. Pour un historique plus complet de la relation germano-polonaise, de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à nos jours voir : Marcin ZABOROWSKI, *Germany, Poland and Europe – Conflict, Co-operation and Europeanisation*, Manchester and New York, Manchester University Press, 2004.

² Michel FOUCHER, « La production continue des frontières politiques », *op.cit.*, p.137.

³ François BAFOIL « Introduction générale », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, *op.cit.*, pp.11-19, p.18.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

à l'Union européenne, commencent à réfléchir aux moyens d'influer sur la politique orientale de cette dernière. En effet, la perspective de l'adhésion de la Pologne à l'UE et donc du déplacement de la frontière extérieure de celle-ci inquiète et soulève de nombreuses questions à Varsovie. Ces interrogations sont soulignées par un expert polonais alors qu'il mentionne les origines de la volonté polonaise d'influer sur la politique orientale de l'Union :

« Well, it did begin with our accession. The moment when the countries like Poland, the Baltic States, Czech Republic, Slovakia, joined the EU, we became the borders of the EU. Before they ended in Germany and Austria. Now it went further East. So almost automatically it has opened intellectual and political imagination of people seeing that "look, we now have different neighbours, and what we do with those neighbours? Those neighbours want to be in [*the EU*], they want closest possible cooperation, if not outright accession"... So this started the process »¹.

Toutes les acteurs rencontrés à Varsovie, tout comme de nombreux travaux très spécialisés sur le sujet, font remonter la première expression d'une volonté polonaise d'influencer la politique orientale de l'Union européenne au discours du 31 mars 1998² de Bronisław Geremek, alors ministre des Affaires étrangères de la Pologne³. Le discours qu'il prononce à Bruxelles, lors de l'ouverture des négociations sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, peut être considéré comme une étape marquante vers un début de promotion européenne de la politique orientale de la Pologne. Le ministre, après s'être réjoui de l'ouverture de ces négociations et avoir souligné l'importance de ce futur élargissement, perçu comme la réconciliation finale d'une Europe divisée en 1945 à Yalta et comme la reconnaissance de la légitimité de la Pologne à y prendre part au vu de ses avancées politiques et économiques, met l'accent sur l'importance de cette adhésion quant aux enjeux de politique étrangère qu'elle soulève. Geremek insiste sur le fait que l'adhésion de la Pologne à l'UE et à l'OTAN devrait lui permettre de jouer un rôle plus important dans la politique européenne et mondiale, mais également d'avoir un rôle plus actif dans le renforcement de l'ordre démocratique et de la stabilité en Europe. Les autorités polonaises se déclarent prêtes à prendre soin de « l'espace oriental » –« *Eastern dimension* » en anglais– dans le cadre de la

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008.

² Cette affirmation est présente dans la majorité des entretiens réalisés, mais également dans le rapport suivant : Joanna POPIELAWSKA, « Perfect Together ? Eastern Partnership in the Context of Other EU Initiatives in the East », *Analizy natolińskie*, 6 (28), 2009, *Natolin European Center*, Varsovie, pp.1-28, p.1. Disponible en ligne: http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

³ Bronisław Geremek fut ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne du 31 octobre 1997 au 30 juin 2000.

Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'UE, souhaitant développer les relations de partenariat avec les pays se trouvant en dehors des structures de l'Union¹. Ce discours, resté célèbre en Pologne, est la première évocation d'une mission que ses autorités se fixent, en tant que futur État membre : prendre soin des voisins orientaux de l'Union et pour cela façonner une « dimension orientale » de la politique étrangère européenne.

Ainsi, ce qui transparaissait dans les actes de la politique étrangère polonaise depuis 1989, de manière discrète d'abord, puis soutenue, est clairement affirmé à partir de 1998 : les dirigeants polonais souhaitent que leur État veille à ce que ses voisins orientaux aient accès eux-aussi à la sécurité, à la stabilité et à la prospérité auquel il a lui-même droit et qui sont appelées à se renforcer à partir de son entrée dans l'UE. Varsovie en fait une obligation morale, un devoir. Devenue membre à part entière des institutions européennes, elle devra tenter par ce biais d'influencer la politique à mener vis-à-vis des voisins orientaux. Un souci que Roman Kuźniar, professeur de relations internationales à l'université de Varsovie formule ainsi : « [...] la situation géopolitique de l'Europe orientale peut être façonnée uniquement par le prisme de l'Union européenne. La politique orientale est pour la Pologne, pour de nombreuses raisons évidentes, la plus difficile d'entre toutes. Les risques et possibles coûts [...] en sont élevés. C'est pourquoi la Pologne doit apprendre à les répartir sur l'ensemble de l'Union. On touche ici la question de l'influence de la Pologne sur la politique orientale de l'Union européenne »². En novembre 2000, dans une conférence qu'il donne au *Polish Institute of International Affairs*, centre de recherche quasi-étatique –car affilié au ministère des Affaires étrangères–, Bronisław Geremek rappelle que la mission première de la politique étrangère polonaise doit désormais être de rappeler à ses partenaires européens l'importance de ces voisins orientaux. Il souligne ainsi que :

« The European Union is not the whole of Europe. Also, inside the structures of which Poland is a part, being a country open to the East and to its neighbours, it should be a voice that would constantly remind people that Europe does not end at Poland's

¹ On trouve un résumé de ce discours dans le « Livre blanc de l'élargissement de l'Union européenne, volume II », sur le site du Parlement européen. On peut y lire une synthèse des positions des États candidats. Disponible sur le site du Parlement européen, à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/enlargement/applicants/p.htm>

² Roman KUŹNIAR, « Geopolitics and Poland's Security Policy », *The Polish Quarterly of International Affairs*, Varsovie, vol 17, n°1, Hiver 2008, pp.55-70, p.68. L'auteur écrit la même chose en substance, dans l'article suivant : Roman KUŹNIAR, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », art.cit., p.56.

Eastern borders. It is not the frontier of Europe. It is extremely important not only to open-up Poland to its neighbours on the East, but also to emphasize the role of its Eastern neighbours in Europe and for Europe »¹.

À cette époque, on retrouve une telle préoccupation dans une tribune publiée dans *Le Monde* par un des principaux négociateurs polonais de l'adhésion à l'Union, Jacek Saryusz-Wolski, futur président de la Commission Affaires étrangères au sein du Parlement européen. Il y affirme : « Rester à la marge, à la périphérie de l'Union ne nous intéresse pas. Il faut que la frontière de l'Est soit un pont, pas un mur »².

Et de fait, dans la perspective de son adhésion future à l'Union et d'une future politique européenne de voisinage pour les voisins de l'Union, les dirigeants polonais tentent de promouvoir concrètement son point de vue chez ses futurs partenaires européens, bien que leur État demeure alors encore extérieur aux instances communautaires. Certains auteurs, comme Joanna Popielawska, Michał Natorki ou bien Christopher S. Browning et Pertti Joenniemi, signalent l'existence d'un premier document rédigé par le ministère polonais des Affaires étrangères et transmis en juin 2001 à la présidence de l'Union³. Joanna Popielawska précise qu'elle possède une version imprimée de ce « *non-paper* » intitulé « *EU's Eastern policy in the context of EU Eastern and Central Europe Enlargement – The Polish Perspective* », dont nous n'avons pas pu retrouver la trace⁴. Une des expertes rencontrée, mentionne elle-aussi l'existence de ce document :

¹ Bronisław Geremek, « Political System and Foreign Policy », intervention dans le cadre de la conférence organisée au *Polish Institute of International Affairs* sur le thème « Système politique et politique étrangère » en novembre 2000. Une version écrite de cette intervention a été publiée en 2008 en hommage à Geremek après sa mort, dans le numéro spécial d'une revue spécialisée polonaise : Bronisław GEREMEK, « Political System and Foreign Policy », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n° spécial « Bronisław Geremek in Memoriam », Varsovie, vol.17, n°3, Été 2008, pp.39-51, p.51 pour la citation.

² Jacek SARYUSZ-WOLSKI, « Nous voulons une vraie politique orientale de l'Union européenne », *Le Monde*, 8/9 octobre 2000.

³ Joanna POPIELAWSKA, art.cit., p.1 ; Michał NATORSKI, « Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy », *European Political Economy Review*, n°7, Été 2007, pp.63-101, pp.71-72 ; Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIEMI, « The European Union's Two Dimensions – The Eastern and the Northern », *Security Dialogue*, vol.34, n°4, Décembre 2003, pp.463-478, p.464.

⁴ Joanna POPIELAWSKA, art.cit., note n°1 p.25. Nous n'avons pu obtenir ce document, les archives du ministère des Affaires étrangères n'étant pas ouvertes. Les premiers documents publiés en ligne sur son site remontent seulement au début de l'année 2003. Se reporter à la rubrique « Archives » du site du ministère : <http://www.mfa.gov.pl/Archive.2395.html>

« When the perspective of Poland in the EU was very close, so, in 1999, as far as I can remember, Polish Minister of Foreign Affairs, started to present the idea about building new relations between the EU and the future Eastern neighbours. It was in 1999 and then in 2001, as far as I remember; it was presented a Polish proposal on how to build these relations between the EU and Eastern neighbours [...] »¹.

Dans son article, Joanna Popielawska précise le contenu de ce document : en se basant d'un côté sur leur propre expérience des transformations économiques et politiques dues à la transition et à l'anticipation d'une intégration au sein des structures de l'Union européenne et, de l'autre, sur les liens étroits qu'ils entretiennent avec les voisins orientaux, les dirigeants polonais prônent une coopération beaucoup plus étroite entre l'UE et les États situés au-delà de sa frontière orientale. Leur but est d'éviter que ne se dressent en Europe de nouvelles lignes de clivages². Ce premier document, dont les propositions sont, selon Michał Naturski³, plutôt vagues, vise d'un point de vue géographique, l'ensemble des territoires post-soviétiques, mettant tout particulièrement l'accent sur la Russie, l'*oblast* de Kaliningrad⁴ ainsi

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009. On peut noter ici que Beata Wojna se trompe sur la date du discours de Geremek, qu'elle fait remonter à 1999, alors qu'il avait été prononcé en 1998, mais qu'elle signale elle-même qu'il se peut qu'elle ait un trouble de mémoire.

² Joanna POPIELAWSKA, art.cit., pp.1-2.

³ Michał NATORSKI, art.cit., p.71.

⁴ L'*oblast* est une subdivision administrative russe, ce terme signifiant « région ». Rappelons que la Constitution russe du 12 décembre 1993 définit l'État russe comme une fédération. L'article 65 de la Constitution définit « 89 sujets » de la Fédération de Russie, régis par un fédéralisme dit « asymétrique » (toutes les entités fédérées étant différentes constitutionnellement) : 22 républiques, 6 territoires, 49 régions, 2 villes d'importance fédérales (Moscou et Saint Petersburg), une région autonome juive et 10 districts autonomes. Le cas de la région de Kaliningrad a longtemps été problématique pour l'UE et la Russie, parasitant même leurs relations étant donné la situation de ce morceau de territoire russe au sein de l'Union européenne. Sur le fédéralisme russe : pour une présentation générale se reporter au manuel de droit constitutionnel suivant : Pierre PACTET, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 22^{ème} édition, Paris, Éditions Armand Colin, 2003, pp.256-257 ; pour un aperçu plus fouillé du fonctionnement de l'État fédéral russe voir : Marie MENDRAS (dir.), *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate, l'oligarque*, Paris, Collection Ceri/Autrement, Éditions Autrement, 2003 ; Jean-Robert RAVIOT, « Qui gouverne la Russie ? », *Questions internationales*, n°27, septembre-octobre 2007 ; François DAUCE, Gilles WALTER, « Russie 2006 : Entre dérive politique et succès économiques », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1059, janvier-février 2007 ; Viviane DU CASTEL, « Russie : la verticale du pouvoir – La Russie au début du second mandat de Vladimir Poutine », *Futuribles*, n°29, mars 2004. Sur la question de Kaliningrad on pourra se reporter, entre autres, aux travaux suivants : Christopher S. BROWNING, « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *Alternatives*, vol.28, n°5, 2003 ; Pertti JOENNIEMI, Andrey MAKARYCHEV, « Process of border-making and border-breaking : the Marie Campaign – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

que sur l'Ukraine. Néanmoins, il n'y est pas explicitement fait mention pour ces partenaires d'une future adhésion à l'Union. Précisons que l'année 2001 –date à laquelle fut rédigé ce premier document polonais relatif à une politique orientale de l'UE– est importante pour la Pologne, du point de vue des débats internes sur sa politique orientale. Le tournant, amorcé par le discours de Bronisław Geremek évoqué ci-dessus, se concrétise. Michał Natorski souligne qu'au début 2001, l'impression prédominait dans les milieux de la politique étrangère polonaise, d'un échec de la politique orientale du pays, accompagnée d'un sentiment de déception et d'impuissance. Le débat public relatif à la politique orientale polonaise souleva alors la question de la nécessité de repenser cette politique au vu des nouveaux défis auxquels elle était confrontée et dans la perspective de nouvelles opportunités créées non seulement par la situation interne des voisins orientaux, mais aussi par l'adhésion future de la Pologne à l'UE. De nombreux auteurs mirent en avant que la réalisation des ambitieux objectifs de la politique orientale de la Pologne ne pouvaient pas, dans la situation présente, bénéficier du soutien de ressources financières et d'instruments politiques suffisants. C'est pourquoi le débat interne à la Pologne sur sa politique orientale nationale se rendit à l'idée que l'adhésion à l'Union européenne du pays était un facteur décisif qui affecterait probablement de manière positive l'avenir de la politique orientale polonaise, offrant de nouvelles opportunités pour atteindre les objectifs nationaux¹. Le tournant est donc explicite : si la Pologne conserve un pan bilatéral dans sa politique orientale –en atteste le département « Politique orientale », toujours présent au sein du ministère des Affaires étrangères–, ses dirigeants tentent également désormais de faire avancer leurs idées *via* les institutions européennes². La première véritable initiative allant dans ce sens voit le jour en 2003.

case of Kaliningrad », *Working Paper Series in EU Border Conflicts Studies* n°7, mars 2004, EUBorderConf, University of Birmingham.

¹ Michał NATORSKI, art.cit., p.89.

² Notons qu'en prévision de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne est créé en 2001 au sein du ministère des Affaires étrangères le *Departement of European Union and Accession Negotiations* (DUEiONA), chargé des relations avec l'UE et de la coordination au sein du ministère des Affaires étrangères des négociations d'adhésion. Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », *The Hague Journal of Diplomacy*, n°2, 2007, pp.25-51, p.32.

B – 2003, première initiative et échec polonais

Pour mettre en forme une initiative permettant de faire avancer les positions polonaises sur la politique orientale de l'Union, les hauts responsables et fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères tiennent compte de l'avis de nombreux experts, dans une période favorable à la résurgence du débat sur le rôle de la Pologne dans le voisinage oriental. Si le fait de tenir compte des avis techniques d'experts semble *a priori* traduire un premier apprentissage par les dirigeants polonais des comportements appropriés dans le *policy-making* européen, de nombreux blocages empêchent cependant leur initiative de porter ses fruits. Cela est dû à la position encore marginale de l'État polonais au sein du système politique européen, mais également à une certaine méconnaissance des normes en vigueur dans celui-ci, notamment celle qui veut qu'un projet politique doivent bénéficier, pour parvenir à être inscrit à l'agenda européen, d'une forte coalition de soutien –ce qui n'est pas encore le cas du *non-paper* polonais de 2003.

Un contexte favorable à la résurgence du débat et le non-paper polonais de 2003

Dans le contexte de débats internes à la Pologne concernant la vocation de sa politique orientale, Michał Natorski signale que des *think-tanks* basés à Varsovie présentent des propositions relatives aux futures relations entre l'Europe élargie et ses nouveaux voisins orientaux¹. Le *Centre for International Relations* publie en 2002 un rapport extrêmement détaillé, intitulé *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or Idée Fixe of Poland's Policy*², sous la direction de Paweł Kowal, universitaire et homme politique polonais. À la fin de l'introduction de ce rapport, Paweł Kowal et deux autres chercheurs, Jacek Cichocki et Marek A. Cichocki soulignent sans ambages que « dans le contexte de l'adhésion à venir de la Pologne à l'Union européenne, il est grand temps pour la Pologne de mettre en avant de manière responsable ses capacités pour participer au façonnement de la politique étrangère commune de l'Union après l'élargissement, plus particulièrement en ce qui concerne le voisinage immédiat de la Pologne à l'Est. Mais la Pologne doit aussi préparer sa participation

¹ Michał NATORSKI, art.cit., p.89.

² Paweł KOWAL (dir.), *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or "Idée Fixe" of Poland's Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2002. Nous possédons une version écrite de ce rapport, qui n'est plus disponible en ligne à l'adresse du centre : <http://csm.org.pl>

dans de tels projets. Si les transformations structurelles de la Pologne et ses perspectives d'adhésion progressent avec succès, la Pologne sera alors dans la position de remplir, dans les années à venir, son rôle de co-architecte de la "dimension orientale" de l'Union européenne »¹. Un autre centre déjà mentionné, le *Center for Eastern Studies*, fait quant à lui paraître en 2003 un rapport intitulé *The Enlarged European Union and its Eastern Neighbours : Problems and Solutions*². Certains des membres de ce centre, en la personne de Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz et de Marek Menkiszak, participent à la rédaction d'un ensemble de recommandations sur la dimension orientale de l'UE, publiées en 2003, mais dont on peut penser, étant donné certains délais de publications, qu'elles ont été rédigées dès 2002³. Dans ce rapport intitulé *Eastern policy of the Enlarged European Union – Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus, A Visegrád Perspective – Thinking about an Eastern Dimension*, les auteurs font un ensemble de recommandations quant à la future politique orientale de l'Union, en lui donnant une aire géographique d'application désormais plus restreinte : « nous comprenons la politique orientale de l'Union européenne comme exclusivement l'ensemble des actions européennes qui concernent la Russie, l'Ukraine et le Belarus. Après l'adhésion de la Roumanie, ce groupe devrait aussi inclure la Moldavie »⁴. Ces deux travaux préparatoires de la part de *thinks-tanks* ont, selon nous, un rôle important qu'il faut souligner, dans la mesure où ils sont autant d'éléments dont se sont inspirés les diplomates polonais pour rédiger en 2003 un second *non-paper* relatif à la

¹ Jacek CICHOCKI, Marek A. CICHOCKI, Paweł KOWAL, « Poland and the EU's "Eastern Dimension" », in Paweł KOWAL (dir.), *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or "Idée Fixe" of Poland's Policy*, op.cit., pp.3-9, p.9.

² Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *The Enlarged European Union and its Eastern Neighbours : Problems and Solutions*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, octobre 2003, pp.1-42, voir plus particulièrement pp.25-42, disponible en ligne sur le site internet du centre à l'adresse suivante : <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/policy-briefs/2003-10-15/enlarged-european-union-and-its-eastern-neighbours-problems-and->

³ Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, Alexander DULEBA, László PÓTI, Vladimir VOTÁPEK (dir.), *Eastern policy of the Enlarged European Union – Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus, A Visegrád Perspective – Thinking about an Eastern Dimension*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, février 2003, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.osw.waw.pl/en>. Voir en particulier les deux contributions suivantes : MENKISZAK Marek, art.cit. ; PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ Katarzyna, DULEBA Alexander, PÓTI László, VOTÁPEK Vladimir, « Policy Recommendations », op.cit., pp.251-263.

⁴ Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, Alexander DULEBA, László PÓTI, Vladimir VOTÁPEK, « Policy Recommendations », op.cit., p.253. Rappelons que la Roumanie tout comme la Bulgarie ne sont membres de l'Union européenne que depuis 2007.

politique orientale de l'Union. Dans un de ses articles sur ce sujet, Karolina Pomorska note en effet que les origines du *non-paper* polonais de 2003 sont difficiles à établir au sein du ministère des Affaires étrangères où elle a enquêté et qu'il trouve sans aucun doute une de ses sources dans les divers débats qui s'étaient auparavant tenus dans les deux *think-tanks* susmentionnés : le *Centre for International Relations* et le *Centre for Eastern Studies*¹. Marek A. Cichocki, ayant contribué au rapport du *Center for International Relations* et aujourd'hui analyste au *Natolin European Center* mais aussi conseiller politique de feu le président de la République Lech Kaczyński, témoigne également lors d'un entretien de l'ensemble de ces consultations de *think-tanks* qui ont eu lieu durant cette période :

« [...] there were long discussions and debates... started even before accession of 2004. Debates about how Poland could make an input in the European Eastern policy, and whether it is possible to play any significant role, after accession, in reshaping the Eastern policy of the all EU. And, there was a lot of discussions about so-called Eastern Dimension, and there were some institutions which were involved in this discussion, in preparing different concepts, like this *Center for Eastern Studies*, but also *Stefan Bartory Foundation*... this is a part of the Soros research Foundation network, they were always strongly focused on Ukraine issue, but mainly in regard with problems of migrations, visas, etc. And this *Center of International Relations* was also involved the whole discussion about Eastern Dimension... »².

Marcin Zaborowski et Kerry Longhurst soulignent quant à eux l'organisation à Varsovie, en octobre 2002, d'une conférence intitulée *Ukraine in Europe*³. Cette réunion, à laquelle était conviée l'UE en la personne du haut représentant pour la PESC, Javier Solana, plaçait les autorités polonaises dans un rôle de négociateur entre la majorité politique ukrainienne du régime de Leonid Kuchma –alors très critiqué en Europe– et son opposition, dans l'espoir d'une amélioration pacifique de la situation politique ukrainienne qui ramènerait éventuellement cet État vers des standards plus européens⁴.

¹ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.73-79, p.74.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

³ Marcin ZABOROWSKI, Kerry LONGHURST, « America's protégé in the East ? The Emergence of Poland as a regional leader », *International Affairs*, 79, 5, 2003, pp.1009-1028, p.1023.

⁴ Sur l'ère Kuchma, président de l'Ukraine durant deux mandats de 1994 à 2005, et plus particulièrement sur les tensions politiques durant son second mandat, se reporter aux travaux suivants : Marcin ZABOROWSKI, Kerry LONGHURST, art.cit., p.1023 ; Anne de TINGUY, « La détermination européenne de l'Ukraine », in RUPNIK Jacques (dir.), *Les banlieues de l'Europe – Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007, pp.41-73 ; Katarzyna WOLCZUK, « Integration without Europeanisation : Ukraine and its Policy towards the Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Ce n'est pas un hasard si ces nombreux débats occupent le microcosme décisionnel à Varsovie au tournant de l'année 2002-2003. En effet, lors de la présidence danoise de l'Union européenne, durant le second semestre 2002, l'ordre du jour extrêmement chargé, est dominé par la question de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est¹. Le Danemark travaille de manière à finaliser la mise en place de cet élargissement avant la fin de sa présidence. Par ailleurs, en prévision de celui-ci, le Conseil de l'UE d'avril 2002 invite les États membres à réfléchir aux conséquences du déplacement beaucoup plus à l'Est de la frontière extérieure de l'Union² : prenant note d'une certaine fatigue de l'élargissement, les partenaires européens invitaient à réfléchir à un nouvel outil de gestion du voisinage autre que l'adhésion. Dans cette perspective, le Royaume-Uni et la Suède mettent en avant en juin 2002, dans un document de travail, une première solution quant à la gestion des relations avec les pays de l'Est³. Cette proposition trouve une traduction dans une lettre conjointe de Javier Solana et Chris Patten, alors respectivement Haut représentant pour la PESC et Commissaire aux relations extérieures et datée du 8 août 2002⁴. Ils y distinguent trois groupes différenciés de voisins, les pays Méditerranéens, les Balkans occidentaux, et la Russie ainsi que les autres voisins orientaux. Soulignant la position politiquement inconfortable de ces derniers, ils

European Union », », *EUI Working Papers*, RSCAS 2004/15, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence.

¹ Le Danemark fut en charge de la présidence tournante de l'UE du 1^{er} juillet 2002 au 31 décembre 2002. Après de longues négociations en décembre 2002, le premier ministre danois de l'époque, Anders Fogh Rasmussen put annoncer que les États membres et les pays candidats étaient parvenus à un accord concernant l'adhésion à l'UE des dix nouveaux États membres.

² Les conclusions du Conseil de l'UE du 15 avril 2002 concernant le chapitre « *Wider Europe: Relations between the future enlarged EU & its Eastern neighbours* » sont les suivantes : « The Council had an exchange of views on relations between the future enlarged EU and its Eastern neighbours. It welcomed the intention of the Commission and of the High Representative Javier Solana to prepare contributions during the second half of 2002 on the possibilities for strengthening these relations, taking into account the different state of relations between the EU and the countries involved, as well as their level of political and economic development ». Disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/world/enp/news/16062003_en.htm#8

³ Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIEMI, art.cit., p.464 ; Andrei ZAGORSKI, « Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus », in DANNREUTHER Roland (dir.), *European Union and Security Policy – Towards a Neighbourhood Strategy*, Londres, Routledge, 2004, pp.79-97, p.89.

⁴ *Wider Europe*, Lettre adressée par le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten et le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana au Conseil de l'UE, le 07 août 2002. Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

insistent pour que la future politique de voisinage les prenne principalement en compte, usant des termes suivants :

« Our future eastern neighbours fall somewhat uncomfortably in between. Making their situation less ambivalent and more comfortable –particularly for Ukraine which is most actively seeking more concrete recognition of her european aspirations– is probably the most important challenge for our neighbourhood policy »¹.

Les premiers projets concernant la future politique de voisinage mettent donc l'Est au centre de leurs préoccupations, ce que les conclusions du Conseil de l'UE de septembre 2002 rappellent avec la mise en place d'une future « *New Neighbours Initiative* »². Cela ne pouvait que trouver des échos très positifs en Pologne, où l'on s'en félicitait, ce que rappelle M. Włodzimierz Cimoszewicz, alors ministre polonais des Affaires étrangères, dans un discours prononcé plus tard, courant 2003 :

« [...] Poland welcomed the discussion launched within the EU a year ago on the British and Swedish initiative, followed by contributions of the Secretary General and High Representative for CFSP Javier Solana, and Commissioner Chris Patten. I was pleased when the EU encouraged candidate states to make similar contributions of their own »³.

¹ *Ibid.*, p.2.

² Les conclusions du Conseil du 30 septembre 2002 à ce sujet sont les suivantes : « On the basis of a joint presentation by High Representative Javier Solana and Commissioner Patten, the Council had an exchange of views on relations between the future enlarged EU and its Eastern neighbours. The Council re-confirmed its conviction that EU enlargement will provide a good opportunity to enhance relations between the European Union and the countries concerned with the objective of creating stability and narrowing the prosperity gap at the new borders of the Union. The Council discussed in particular relations with Ukraine, Moldova and Belarus, while underlining that these countries should be the subject of a differentiated approach. The Council tasked its relevant bodies to continue work on this issue with a view to conclusions being adopted at a forthcoming session and in the perspective of the European Council in Copenhagen. It was also underlined that, beyond the question of Eastern neighbours, the broader question of "wider Europe" deserved consideration ». Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm

³ Discours de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, intitulé *The Eastern Dimension of the European Union – The Polish View*, lors de la conférence « The policy of an enlarged European Union towards new neighbours », organisée par la Stefan Batory Foundation et le ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

L'état d'esprit dominant à Varsovie à cette époque est donc résumé en ces termes par un responsable politique polonais du ministère des Affaires européennes (UKIE) que nous avons pu rencontrer¹ :

« I think... that in the beginning there was a will, even before we came to the EU, that "we want to work our way through, Eastern Dimension is our topic, and we want to push for a strong ENP [*European Neighbourhood Policy*, « Politique européenne de voisinage » en français], we don't want new walls, we want to build new bridges and not walls, not new borders"... That was the idea and, the first person that told something about the neighbourhood policy, and especially the Eastern, was Geremek I guess, in 1997 or something like that...and since then... basically every government was pro-active in Eastern... »².

La politique orientale semble être perçue comme une niche par les dirigeants polonais, comme une spécialité à promouvoir et qui conférerait à leur État un rôle tout particulier au sein de l'Union européenne.

Dans ce contexte plutôt consensuel, on prépare donc à cette époque au ministère des Affaires étrangères un second *non-paper*, censé présenter une nouvelle fois, mais de manière plus précise et plus concrète, la position polonaise vis-à-vis des voisins orientaux de l'Union³. C'est ainsi qu'au sommet européen de Copenhague de décembre 2002 puis en janvier 2003, -alors que la Pologne vient de conclure les négociations d'adhésion à l'Union européenne et d'accéder au statut d'observateur actif- est présenté aux partenaires européens un document

¹ Le ministère des Affaires européennes (« UKIE ») était alors indépendant du ministère des Affaires étrangères. Ils ont depuis été fusionnés à la fin de l'année 2009 : depuis le 1^{er} janvier 2010, le Secrétariat d'État aux Affaires européennes fait dorénavant partie intégrante du ministère des Affaires étrangères et le Secrétaire d'État aux Affaires européennes, Mikołaj Dowgielewicz, est sous les ordres directs du ministre des Affaires étrangères, Radosław Sikorski. On peut également se reporter au nouvel organigramme du ministère des Affaires étrangères disponible en ligne sur : http://www.msz.gov.pl/Minister_and_the_MFA_Senior_Officials_13349.html

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009. À noter que là aussi l'interviewé se trompe sur la date du discours de Geremek, qui date bien de 1998 et non de 1997.

³ Il faut noter que la Pologne ne fut pas le seul des « nouveaux entrants » à tenter d'influencer la politique de voisinage alors en gestation, comme en attestent les positions de la République Tchèque sur le sujet. Sur ce point se reporter aux travaux d'Elsa Tulmets et Petr Kratochvil : Elsa TULMETS, Petr KRATOCHVIL, « La politique orientale de la République Tchèque et la politique européenne de voisinage », art.cit. ; Elsa TULMETS et Petr KRATOCHVIL, « Checking the Czech Role in the European Neighbourhood », *Working paper*, Fondation Friedrich-Ebert, 2/2007, mai 2007. Disponible en ligne: http://www.iir.cz/upload/WorkingPapers/ENPWorking_paper_eng.pdf ; David KRÁL, « Ukraine and the EU – Membership or Partnership ? The Czech Perspective », *Research Report & Policy Paper*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, Janvier 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

intitulé *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement*¹. Ce nouveau document souligne à la fois que le ministère est d'accord avec les propositions faites par Javier Solana et Chris Patten mais aussi que les dirigeants polonais, de par leur expérience historique avec cette région, peuvent sans doute y apporter une contribution intéressante². Plus limité dans ses ambitions, le document réaffirme la volonté d'éviter que de nouvelles lignes de clivages ne se créent en Europe³, mais borne

¹ *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement*, Polish Minister of Foreign Affairs, janvier 2003. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.mfa.gov.pl/?document=2041>. Une incertitude demeure sur la date (ou les dates) de présentation de ce document. Sur la présentation du *non-paper* en décembre 2002 voir : Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *Analyses & Opinions*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, n°4, Juin 2008, p.5, accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/> ; Marcin ZABOROWSKI, « From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty first century », *Occasional Paper*, n°56, décembre 2004, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, p.23, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/occasional-papers/>. D'autres auteurs datent la présentation du *non-paper* polonais de janvier 2003 : Joanna POPIELAWSKA, art.cit., p.2 ; Karolina POMORSKA, « Poland and the EU's New Eastern Neighbours : Europeanisation and Policy "Uploading" », *CFSP Forum*, vol. 7 n° 5, 2009, pp. 8-15, p.8, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html> ; Karolina POMORSKA, « Europeanization of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.74 ; Michał NATORSKI, art.cit., pp.71-72 ; Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIEMI, art.cit., p.464 ; Antonio MISSIROLI, « The EU and its changing neighbourhood. Stabilization, integration and partnership », in DANNREUTHER Roland (dir.), *European Union and Security Policy – Towards a Neighbourhood Strategy*, *op.cit.*, pp.12-26, p.22.

² « Many of the ideas presented in the joint letter of the High Representative, Secretary General Javier Solana and Commissioner Chris Patten of 7 August 2002 and in the Swedish non paper of June 2002, are consistent with the way Poland perceives the development of the eastern policy of the EU. Poland agrees with the conclusions of the GAERC of 18 November 2002, stating that the EU enlargement presents an important opportunity to advance relations with the new neighbours of the Union. Particularly welcomed is the wish of the Council to establish further conditions which would allow the EU to enhance its relations with Ukraine, Moldova and Belarus as well as its recommendation for the Commission and the High Representative to prepare relevant proposals. Drawing from Poland's experience and knowledge of the region concerned, we can perhaps bring some new, fresh ideas to the discussion », *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement*, *op.cit.*

³ Le document commence en ces termes : « Since the beginning of the process of transformations in Central and Eastern Europe, Poland has always sought good-neighbourly relations with all its eastern neighbours and has advocated EU's active policy towards these countries as well as the Union's assistance in the reform process in Eastern Europe. Only by eradicating divisions between the enlarged Union and its eastern neighbours can stability, security and prosperity be secured at the Union's eastern borders. Poland would like to contribute to shaping Union's policy towards its future eastern neighbours understanding that though important, this is only a part of the EU external relations and the Union's neighbourhood policy ». *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement*, *op.cit.*

dorénavant –comme le prônait le *Centre for Eastern Studies* dans ses recommandations– le spectre de son action à l’Ukraine, la Moldavie, le Belarus et à la Russie, ce dans une perspective de différenciation des besoins de chacun de ces partenaires. Le gouvernement propose une politique reposant sur trois piliers, communautaire, gouvernemental (à la fois bilatéral et multilatéral) et non-gouvernemental. Une attention toute particulière est portée à l’Ukraine : il est spécifié que le niveau des rapports entre l’Ukraine et l’Union devrait atteindre celui de la relation EU-Russie. Le projet polonais insiste ensuite sur cinq domaines de coopération possibles : dialogue politique approfondi, assistance dans le processus de transformation, développement de la coopération économique, coopération dans le domaine énergétique, mais également ce qui concerne la justice et les affaires internes. Les dirigeants polonais reformulent enfin une demande claire de participer activement à la future politique mise en place par l’Union européenne¹.

Cette position est très activement défendue en Pologne, dont les autorités politiques défendent leur rôle de promoteur d’une politique orientale, comme en atteste le discours prononcé par le président de la République polonaise de l’époque, Aleksander Kwaśniewski² :

« The European Union enlarged with new states will move significant further to the East. For the first time, so clearly, it will encompass with its eastern periphery the line where Latin civilisation met for centuries with the great Byzantine civilisation. It will also cross the borders of the former Soviet Union. The enlarged Union will have to redefine its relations with states that will become its immediate neighbours in the East. Poland can and should play a significant role in the formation of this eastern policy of the EU. [...] I am convinced that Poland’s membership in the Union will enhance the Union’s competence in relations with Russia, Ukraine and Belarus. It is hard to imagine that the eastern policy of the European Union with a strategic weight and also the eastern dimension of the EU, which comprises a network of wide-ranging regional co-operation – could take shape without Poland or over Poland’s head. After all, it is here, in our country, that starting from 1st May, 2004 that the East will meet with united Europe. If in the West there are opinion-creating circles and politicians who would like to see us as a peripheral country, let them today perceive the new dimension of this peripheral status, which is not a problem but is becoming an opportunity for all uniting Europe ! [...] we have to reflect upon where the borders of an enlarged EU run. It cannot be ruled out that in the distant future our continent may be integrated much more than today. Some of the states in the East – Ukraine, for example – already have expressed their expectations pertaining to association with the EU and to their own prospects of membership. [...] From Polish experiences of the

1 « Poland hopes to be involved, together with other interested candidate countries which will soon become members of the EU, in the process of forging the EU policy towards its future Eastern neighbours », *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.*

² Il fut président de la République de Pologne durant deux mandats, du 23 décembre 1995 au 23 décembre 2005, après sa réélection en 2000.

past twelve years or so we may draw a rather banal conclusion: we must not forget about neighbours, we must not turn our back on them »¹.

Dans un discours prononcé en février 2003 à Prague, le ministre des Affaires étrangères, Włodzimierz Cimoszewicz insiste lui aussi sur l'attachement de la Pologne à une future « *Eastern dimension* » de la politique de voisinage de l'Union :

« We are not acceding to the EU in order to turn our back on our eastern partners, although some may think we are. Just the opposite - we are going to make every possible effort to prevent any new divisions between "our new Europe born" in Copenhagen and the rest of the continent.

Poland would like to contribute to strengthening the New Neighbours Policy of the enlarged EU. The EU needs a clear vision of relations with its neighbours, particularly at its eastern borders. Our partners in the Union can certainly expect from us an open attitude and full co-operation.

Poland has recently presented its concept of the future eastern policy of the European Union, thus proving that immediate interests are not our only concern. We care about the countries east of Poland. Their political, economic and social development will affect the entire Europe, its sense of unity and security.

Poland would like the EU enlargement to give a new impetus to the development in the whole region. Therefore we endorse the concept of the Eastern Dimension of the Union »¹.

L'accent est mis sur deux points, à la fois le voisinage oriental et ses spécificités, mais également le rôle que la Pologne doit tenir dans celui-ci. Deux conceptions fortes se dégagent ainsi de ce discours, significatives du climat ambiant à Varsovie. Premièrement le voisinage est une zone proche, qui partage des caractéristiques avec les États européens et qui appartient à l'Europe. Ensuite, la Pologne doit tenir le rôle de pont entre l'Union européenne et ses voisins orientaux, du fait de la bonne connaissance de ses dirigeants de ses derniers et de l'existence d'une trajectoire relativement commune qui leur donne une certaine expertise. On retrouve ainsi dans ce discours l'idée d'une expérience polonaise en matière de questions orientales, le souci d'une unité européenne et d'une proximité avec les États restés à la marge de l'UE. Ces conceptions relatives au voisinage oriental et au rôle de la Pologne sont perceptibles dans d'autres discours. Ainsi, lors d'une conférence organisée également en

¹ Allocution de M. Aleksander Kwaśniewski, président de la République de Pologne, lors de la conférence « The policy of an enlarged European Union towards new neighbours », organisée par la *Stefan Batory Foundation* et le ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

février 2003 par le ministère polonais des Affaires étrangères et la *Stefan Batory Foundation*, branche polonaise de la Fondation Soros qui travaille, entre autres, sur les relations avec le voisinage de la Pologne, le même ministre continue son travail de promotion du rôle de la Pologne dans une future politique européenne. L'accent est alors mis sur l'expérience polonaise et son savoir-faire en matière de transition économique et démocratique, qui en fait à la fois l'interlocuteur légitime et naturel des voisins orientaux mais aussi de Bruxelles dans la mise en place d'une politique orientale :

« As a result of their transformations and preparations for EU membership candidate states, including Poland, have developed unique know-how and experience that can be useful for our Eastern neighbours in their transformation process. Poland is ready to share her experience with interested Eastern European countries »².

Bronisław Geremek, qui n'est alors plus officiellement en fonction en Pologne, participe lui-aussi, dans la continuité de son action passée, à la promotion du projet de politique orientale de son pays. Ainsi, dans un entretien donné en français à la revue *Sociétal*, il revient sur les positions défendues par la Pologne sur la question du voisinage oriental. Évoquant l'entrée toute proche de cette dernière dans l'UE, il souligne que « [...] les frontières de l'Est ne doivent pas exclure, ne doivent pas se fermer. Nous voudrions introduire un débat sur la dimension orientale de l'Union, de même que celle-ci comporte une dimension méditerranéenne, ou nordique. Il faudra que la prise en compte de cette dimension s'accompagne d'une politique économique particulière à l'égard de l'Ukraine ou la Biélorussie. Une politique qui donnera aux voisins orientaux de la Pologne –les voisins de l'Union– la possibilité de participer à des dispositions pour la paix et la stabilité »³.

Cependant, et malgré ce travail actif de promotion, la position de Varsovie reste, à cette période, pour le moins inconfortable. Étant encore extérieure à la machine institutionnelle de l'Union car non encore membre à part entière, ses dirigeants se trouvent alors dans une situation ambiguë : il semble alors primordial de tenter d'influencer une politique dans un processus auquel ils n'ont pourtant aucun droit de participer. Ainsi, si pour

¹ Conférence de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, intitulée « EU Eastern Policy – The Polish Perspective », Prague, 21 février 2003. Disponible sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères : http://www.msz.gov.pl/Materials_and_Documents_2081.html

² Discours de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, intitulé *The Eastern Dimension of the European Union – The Polish View*, *op.cit.*

³ Bronisław Geremek, « L'Union élargie ne doit pas se fermer à l'Est – Entretien avec Bronisław Geremek », *Sociétal*, n°41, 3^{ème} trimestre, 2003, pp.88-90, p.89.

les autorités polonaises le document présenté est alors essentiel dans leur volonté d'agir pour les voisins orientaux d'une part, et au sein d'une politique de l'Union d'autre part, ils risquent de ne trouver qu'un faible écho à Bruxelles, ce malgré les positions pourtant similaires d'un certain nombre d'acteurs, tels que Chris Patten ou Javier Solana. Un des membres de l'équipe de négociateurs polonais durant le processus d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, Andrzej Ananicz, ancien secrétaire d'État au sein du ministère polonais des Affaires étrangères durant la période de transition¹, évoque cette position difficile à tenir pour la Pologne. À la question de savoir à partir de quand la Pologne tente d'influencer la politique européenne, il répond ceci :

« [...] you know it started prior to our membership, because that was a time when, in the EU, there was a beginning of thinking, about some kind of shaping the policy of EU after enlargement towards Eastern partners, future Eastern partners. What we could do then, was just to deliver, unofficial, not officially...but deliver our assessment on the situation to the East of our borders, and suggestions on how EU could lead foreign politics to that region... (heuu)... usually we were doing it in the communications with the Commission, because... preliminary work was usually done by the Commission, they have the experts, as you know the General Secretariat of the EU is rather a technical body... it used to be a technical body to serve the Council, prior to the election of Solana as a permanent representative, yes?... And the text, of course, could not have a lot of political contents because we were not a member of the EU, we were applying... to my knowledge, they were used. So some contents of our suggestions, of our assessments were used prior to membership... (heuu)... So that was I guess, the factor beginning... of some kind of communication and trying to influence thinking... »².

Si selon cet acteur, les recommandations avancées par les dirigeants polonais sont écoutées, il faut pourtant bien convenir que cela reste très marginal. Au contraire même, la politique européenne de voisinage de l'Union européenne qui voit le jour au printemps 2003 n'a plus rien à voir avec la position polonaise. Sous les pressions conjointes de la France et de l'Espagne qui souhaitent activement que le voisinage méditerranéen de l'Union –les « *Southern neighbours* »– soit inclut dans la politique de gestion de voisinage, le texte proposé en mars 2003 par la Commission présente une vision très extensive du voisinage, y

¹ Louisa Vinton fait mention de sa présence au ministère des Affaires étrangères dans les années 1989-1991. Elle souligne qu'étant donné la volonté du ministre Skubiszewski de faire de ce ministère un organe a-politique, Andrzej Ananicz, qui avait fait partie du mouvement *underground* d'opposition au régime communiste en tant que fondateur et éditeur du journal dissident *Oboz*, avait été rétrogradé au tournant de 1990-1991 à un poste de moindre importance. Louisa VINTON, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », *op.cit.*, p.47.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

incluant tout d'abord les voisins du Sud et de l'Est¹, puis, dès 2004, dans une autre communication, ceux du Caucase². En conséquence, la toute nouvelle politique européenne de voisinage (PEV), ne ressemble pas du tout à ce que la Pologne escomptait³.

Ainsi, le *non-paper* polonais de 2003 constitue, selon Christopher S. Browning et Pertti Joennimi, la première vraie tentative de cet État pour influencer la politique européenne en vue de mettre en place une politique orientale approfondie. Pour eux « cela représente très certainement une tentative légitime pour faire en sorte qu'une préoccupation apparemment strictement polonaise puisse contribuer de manière constructive aux politiques de l'Union, dans un environnement nouveau posant de nombreux défis »⁴. Cependant, cette tentative échoue dans la mesure où « au final, la politique de voisinage façonnée, résultante des discussions internes à l'Union européenne, prit une direction totalement différente de celle qui avait été proposée par la Pologne »⁵.

Les réactions négatives de la Pologne à la Politique européenne de voisinage (2003-2005)

Les raisons du premier échec polonais

Les causes de cet échec sont nombreuses. Bien évidemment, en premier lieu, la position extérieure de la Pologne, non membre à part entière de l'Union, doit en être tenue pour responsable, comme souligne un responsable politique :

« The first Eastern Dimension that we pushed in 2003, Poland wasn't even a member of the European Union... so it is hard to push for something that you are not even a member, that's the basic fact »⁶.

¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *op.cit.*

² Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission*, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », *op.cit.*

³ Pour une présentation plus détaillée de la politique européenne de voisinage, se reporter à l'introduction.

⁴ Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIMI, *art.cit.*, p.474.

⁵ Joanna POPIELAWSKA, *art.cit.*, p.2.

⁶ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgialewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

Cela semble logique : on ne peut soutenir un projet de politique et tenter de le placer à l'agenda européen en n'étant pas encore membre à part entière de l'Union européenne. De plus, le processus en cours en vue de l'adhésion de la Pologne à l'UE occupe tous les esprits à Varsovie, et monopolise toute l'attention. En conséquence, très peu d'énergie peut être consacrée à un travail d'influence de la future politique de voisinage de l'Union, par définition de longue haleine. Un officiel du bureau « Partenariat oriental » du ministère des Affaires étrangères le souligne dans les termes suivants¹ :

« [...] It should be taken into consideration the fact that in 2003, our efforts were just much more concentrated on, just... preparation of the EU accession. So of course, we produced some important ideas, but... (heuuu)... it was not our priority, our, our task was just to join the EU, to complete all the chapters that we had negotiated. So we... So I would simply... simply I would say that, the... we would not use the power we even have, so... I am sure that we could even have done more, if we would have used all our influence, but... simply we... (heuuu)... tried, simply, to join the EU »².

Conséquence de cette position structurellement marginale de la Pologne : il est difficile à ses responsables politiques de trouver des alliés parmi les États déjà membres de l'Union. Christopher S. Browning et Pertti Joenniemi signalent également que ses dirigeants ne bénéficiaient d'aucun soutien de la part des autres futurs États membres, ni de la part des partenaires importants dans la région. Ils notent ainsi qu'une difficulté supplémentaire pour la Pologne « résidait dans le fait que la coalition soutenant la dimension orientale et la promouvant ne semble pas avoir été très large (il semble que la Lituanie n'ait pas été vraiment consultée, et on pouvait s'attendre à ce que le point de vue russe soit quelque peu réservé [...] puisque la Russie s'était déjà plainte du fait que l'agenda [...] avait été façonné sans prêter attention aux préoccupations russes) alors que dans le même temps, les tentatives de Bruxelles pour aligner son schéma de fonctionnement des politiques avec les voisins orientaux sur les recommandations de la proposition polonaise semblent être restées plutôt timides »³. Cette absence d'alliés fut très tôt critiquée, en Pologne même : Zdzisław Najder, dans une tribune

¹ L'unité « Partenariat oriental » (*Eastern Partnership Unit*), au sein du Département « Politique orientale » (*Eastern Department*) est sous la direction du « *Minister plenipotentiary for Eastern Partnership* », Andrzej Cieszkowski. Elle a été créée fin 2008, après que le Partenariat oriental a été accepté au niveau européen. N'existant pas au moment de la genèse du processus que nous étudions ici, elle n'a donc pu y jouer aucun rôle.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

³ Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIMI, art.cit., p.474.

publiée dans un grand quotidien polonais en mai 2003, soulignait que « trouver des alliés pour notre politique orientale devrait être une tâche fondamentale de la diplomatie polonaise »¹. Cette position marginale résulte sans doute du fait que le projet polonais était formulé dans des termes trop « nationaux », qu'il n'était pas assez explicitement européen. Pour le dire autrement, les partenaires européens percevaient ce texte comme un moyen pour la Pologne d'avancer ses pions et d'affirmer des intérêts strictement nationaux, sous couvert d'un texte à vocation européenne². Le projet donnait l'impression de n'être qu'un ensemble de déclarations politiques et manquait de mesures concrètes. Cette idée d'une dimension trop instrumentale de ce premier projet polonais est également défendue par Christopher S. Browning et Pertti Joenniemi qui avancent du coup, assez cyniquement, que « [...] la "dimension orientale" ne s'intéresse pas vraiment à la construction de relations solides avec les voisins de l'Est de la Pologne, mais bien plutôt à celle d'une image positive de la Pologne dans cette phase actuelle d'adhésion à l'Union européenne »³. Selon ces deux auteurs, le *non-paper* serait le reflet de la volonté des dirigeants polonais de se trouver une place au sein de l'Union européenne, dans un mouvement stratégique de rapprochement, et non pas une avancée concrète pour influencer réellement l'agenda européen. Mais le manque d'expérience des Polonais du *policy-making* européen semble surtout ici en cause : les décideurs polonais et les diplomates n'avaient pas encore eu la chance de découvrir « *how to play the Brussels game* » ; ce que Karolina Pomorska rappelle en ces termes : « les Polonais ne pouvaient pas encore prendre part aux négociations internes à l'Union et n'avaient pas connaissance des procédures formelles et informelles. Du coup, les mécanismes normaux d'eupéanisation, comme la socialisation des élites et les processus d'apprentissage, ne fonctionnaient pas »⁴. En conséquence, le lobbying en faveur du projet polonais d'*Eastern dimension* fut trop largement effectué par les décideurs et diplomates polonais *via* les canaux officiels de décision, par des distributions des documents aux diplomates nationaux et

¹ Zdzisław NAJDER, tribune publiée dans *Rzeczpospolita*, 10-11 mai 2003.

² Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », art.cit., p.75.

³ Christopher S. BROWNING, Pertti JOENNIMI, art.cit., p.474.

⁴ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », art.cit., p.75.

officiels européens de haut rang, négligeant les canaux informels du circuit décisionnel, dont ils n'avaient pas encore connaissance¹.

En résumé, au début des années 2000, du fait de sa position d'*outsider*, la Pologne n'avait aucun moyen d'influencer correctement le processus décisionnel européen, par son accès restreint à un certain nombre de forums officiels et par l'absence de socialisation européenne du personnel politique en charge du dossier. Et de fait, le projet polonais ne fut pas retenu comme alternative possible dans la création de la politique européenne de voisinage. Par conséquent, malgré une tentative en mai 2003 pour en fournir une version plus consistante², les responsables politiques polonais mettent de côté ce *non-paper*. À Bruxelles, il tombe bientôt dans l'oubli. Ainsi un représentant à Bruxelles d'un État membre interviewé en 2005 par Karolina Pomorska lui avoue ceci : « *I don't know what happened with the concept of the "Eastern dimension" once promoted by Poland* »³.

Critiquer et utiliser la politique européenne de voisinage : les limites de la position polonaise

La nouvelle politique européenne de voisinage ne satisfait pourtant pas les autorités polonaises sur deux points essentiels⁴. Premièrement, c'est une approche trop « holiste » du voisinage qui ne différencie pas assez les voisins du Sud et ceux de l'Est, ces derniers ayant, selon Varsovie, vocation à entrer dans l'Union européenne à moyen ou long terme, au contraire des premiers. Deuxièmement, c'est une politique qui a pour objectif de se substituer à l'élargissement comme outil de stabilisation du voisinage⁵, ce que les dirigeants polonais ne

¹ *Ibid.*, p.75.

² « In May 2003 we submitted another document entitled "The New Neighbours - a framework of relations," which developed the content of our earlier proposal ». Discours de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, à l'Institut d'Études Politiques de Paris, 22 avril 2004. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : http://www.msz.gov.pl/Materials_and_Documents_2081.html

³ *Idem*, note de bas de page n°7.

⁴ Sur les défis plus généraux de la mise en œuvre de la PEV dans le voisinage oriental de l'Union, se reporter au rapport suivant : Hiski HAUKKALA, Arkady MOSHES, « Beyond "Big Bang" : The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East », *FIIA Report*, n°9, 2004, Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA). Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.upi-fia.fi/en/>

⁵ Sur ce point, se reporter à l'introduction.

peuvent concevoir. Ceux-ci refusent alors de concevoir la politique de voisinage comme une fin en soi : ils souhaitent qu'elle ne soit qu'un instrument intermédiaire en vue d'une adhésion future de ces voisins orientaux, un outil devant servir de reconnaissance préalable à leur vocation européenne¹. Comme le rappelle Karolina Pomorska, « la Pologne souhaitait interpréter la PEV comme une phase qui pourrait éventuellement rapprocher les voisins orientaux de l'Union européenne, mais qui ne s'arrêterait pas là, pour mener à une potentielle adhésion. C'était une perception très différente des postulats initiaux de la PEV, PEV qui était supposée être une politique qui ne soulèverait jamais la question d'une perspective d'adhésion et était même conçue par certains comme un substitut à l'élargissement »². En conséquence, les réactions polonaises sont donc négatives comme l'atteste, en septembre 2003, le discours suivant de Leszek Miller, alors premier ministre :

« The document adopted there entitled "*A Wider Europe – A New Neighbourhood*" is a step in the right direction. However, we feel that the Union can and ought to go further. Neighbourhood policy, which is supposed to build a "circle of friends" around the Union, should more clearly define the East as an area of special interest. So we are in favour of instituting the Eastern Dimension of the European Union. It would become a formal mechanism organising the actions of the Union in respect to its Eastern neighbours »³.

Il réaffirme ici un soutien à une politique orientale européenne forte et autonome. Mais ces réactions polonaises à la PEV peuvent également être beaucoup plus violentes. Au cours de l'entretien rapporté ci-dessous, un expert polonais sous-entend –dans une variante de la rhétorique du complot anti-polonais souvent entendue à Varsovie– que la politique européenne de voisinage a été volontairement créée avant l'entrée de la Pologne dans l'Union pour neutraliser les vellétés pro-Est de ses dirigeants :

« I think that if the European Commission would have not succeeded to present the first ENP [*European Neighbourhood Policy*] communication before the enlargement process [of 2004], the ENP would have look like completely different; because it was very much surprising for Polish public opinion that the communication was about "neighbourhood" because we believe that we need further enlargement process. And if Poland had been on board when was prepared the ENP concept in Brussels, if Poland

¹ Joanna POPIELAWSKA, art.cit., p.3.

² Karolina POMORSKA, « Poland and the EU's New Eastern Neighbours : Europeanisation and Policy "Uploading" », art.cit., p.9.

³ Allocution de M. Leszek Miller, premier ministre de la République de Pologne lors de la session plénière « Enlargement of the European Union : First or last Stage of Integration ? » du XIII^e Forum économique à Krynica (Pologne), du 4 au 6 septembre 2003, le 6 septembre 2003. Disponible en ligne : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

had had full voice, I think, at least, there would have been huge controversies on how to formulate the concept. Personally I don't believe it was accidental that it was issued before the enlargement of 2004... ENP was kind of, I believe, political measure for those in the EU who have been afraid of the big bang enlargement and that the EU could have even more "barbarians" [the *near abroad*], on board when those "barbarians" [new Eastern member states] would have join »¹.

Si le projet polonais d'*Eastern dimension* est tombé dans l'oubli à Bruxelles et est abandonné par les responsables politiques polonais, obligés de se résigner à une PEV très critiquée², ces derniers continuent pourtant à se faire le héraut d'une politique de voisinage plus approfondie à l'égard de ses voisins orientaux. Les deux discours prononcés par le ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz, lors d'un voyage à Paris en avril 2004 en témoignent. Dans un premier extrait présenté ici, la position de Varsovie est clairement affichée : le voisinage oriental est différent du reste des bénéficiaires de la PEV, car ces pays, européens, ont vocation à entrer dans l'Union :

« The East of Europe is not a European neighbourhood – it is Europe [...]. Eastern Europe should not be overshadowed by the shift of Europe's strategic interest. The East of Europe remains important for the future of the entire continent. [...]. Poland believes that the European Union should have both a clear and bold vision as well as effective concepts for practical co-operation with those countries in order to be able to tackle the challenge of modernizing Eastern Europe »³.

Dans un second extrait, l'accent est mis sur la vocation européenne des voisins orientaux, mais également sur leur trajectoire future, qui devrait être similaire à celle de la Pologne ou des pays en cours d'admission dans l'Union européenne :

« On 1st of May 2004 Europe will be enlarged with ten new members. In the years to come, most of them will still have to make enormous efforts to catch up with the present members. But these efforts will be accompanied by the awareness that we belong to the family of the European states. Yet we must not forget about those

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichoński, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs* à Varsovie le 22 août 2008.

² Pour un état des lieux des critiques quant à la PEV se reporter au rapport suivant, rédigé au début de l'année 2005 : Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *The ENP in practice – The European Union's policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper*, Centre for Eastern Studies, Varsovie, Juin 2005. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.osw.waw.pl

³ Discours de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, à l'Institut d'Études Politiques de Paris, 22 avril 2004. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.ms.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

European countries that are not joining the EU with us. They will be looking at us in the way that Poland has been looking at the Fifteen for a long time »¹.

Les dirigeants polonais veulent donc faire de leur État le porte-parole des voisins orientaux de l'Union, en vertu d'une obligation morale, nécessité imposée par le souvenir de liens historiques forts et par une trajectoire politique quelque peu similaire. Ainsi, lors des manifestations officielles qui ont lieu à Bruxelles dans la nuit du 30 avril 2004 au 1^{er} mai 2004 pour célébrer l'entrée de dix nouveaux pays dans l'Union européenne –moment essentiel s'il en est pour l'histoire polonaise– le président polonais Aleksander Kwaśniewski n'en oublie pas pour autant les anciens « frères » de l'Est. Dans son discours, il réaffirme son soutien aux voisins orientaux quant à une future adhésion aux institutions européennes, les portes de l'Union devant, selon lui, rester ouvertes :

« Here, on this night, I wish to address words of gratitude to friends in countries of the original European Union, in European institutions - to all those who were conscious of the historic importance of this enlargement, who displayed courage and imagination, who rose above egoism and stereotypes. We thank you for your confidence, we thank you for your support [...]. I ask you, now in a body of 25 states, to remember that the door to the European Union must remain open, that we invite all those who link their ambitions, hopes and dreams with the European Union. We greet the countries that are counting on Poland on their way to the European Union. We greet neighbours from Ukraine, we greet our neighbours in the Balkans, and we greet all those who see their future in the European Union »².

Pendant, même si les autorités polonaises sont mécontentes de la tournure prise par la politique européenne de voisinage, le constat est sans appel : pour la période à venir les relations avec l'Est seront façonnées par le prisme de cette politique. Tout jeune membre de l'Union, la Pologne doit donc s'en accommoder. Il faut apprendre à en maîtriser les rouages de ses institutions et l'influencer, comme le rappelle un responsable politique :

« [...] Then it was a matter of time for Poland to kind of learn... to learn what is the ENP, not to work against it but to work in it... and you know, if you can not beat something you have to work with it (*il rit un peu*), so... that was that idea that "we are not always happy with the ENP, but it is here, and it is working, and we have to

¹ Exposé de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, intitulé « Europe enlarged but open » au Conseil de l'OCDE, Paris, 22 avril 2004. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

² Allocution de M. Aleksander Kwaśniewski, président de la République de Pologne, lors des cérémonies célébrant l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne, 30 avril 2004, Varsovie. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

kind make a way to make it stronger, pushing for something that is maybe in our interest"... I guess that was the idea »¹.

Un apprentissage des manières de faire en vigueur dans l'Union européenne semble s'imposer. Et de fait, lors de la phase de mise en œuvre de la PEV, les dirigeants polonais continuent à faire pression afin de faire adopter leurs projets et essayer de contribuer à l'amélioration des relations entre l'Union et ses voisins. C'est tout particulièrement le cas pour les relations avec l'Ukraine : la Pologne propose en octobre 2004, conjointement avec l'Allemagne, de faire reconnaître la place essentielle de l'Ukraine dans la PEV². Cependant, compte tenu de la méfiance des dirigeants polonais à l'égard de cette politique, la plupart des initiatives polonaises en faveur de l'Ukraine ne se situent pas dans son cadre institutionnel. Piotr Buras et Karolina Pomorska notent ainsi que la Pologne soutient très fortement la volonté de l'Ukraine d'accéder au statut d'économie de libre échange –ce qui est accordé lors de présidence britannique de l'Union au second semestre 2005³– ; Agnieszka K. Cianciara souligne, quant à elle, l'activisme de Varsovie à cette époque pour favoriser l'adhésion de l'Ukraine à l'OMC⁴. Mais c'est surtout la Révolution Orange qui a lieu en décembre 2004 en Ukraine⁵, qui offre à la Pologne l'occasion d'essayer de tirer encore une fois la PEV vers

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Karolina Pomorska et Piotr Buras notent l'existence d'une initiative germano-polonaise en octobre 2004 (soit peu de temps avant les élections présidentielles ukrainiennes de novembre 2004) pour faire inclure dans les conclusions du Conseil de l'UE (GAERC) ayant lieu à cette date les mentions suivantes : « the EU treats Ukraine as the key neighbour and strategic partner », et « the Council supports Ukraine's European aspirations ». Se reporter à l'article suivant : BUTRAS Piotr, POMORSKA Karolina, « Poland and the European Neighbourhood Policy », in OVERHAUS Marco, MAULL Hanns, HARNISCH Sebastian (dir.) « The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova », *Foreign Policy in Dialogue*, vol.7, n°19, 2006, pp.34-43, p.41. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>. Sur les relations entre l'UE et l'Ukraine pendant cette période, voir : Taras KUZIO, « EU and Ukraine : a turning point in 2004 ? », *Occasional Papers*, n°47, Novembre 2003, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/occasional-papers/>

³ Piotr BUTRAS, Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *op.cit.*, p.41.

⁴ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.6.

⁵ La « Révolution orange » (en ukrainien, Помаранчева революція, *Pomarantchéva révolioutsyiya*) est une série de manifestations politiques ayant eu lieu en Ukraine suite à la proclamation, le 21 novembre 2004, du résultat du deuxième tour de l'élection présidentielle décrétant vainqueur le candidat pro-russe soutenu par Moscou, chef du *Parti des Régions*, Viktor Ianoukovitch. Le perdant, Viktor Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

l'Est. Le rôle tenu par la diplomatie polonaise lors de ce soulèvement populaire ukrainien afin de lui trouver une issue pacifique, souvent présenté comme un succès, marque le retour de la Pologne comme acteur essentiel pour la gestion des relations à l'Est. Rappelons qu'à titre individuel, de nombreux anciens hommes politiques polonais, y compris Lech Wałęsa et Bronisław Geremek, vont alors à Kiev pour témoigner leur soutien aux militants pro-Iouchtchenko amassés dans des campements de fortune sur la place nationale. Le président de la République polonaise, Aleksander Kwaśniewski, se rend également sur place, et s'assure, par des négociations avec le président Kuchma, de la tenue d'un troisième tour des élections, pour départager finalement le candidat pro-européen Victor Iouchtchenko du candidat pro-russe Viktor Ianoukovitch¹. Il réussit à persuader Javier Solana, Haut représentant pour la PESC, au départ réticent, à se rendre sur place, et à obtenir, entre autres, le soutien du Royaume-Uni et de l'Allemagne² pour l'action polonaise¹. Suite à la Révolution

Iouchtchenko, chef du parti politique *Notre Ukraine*, dénonce des fraudes, s'appuyant sur les constats des observateurs de l'OSCE présents sur place pour contrôler le bon déroulement du scrutin, qui faisaient état de nombreuses irrégularités. Soutenu par des personnalités politiques ukrainiennes comme Ioulia Timochenko (*Bloc électoral Timochenko*) ou Alexandre Moroz (*Parti socialiste ukrainien*), Viktor Iouchtchenko ne reconnaît pas sa défaite et s'autoproclame nouveau Président de l'Ukraine. L'ensemble des manifestations de grande ampleur qui suivent, nommé « Révolution orange » par les médias ukrainiens et internationaux en raison de la couleur de ralliement des partisans de Ioulia Timochenko (*Bloc électoral Timochenko*) ou Alexandre Moroz (*Parti socialiste ukrainien*), Viktor Iouchtchenko, a mobilisé plus d'un demi-million de manifestants à Kiev et dans l'ensemble du pays, cela pendant une quinzaine de jours. Ces protestations ont eu pour résultat immédiat l'annulation par la Cour suprême du scrutin et l'organisation d'un nouveau vote le 26 décembre 2004. Celui-ci voit la victoire de Viktor Iouchtchenko, réunissant 52 % des suffrages exprimés contre 44 % pour son rival Viktor Ianoukovitch. Pour plus de détails voir : Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, *op.cit.*, pp.64-68 ; Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, pp.512-516 ; Gilles LEPESANT, Anne de TINGUY (dir.), « L'Ukraine après la "révolution orange" : dynamiques internes et internationales », n° spécial de la *Revue d'Études comparatives Est/Ouest*, vol.37, n°4, 2006 ; Viatcheslav AVIOUTSKII, « La Révolution orange en tant que phénomène géopolitique », *Hérodote*, vol.2, n°129, 2008, pp.69-99 ; Alexandra GOUJON, « La Révolution Orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique », *Critique internationale*, n°27, avril / juin 2005, pp.109-126.

¹ Kerry Longhurst et Marcin Zaborowski rapportent que, selon son propre témoignage, Aleksander Kwaśniewski aurait réussi à dissuader les mineurs de l'Est de l'Ukraine, pro-Ianoukovitch, d'effectuer une marche de protestation, qui aurait pu selon ses dires se terminer dans la violence. Sur ce point se reporter à l'ouvrage suivant : Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, *op.cit.*, p.66.

² Pour l'état des lieux des soutiens au sein de l'Union des États membres au moment de la Révolution Orange, se reporter à l'article suivant : Mathias A. ROTH, « The dynamics of coalition-building among old and new member states in European Neighbourhood Policy towards Ukraine », in *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.94-103, pp.96-97.

orange et à la victoire de Viktor Iouchtchenko à la présidence de la République ukrainienne, l'orientation de son gouvernement est clairement en faveur d'une future intégration aux institutions européennes ; les relations entre la Pologne et l'Ukraine atteignent un sommet inégalé. Les différents historiques liés à la question des minorités sont laissés de côté², mais surtout, la Pologne est en position de force, du fait de l'aura acquise par sa gestion de la crise, pour se faire le porte-parole, au sein de l'Union, des aspirations ukrainiennes. Cet état de grâce ne dure pas. Les tensions au sein de la coalition orangiste en Ukraine –notamment entre les anciens alliés Viktor Iouchtchenko et Ioulia Tymochenko– replongent le pays dans des troubles internes. Les accusations de corruption refont surface, mettant en évidence que le pays est loin d'atteindre le niveau des exigences requises pour une adhésion aux institutions européennes, même lointaine. L'extrait suivant d'entretien donne un aperçu de la grande déception des élites polonaises quant à l'issue, en Ukraine, du mouvement de réformes impulsé suite à la Révolution orange :

« I think know, it is a bit changing but, the process of transformation, even in Ukraine, is obviously not smooth, and the country... I don't think it is using all the opportunities they got after the Orange Revolution »³.

Par ailleurs, l'action de la Pologne vis-à-vis de ses partenaires européens trouve ses limites : ses dirigeants ne parviennent pas à influencer le contenu du Plan d'action⁴ pour

¹ Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities, op.cit.*, p.66.

² *Ibid.*, p.67.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du Polish Institute of International Affairs à Varsovie le 22 août 2008.

⁴ Même si la PEV est censée suspendre le débat sur l'élargissement en offrant un nouvel outil pour les relations entre l'UE et ses voisins, elle s'inspire pourtant, dans sa mise en œuvre, des mécanismes de préadhésion mis en place pour l'élargissement de 2004. Ainsi, dans un premier temps, il est prévu la signature d'accords d'association avec les pays du Sud, de partenariat et de coopération avec ceux de l'Est (accords non signés par la Libye, la Syrie et le Belarus). La commission européenne prépare ensuite des rapports sur chacun des pays, qui sont soumis au Conseil de l'UE, instance qui est chargée de décider le passage ou non à l'étape suivante. Celle-ci se concrétise par l'élaboration, conjointement par la Commission et les États membres, en accord avec le pays « voisin » concerné, d'un plan d'action à court ou moyen terme (3 à 5 ans). Ce plan d'action fixe les priorités des réformes politiques et économiques ainsi qu'un calendrier ; sa mise en oeuvre fait l'objet de rapports annuels d'évaluation discutés en Conseil de l'UE. Ainsi, si les accords d'association forment le cadre juridique de la PEV, les plans d'action en sont les outils opérationnels. Comme le soulignait la Commissaire aux Relations extérieures, Mme Benita Ferrero-Waldner en 2006, « these Action Plans cover a wide range of elements, from judicial and administrative capacity building to cooperation on energy issues; from discussions on human rights to transfer of know-how on regulatory issues; and from involvement in Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

l'Ukraine de la PEV adopté par le Conseil de l'UE en février 2005¹. De plus l'implication d'une partie de la classe politique polonaise dans la Révolution orange conduit à une détérioration significative des relations du pays avec la Russie, position délicate s'il en est, que ses partenaires européens comme l'Allemagne ou la France ne souhaitent en aucun cas partager. Sur le long terme, la Révolution orange a donc un effet ambivalent sur la politique de promotion du voisinage oriental de la Pologne, comme le souligne Marek A. Cichocki :

« I think that after 2004, the Orange Revolution in Ukraine was the main point, that was the peak of this whole process of constructing the Polish role of influencing the situation in the Eastern Europe, but on the other hand it was also the point... which showed the limitations of our own possibilities to influence the Eastern policy and to be some kind of... (heuuu)... autonomous leader in this part of Europe... Because involvement in Orange Revolution was very huge but on the other hand, the results of this involvement were very problematical, and the situation in Ukraine is rather complicated and to some extent, rather disappointing for many people in Poland »².

Selon certains spécialistes, la gestion de la Révolution orange offre ainsi une illustration de la position équivoque de la Pologne vis-à-vis de la PEV. En effet, « l'attitude de la Pologne vis-à-vis de la PEV a toujours été ambiguë et le pays a sans cesse essayé de négocier un traitement beaucoup plus privilégié pour ses voisins orientaux »³. Malgré ses efforts, le constat d'échec de la diplomatie polonaise est patent au tournant de l'année 2005 : « la commission européenne tout comme le Conseil de l'UE sont restés réservés sur le sujet ; ainsi c'est la PEV qui continuera à constituer le cadre des relations entre l'Ukraine et l'UE –

EU internal programmes to detailed information about our standards and norms ». Benita FERRERO-WALDNER, *The European Neighbourhood Policy: Bringing our Neighbours Closer*, Speech/06/346, Brussels, 6 June, 2006, disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf. Voir aussi le document suivant : Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur de plans d'actions dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV)*, 09/12/2004, Bruxelles, COM(2004) 795 final. Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm. Pour plus de détails sur les plans d'action, se reporter au site de la Commission européenne, à la page consacrée à la politique européenne de voisinage : http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_fr.htm

¹ Piotr BUTRAS, Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », art.cit., p.42.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A. Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

³ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », art.cit., p.76.

une réalité que la politique étrangère polonaise devra apprendre à prendre en considération » soulignent Kerry Longhurst et Marcin Zaborowski¹.

C – 2006 et la nouvelle mise en avant de l'« *Eastern Dimension* » par le gouvernement des frères Kaczyński

En dépit de l'échec de la tentative polonaise d'influencer la politique orientale de l'Union européenne et de la lente et difficile acceptation par les responsables politiques et diplomates polonais de l'existence de la PEV, ces derniers ne perdent pas espoir de présenter à nouveau un projet d'approfondissement des relations à l'Est. Ce pays est en effet désormais membre à part entière de l'Union européenne et donc en droit de peser sur la définition des politiques publiques européennes. L'occasion en est fournie en 2006, date à laquelle le ministère des Affaires étrangères réfléchit à nouveau à un document sur une « *Eastern dimension* » de la PEV. Un changement de contexte, international et interne, semble ouvrir alors une nouvelle fenêtre d'opportunité pour la diplomatie polonaise. Ce projet ne voit pourtant pas le jour, n'étant même pas présenté officiellement par les décideurs polonais à ses partenaires, demeurant dans les tiroirs du ministère des Affaires étrangères, en raison du contexte européen, mais également de la position encore trop marginale de la Pologne dans l'UE.

Un changement domestique majeur : un gouvernement eurosceptique

Durant l'année 2005, l'équipe d'obédience socialiste au pouvoir² sous la direction du président de la République Aleksander Kwaśniewski et du premier ministre Mark Belka³ est

¹ Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, *op.cit.*, p.85.

² L'Alliance démocratique de gauche, composée entre autres d'anciens communistes (*Sojusz Lewicy Demokratycznej* – SLD).

³ Aleksander Kwaśniewski, réélu président de la République en 2000, a alors choisi comme premier ministre Leszek Miller. Le gouvernement de ce dernier a pris fin avec sa démission le 2 mai 2004, un jour après l'entrée de la Pologne dans l'UE. Marek Bella est son successeur jusqu'en octobre 2005, date des élections législatives et présidentielles. Le ministre des Affaires étrangères de Leszek Miller, Włodzimierz Cimoszewicz, reste en poste pendant la première année du gouvernement de Marek Bella. Il est ensuite remplacé de janvier 2005 à octobre 2005 par Adam Rotfeld. Pour un bref aperçu des aléas de la vie politique polonaise de 1993 à 2009, se reporter aux travaux suivants : Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », *art.cit.*, pp.508-515 ; François BAFOIL, « Les partis politiques, 1989-2006 », *op.cit.*, pp.255-267.

sur le déclin : cette position de faiblesse ne lui permet pas de nouvelles initiatives en matière internationale au sein de l'Union européenne. C'est au gouvernement de coalition mené par le parti majoritaire *Droit et Justice* et ses alliés¹, sortis vainqueurs des élections parlementaires² et présidentielles³ de la fin 2005, qu'est donnée l'opportunité de travailler à nouveau sur la politique orientale de l'Union.

L'arrivée au pouvoir en 2005 des frères Kaczyński –Lech Kaczyński étant président de la République et son frère jumeau Jarosław Kaczyński, premier ministre du gouvernement de coalition⁴– marque une rupture pour la politique étrangère polonaise. La période 2005-2007,

¹ Les membres de la coalition, formée en février 2006, sont les suivants : le parti conservateur *Droit et Justice* des frères Kaczyński, *Prawo i Sprawiedliwość* – PiS ; le mouvement populiste anti-libéral d'autodéfense *Samoobrona* ; le parti nationaliste, la *Ligue des familles, Liga Polskich Rodzin* – LPR ; le *Parti populaire polonais* ou *Parti des paysans polonais, Polskie Stronnictwo Ludowe* – PSL. Durant la campagne électorale, il était initialement prévu que le parti *Droit et Justice* et le parti libéral, la *Plateforme civique (Platforma Obywatelska* – PO), tous deux issus des scissions du mouvement *Solidarność* et opposés à l'*Alliance démocratique de gauche* (formés des anciens communistes) gouvernement ensemble dans une grande coalition. Des tensions croissantes pendant la campagne ont conduit à une rupture et à un échec des négociations pour la formation de cette coalition. Le parti *Droit et Justice* se tourne alors vers d'autres alliés, sur son aile droite, plus conservateurs. Se reporter à l'article suivant : Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, 2007, p.2. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

² L'élection parlementaire s'est tenue le 25 septembre 2005. Six partis atteignent alors le seuil des 5% des voix nécessaires pour entrer à la Chambre basse (*Sejm*). La composition de cette Chambre est alors la suivante : 155 sièges pour le parti *Droit et Justice* ; 133 sièges pour le parti libéral, la *Plateforme civique* ; 56 sièges pour *Samoobrona* ; 55 sièges pour l'*Alliance démocratique de gauche* ; 34 sièges pour la *Ligue des familles* ; 25 sièges pour le *mouvement populaire paysan*. Chiffres tirés de : Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, *op.cit.* p.1. Voir aussi : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006. "Révolution morale" et conservatisme économique », *Le courrier des pays de l'Est*, vol.4, n°1065, 2006, pp. 75-102, pp.99-100.

³ L'élection présidentielle se déroule en deux tours, le 9 octobre 2005 puis le 23 octobre 2005. Le premier tour est remporté par Donald Tusk, candidat de la *Plateforme civique*, avec 50% des suffrages exprimés, contre 33% seulement pour son adversaire du parti *Droit et Justice*, Lech Kaczyński. Comme aucun des deux candidats n'atteint la majorité absolue, un second tour est organisé (contesté à la fois par Donald Tusk et Lech Kaczyński). Il voit la victoire de Lech Kaczyński avec 54% des suffrages exprimés, contre 46% pour Donald Tusk. Chiffres tirés de : Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, *op.cit.*, p.1. Voir aussi : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006 - "Révolution morale" et conservatisme économique », *art.cit.*, pp.99-100.

⁴ Le premier ministre est au départ le très populaire Kazimierz Marcinkiewicz, partisan de la coalition PO-PiS (du 31 octobre 2005 au 14 juillet 2006). La modification de la composition de la coalition au pouvoir en date du 27 avril, effective le 5 mai (entrée de *Samoobrona* et de la *Ligue des familles* polonaises dans le gouvernement) le contraint à démissionner le 7 juillet 2006, date à laquelle Jarosław Kaczyński devient officiellement premier ministre. Ce dernier avait pourtant promis au cours de la campagne électorale que la formation d'un duo avec son frère à la tête du pouvoir exécutif polonais

durant laquelle leur équipe gouvernementale populiste et très conservatrice est en place, est généralement considérée par les observateurs comme marquant, du point de vue de la politique étrangère, une parenthèse fort néfaste. En effet, la radicalisation de la rhétorique des frères Kaczyński de la « table rase », du « nouveau moral »¹, mise sur le devant de la scène domestique se reporte dans le champ de la politique étrangère. Au niveau interne, le tout nouveau président, tout comme le premier ministre, affirment en effet que le but de leur politique est « non seulement, de rompre avec le passé, mais aussi de détruire le consensus politique en place sur la scène politique polonaise depuis 1989 »². Ce consensus était basé sur le postulat que tous les acteurs de la période communiste, dominés et dominants, avaient un rôle à jouer conjointement dans la Pologne post-communiste. Ce consensus avait été légitimé politiquement par la victoire à deux reprises, en 1995 et en 2000, des anciens communistes lors d'élections libres et indépendantes : ils bénéficiaient ainsi d'une légitimité populaire incontestable. Les frères Kaczyński critiquent cet état de fait, dénonçant une alliance contre nature entre les anciens leaders de l'époque communiste³ et les dirigeants de *Solidarność*, source selon eux de corruption et privant la population de la jouissance des bénéfices de la transition économique⁴. De fait, « le "nouveau moral" et la restauration de la fierté nationale devinrent les mots clés, le tout allant jusqu'à un appel pour l'instauration d'une Quatrième République. La volonté des frères Kaczyński de débarrasser la vie publique de la corruption les poussa à viser en premier chef les ex-communistes. Ce qui aurait pu apparaître au premier abord comme un objectif louable changea de nature lorsque les jumeaux étendirent le champ

était à exclure. Sur la démission-limogage de Kazimierz Marcinkiewicz, voir : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006. "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., p.77 puis p.99.

¹ Sur la « révolution morale », mot-clé de la période 2005-2007, se reporter à l'article suivant : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006. "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., pp.75-85.

² Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, op.cit. p.2.

³ Pour une explication du retour au pouvoir des anciens communistes, voir : Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », art.cit., pp.508-510.

⁴ Le débat sur les « perdants » et les « gagnants » de la transition démocratique et européenne a émergé sur la scène publique polonaise après l'entrée du pays dans l'UE, rappellent Marion Collewet et Antoine Danzon. Voir : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006. "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., p.82.

de la très controversé loi de lustration »¹. Cette loi, qui visait à l'origine à démasquer, parmi les ministres, parlementaires et juges, les anciens informateurs de la police secrète communiste, fut élargie en mars 2007 aux chercheurs, journalistes chef d'entreprises publiques, responsables d'établissements scolaires, diplomates et avocats².

Cette critique extrême d'un consensus politique interne qui avait abouti au partage du pouvoir entre d'anciens ennemis, se reporte peu à peu sur la politique étrangère. Si sur le fond « la politique étrangère ne subit pas de réorientation significative, [...] l'état d'esprit a changé, avec la valorisation de l'identité nationale et sa défense avant tout »³. Peu de temps après son élection, Lech Kaczyński annonce l'ouverture d'un nouveau chapitre dans l'histoire de la politique étrangère polonaise, marqué par une rupture complète par rapport aux pratiques précédentes. Le ministre des Affaires étrangères, en la personne de Stefan Meller -personnalité universitaire au passé de diplomate, non affilié à un parti- annonce rapidement des changements au sein de son ministère : conformément à l'état d'esprit de suspicion vis-à-vis du passé en place au sein de la coalition au pouvoir, il prévoit le remplacement complet des membres du personnel ayant rejoint cette institution avant 1989 –contrairement à ce qu'avaient fait, dans une volonté d'apaisement, ses prédécesseurs. Stefan Meller démissionne cependant en mai 2006⁴ et est remplacé par Anna Fotyga, membre du parti *Droit*

¹ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », *Politique Étrangère*, vol.1, Printemps 2008, pp.147-158, p.148.

² *Ibid.*, p.148. Georges Mink met en évidence les développements et excès d'une telle politique en soulignant que l'utilisation de la « politique historique comme méthode de gouvernement » a conduit les frères Kaczyński à ériger « en méthode de gouvernement la chasse aux soi-disant agents de l'ancien régime. À cette fin, ils [eurent] recours aux services de certains "historiens militants", peu respectueux des règles déontologiques du métier, notamment employés par l'Institut de la mémoire nationale (IPN). Avec ses prérogatives de gestion des archives de la police politique et de procureur en charge de poursuivre "les crimes" communistes "contre la Nation polonaise", cet institut se spécialise dans la stigmatisation des ennemis du camp présidentiel. Le tir se concentre notamment sur le prix Nobel de la paix, ex-dirigeant du syndicat *Solidarność* et ex-président de la République, Lech Wałęsa [...]. Le directeur de l'IPN, Janusz Kurtyka, ne cache pas vouloir "modifier la composition du Panthéon polonais" en faveur des frères Kaczyński. En réponse à la mise en cause de la partialité de l'IPN, le président remet les plus hautes décorations de l'État, en avril 2009, à quelques historiens, dont le directeur Jan Kurtyka, pour "acte de courage" ». Ce même Jan Kurtyka est depuis décédé : il était à bord de l'avion présidentiel polonais qui s'est écrasé le 10 avril 2010 à Smolensk. Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », art.cit., pp.513-514.

³ Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006 – "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., p.75.

⁴ Il offre sa démission le 28 avril en protestation aux changements intervenus alors dans la coalition. Le 27 avril 2006, la *Ligue des familles polonaises* (LPR) et le mouvement populiste *Samoobrona Marie Campain* – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

et Justice, députée au Parlement européen et confidente de Lech Kaczyński, dont les opinions eurosceptiques sont bien connues. La nouvelle équipe aux manettes au ministère des Affaires étrangères comprend Anna Fotyga, ministre des Affaires étrangères, mais également Paweł Kowal, universitaire et homme politique polonais, alors secrétaire d'État en charge de la politique orientale, dont l'implication dans les réflexions sur la politique orientale a déjà été soulignée. À partir de ce moment-là, la politique étrangère mise en place est très nationaliste, se situant sur une ligne dure. Les leaders du Parti *Droit et Justice* « déclarèrent que leur politique serait formulées en des termes "rédemptoires", mettant en avant prioritairement les "intérêts nationaux" de la Pologne, et qu'ils n'éviteraient aucun conflit aride dans le cas où les intérêts nationaux seraient perçus comme étant en danger »¹. L'UE est regardée avec méfiance², les responsables politiques de la coalition ne souhaitant dialoguer qu'avec les États membres et non avec les institutions communautaires –tout particulièrement la Commission européenne³.

Dans ce contexte, la vision des frères Kaczyński de la politique orientale est conditionnée par une lecture très traditionnelle des intérêts nationaux polonais, pourtant abandonnée pendant la période de transition : la Russie et l'Allemagne sont les deux menaces principales pour la Pologne. Pour les partisans de cette conception, l'intérêt national polonais serait tout particulièrement menacé par l'« hégémonie » allemande au sein de l'Union

avaient en effet rejoint le gouvernement polonais. Roman Giertych, de la LPR, est nommé vice-premier ministre et ministre de l'éducation, et Andrzej Lepper, anti-européen et xénophobe notoire, leader de *Samoobrona* est nommé à la tête du ministère de l'agriculture et également vice-premier ministre. Le 8 mai, Irena Lipowicz, chef du département des relations avec l'Allemagne du ministère des Affaires étrangères quitte elle-aussi ses fonctions. Sur ce point voir : Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006 – "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., p.81 et p.98.

¹ Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, op.cit. p.4.

² Les membres de la coalition, *Samoobrona*, le *Parti populaire polonais*, ainsi que *Droit et Justice*, étaient clairement eurosceptiques, voire anti-européens. La plupart des députés de ce dernier parti élus au Parlement européen, siègent sous la bannière du parti eurosceptique, *l'Alliance pour l'Europe des Nations*, comme c'est le cas de la ministre des Affaires étrangères Anna Fotyga. Sur la relation à l'UE des partis conservateurs polonais depuis 1989, voir : Laure NEUMAYER, « L'Europe dans les cultures politiques d'Europe centrale », in NEUMAYER Laure, *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004*, Paris, Éditions Belin, 2006, pp.27-70, pp.33-51 et pp.57-63.

³ Pour une présentation plus détaillée de la position du gouvernement de coalition de 2005-2007 sur l'Union européenne, les États-Unis, se reporter à : Krzysztof BOBIŃSKI, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, op.cit.

européenne et l'Allemagne ne peut de ce fait être considérée comme un partenaire fiable de la Pologne pour renforcer la politique orientale de l'Union. En effet, les relations de l'Allemagne avec la Russie, matérialisées par la collusion d'intérêts observables dans le projet de gazoduc *Nord Stream*¹, en font, pour l'équipe au pouvoir, un ennemi de la Pologne : selon Kerry Longhurst, « le plan germano-russe conçu par Gerhard Schröder et Vladimir Poutine, prévoyant la construction du pipeline *Nord Stream* sous la mer Baltique, contournant la Pologne, contribua à alimenter la germanophobie des jumeaux, qui en vient à se teinter de plus en plus d'accents xénophobes »². L'absence de soutien européen à la candidature ukrainienne à une adhésion est également perçue comme un autre exemple de soumission patente de Berlin à Moscou. Le seul allié crédible possible pour mener une politique orientale est la Lituanie qui comprend les intérêts nationaux polonais, sans les compromettre³. Dans le contexte post-Révolution orange, la ministre Anna Fotyga met en avant les relations

¹ *Nord-Stream*, « gazoduc de la mer Baltique » ou « NEGP » en allemand, est un projet de gazoduc reliant la Russie à l'Allemagne *via* la Baltique. Sa construction, commencée en décembre 2005, devrait s'achever fin 2010. Une grande partie de son parcours passe sous les eaux territoriales russes, finlandaises, suédoises, danoises et allemandes. Le but affiché par les autorités allemandes et russes étaient d'éviter un transit par des zones estimées peu fiables, comme l'Ukraine, le Belarus, la Pologne ou les États baltes. Roland Götz note que « le gazoduc de la Baltique a provoqué dans les États baltes et en Pologne des protestations massives, dues surtout à l'impression qu'ont eue ces pays que l'on cherchait délibérément à les contourner et que l'Allemagne et la Russie concluaient une entente derrière leur dos ». Il remarque cependant quelques lignes plus loin qu'« il existe un fondement rationnel de cette mauvaise humeur des États baltes et de la Pologne, parce qu'avec la réalisation du gazoduc de la Baltique qui aura une capacité finale de 55 milliards de mètres cubes par an, les autres possibilités d'accroissement des capacités de transport de gaz russe vers l'Ouest, à savoir le doublement prévu du gazoduc de Iamal à travers la Biélorussie et la Pologne de 30 à 60 milliards de mètres cubes par an et l'achèvement du réseau ukrainien (actuellement environ 120 milliards de mètres cubes par an, susceptible de passer à 190) se trouvent *de facto* ajournées. De même que des investissements potentiels et des taxes de transit échapperont aux États concernés ». Voir : Roland GÖTZ, « Allemagne-Russie, partenaires stratégiques ? », *Outre-Terre*, vol.2, n°19, 2007, pp.229-247, pp.237-239 pour les citations. Marion Collewet et Antoine Duzon rappellent de leur côté que le ministre polonais de la Défense Radosław Sikorski, avait « lors d'une réunion à Bruxelles, comparé l'accord russo-allemand relatif à la construction du fameux gazoduc, et ses méfaits pour la Pologne, au pacte Molotov-Ribbentrop. La Commission européenne dut le rappeler à l'ordre, ce qui n'était jamais advenu jusque-là ». Marion COLLEWET, Antoine DANZON, « Pologne 2005-2006 – "Révolution morale" et conservatisme économique », art.cit., p.85. Sur les réactions polonaises, voir aussi : Jean-Yves POTEL, art.cit., p.120 ; sur les réaction suédoises, voir : Olivier CRONE, « *Nord Stream*, le gazoduc germano-russe sous la Baltique du point de vue suédois », *Outre-Terre*, vol.2, n°19, 2007, pp.219-228.

² Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.148.

³ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, pp.8-10.

bilatérales comme moyen de dialogue avec l'Ukraine, dialogue devant, selon elle, être conduit à deux niveaux, celui des chefs d'État et celui des premiers ministres. De nombreux observateurs notent cependant que ce soutien est beaucoup plus rhétorique que concret¹. Conclusion de cette logique imparable : la PEV, mal conçue et incapable de répondre correctement aux aspirations ukrainiennes, doit être traitée avec beaucoup de réserve. Autrement dit, du fait de la façon d'agir de l'équipe gouvernementale dirigée par les frères Kaczyński, durant cette période, « la politique étrangère et de sécurité de la Pologne se referma sur elle-même, se fit simpliste et paranoïaque »².

Le contexte européen encourage le travail sur un nouveau projet d'Eastern dimension

En dépit de ce contexte interne difficile, l'année 2006 est marquée en Pologne par un regain d'intérêt pour la question d'une politique orientale de l'UE. Les fonctionnaires et responsables politiques du ministère des Affaires étrangères sont contraints de travailler avec la PEV³ car 2006 est la date du bilan d'étape de cette politique, lancée en 2003⁴ : l'occasion est trop belle de tenter de tirer à nouveau cette politique vers l'Est pour que les milieux décisionnels polonais la laissent passer. La nécessité ressentie de peser dans la redéfinition de la PEV lors de son bilan intermédiaire, voire de créer une dimension orientale relativement autonome à cette politique, se fait à nouveau sentir. La mise en avant d'un nouveau projet

¹ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.148.

³ Cette politique continue à l'époque d'être très critiquée en Pologne. Voir par exemple les remarques sur l'absence de consensus au sein de l'UE sur le sujet, présentée en 2005 par Jan Rokita, porte-parole de la *Plateforme civique* : Jan ROKITA, *Polish Foreign Policy – How Much Continuation, How much change*, Center for International Relations, Varsovie, avril 2005, p.17. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://csm.org.pl/pl/biblioteka-csm.html>. Jan Rokita est un politicien du parti libéral ayant des idées plus critiques vis-à-vis de l'Europe que la ligne du parti ; au moment des négociations autour d'un nouveau traité constitutionnel, il a lancé un slogan choc « Nice ou la mort » illustrant la position polonaise de blocage sur la question. Ce slogan a été par la suite gênant pour le gouvernement Tusk arrivé au pouvoir en 2007. Sur ce point se reporter à l'article suivant : Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 3 Décembre 2007, p.3. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ecfr.eu

⁴ Karolina POMORSKA, « Europeanization of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.73.

polonais pour une politique orientale obéit donc à ces considérations stratégiques : l'agenda européen s'impose dans le calendrier polonais.

Anticipant le bilan intermédiaire de la PEV, de nombreux débats ont lieu à Varsovie en 2005 et 2006. Dès 2005, le monde académique et l'ensemble des experts spécialisés en politique étrangère essaient de réfléchir à nouveau sur les moyens d'influencer la politique orientale de l'Union, tout spécialement en ce qui concerne l'Ukraine. Dans le contexte post-Révolution orange, on se sent encore en position de force pour jouer un rôle d'intermédiaire entre Kiev et Bruxelles. Ce point est réaffirmé lors d'un séminaire se tenant le 6 décembre 2005 à Varsovie sur le thème *The European's Union Eastern Policy as exemplified by relations with Ukraine*. Dans le compte-rendu de cette séance de travail, il est souligné que « [...] en ce qui concerne la politique orientale, la Pologne devrait devenir un pilier central de l'action de l'UE. En d'autres termes, notre pays a un rôle spécial à jouer et un défi à relever : celui d'agir comme intermédiaire et de faciliter les contacts entre l'Ukraine et l'Union européenne. Si notre pays réussit à saisir cette opportunité qu'est celle de rapprocher Kiev de Bruxelles, alors nous gagnerons un respect dûment mérité à la fois à l'Ouest et à l'Est ainsi qu'une position renforcée au sein de l'Union »¹. Les élites polonaises continuent donc concevoir leur État comme un élément central de la politique orientale de l'Union, elle pense même y avoir rôle de tuteur : il revient aux polonais d'apprendre à Bruxelles comment faire².

Des nuances apparaissent néanmoins dans les débats ayant lieu à cette époque et nombreux sont ceux qui tentent de tirer les leçons de l'échec de la proposition polonaise de 2003. Certes, il faut réaffirmer les priorités de la politique orientale polonaise, mais Varsovie doit avant tout se trouver des alliés. Ainsi, Artur Adamczyk souligne dans une publication

¹ Compte rendu du séminaire « The European Union's Eastern Policy as exemplified by relations with Ukraine », Varsovie, 6 Décembre 2005, in *Yearbook of Polish European Studies*, Warsaw University Centre for Europe, volume 9/2005, Varsovie, pp.219-232, p.232.

² La suite du compte rendu du séminaire mentionné est à cet égard assez représentatif : « As full members of the EU structure we have been responsible for presenting and explaining to other countries a great deal of matters and specific interests typical to this part of Europe [Eastern Europe]. In Poland we tend to believe –quite strongly– that Brussels has an exquisite knowledge as regards to all aspects of events taking place in the Eastern part of the continent, whilst in practice a lot of problems remain totally unknown [in Brussels] and some matters concerning our region are completely incomprehensible or misunderstood there [...]. Accordingly, it is our county's responsibility to suggest an appropriate form of the EU's Eastern policy, in particular in relation to Ukraine ». *Ibid.*, pp.220-221.

scientifique que la Pologne doit agir conjointement avec d'autres États d'Europe centrale pour tenter de convaincre les autres États membres de la nécessité d'une politique orientale. Pour lui, « briser les clichés négatifs ancrés chez les autres pays européens et convaincre ces derniers que leurs nouveaux voisins, qui se situent au-delà de leurs frontières orientales, appartiennent aussi sans aucun doute à la famille européenne, va constituer le principal objectif de ce groupe de pays (constitués des États membres d'Europe centrale et orientale) »¹. Lors d'une conférence organisée à l'initiative du *Centre for International Relations* à Varsovie les 21 et 22 septembre 2006, ayant pour thème *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, une telle nécessité est réaffirmée. Ainsi Paweł Kowal –qui avait déjà participé au groupe de réflexion organisé par ce centre sur le même sujet en 2002– alors secrétaire d'État polonais en charge de la politique étrangère, souligne dans son intervention le jeu de persuasion qu'implique le *decision-making* européen. Ce passage de son allocution met en évidence le début d'une prise de conscience de la nécessité de monter une coalition de soutien au projet polonais, avec certains partenaires bien clairement identifiés, venant à la fois des « nouveaux » et « anciens » États de l'Union :

« I think that Poland, as a member of the European Union, should talk about it a little more so as to find allies to our way of thinking in the game of persuasion which is currently taking place in the EU, to find supporters also among –I am not in favour of the expression– the "old" EU countries. It seems to me that what is very important in this tactic is persuasion to our way of thinking about the ENP. I do not even mean concrete solutions, as those are often less controversial, but the way of thinking of countries with which we share not only the experience of communism, but also the experience of coming out the communist period, entering the period of transformation, and eventually joining the European Union. These countries are very important and I especially mean Lithuania, Latvia and Estonia, as well as the countries of the Visegrad Group. I believe that achieving certain objectives in negotiations on the ENP must also involve finding allies to such way of thinking in the so-called old Union »².

Le fait d'inviter à participer à cette conférence, en plus des chercheurs et experts, de nombreux responsables politiques de la Pologne, des États membres de l'Union, des

¹ Artur ADAMCZYK, « The role of Poland in Shaping the Eastwards Dimension in the European Neighbourhood Policy », *Yearbook of Polish European Studies*, Warsaw University Centre for Europe, volume 9/2005, Varsovie, pp.31-46, p.44.

² Paweł KOWAL, « European Neighbourhood Policy – The Eastern Dimension, Poland », Discours à la conférence *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy* organisée par le *Center for International Relations*, Varsovie, 21 et 22 Septembre 2006. Retranscription dans l'ouvrage suivant : *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.11-17, p.14.

institutions communautaires et des voisins orientaux¹, participe de cette volonté d'implication des différents partenaires. Participant, en tant que chercheur spécialiste de la politique orientale de la Pologne à cette réunion, Karolina Pomorska souligne ses doutes au sujet de l'acceptation par l'UE d'une nouvelle proposition polonaise. Selon elle, un danger subsiste, car toutes les leçons n'ont pas été tirées de l'expérience de 2003 et, si le futur texte polonais manque à la fois de détails concrets et est dénué d'une approche pragmatique, il risque d'être encore une fois perçu comme un texte politique vide ne pouvant être utilisé concrètement².

La multiplication des débats et des séminaires se fait dans une période d'émulation politique autour de la question de la politique orientale de l'Union³. En effet, la présidence allemande de l'Union européenne s'annonce pour le premier semestre 2007⁴, et les dirigeants allemands ont déjà fait savoir qu'ils considèrent un approfondissement de la PEV, notamment vers l'Est, comme faisant partie de leurs priorités. Le projet allemand est en effet de

¹ Représentants de la Pologne : Paweł Kowal, secrétaire d'État en charge de la politique orientale, ministère des Affaires étrangères et Paweł Zalewski, porte-parole du Comité pour les Affaires étrangères du Parlement polonais. Représentants des États membres de l'UE : pour la Finlande, Antti Turunen, directeur au sein de l'Unité « Europe orientale et Asie centrale » du ministère des Affaires étrangères ; pour l'Allemagne : Manfred Huterer, du bureau de prévision du ministère des Affaires étrangères ; pour la Lituanie, Vydas Gedvilas, porte-parole du Comité pour les Affaires étrangères du Parlement lituanien ; pour la Suède : Urban Ahlin, porte-parole du Comité pour les Affaires étrangères du Parlement suédois ; pour les Pays-bas : Henk Voskamp, directeur du département Europe orientale, ministère des Affaires étrangères ; pour la Roumanie (alors en cours d'adhésion à l'UE) : Titus Corlăteanu, secrétaire du comité pour les Affaires européennes du Parlement roumain. Représentant de la Commission européenne en la personne de : Hugues Mingarelli, directeur au sein de la Direction générale Relations extérieures (DG Relex) de la Commission européenne. Représentants des voisins orientaux de l'UE ; pour l'Ukraine : Dietmar Stüdemann, conseiller allemand du président ukrainien sur les affaires européennes et Ihor Dir, directeur du département Europe orientale, ministère des Affaires étrangères ; pour le Belarus : Pavel Latushka, ambassadeur du Belarus en Pologne ; pour la Moldavie, Vaaceslav Pituscan, directeur du département Europe orientale, ministère des Affaires étrangères ; pour la Fédération russe, Vasily Nikolajewicz Lichacev, vice président du Comité pour les Affaires étrangères du Conseil de la Fédération (chambre haute du Parlement russe). Pour la liste des chercheurs et experts participants voir : *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006.

² Karolina POMORSKA, « Europeanization of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.77.

³ Voir également la contribution suivante : Kerry LONGHURST, « Stepping into the Geopolitical game. The European Union and its Eastern neighbourhood », *Analizy Natolińskie*, n°2, 115, 2007, *Natolin European Center*. Disponible en ligne sur le site internet du centre, à l'adresse suivante : http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

⁴ Après la présidence allemande du premier semestre 2007 vient celle du Portugal au second.

différencier les voisins de l'UE, pour renforcer les relations avec certains d'entre eux, plus proches de cette dernière. Un expert polonais rappelle quelle en était la logique et combien elle intéressait les autorités polonaises :

« German proposal on "ENP+" played significant role, you know... You remember that Germany, before its presidency, tried to... (heuu)... to present this kind of political concept, "ENP+", and tried to... (heuu)... discriminate neighbouring countries, neighbourhood covered by the ENP in two groups... (heuu)... "European neighbours", it means, Eastern Europe...and "neighbours of Europe", South Mediterranean area... [...] it was discuss here in Poland, of course, as a... a positive, positive proposal, from our point of view... (heuu)... which could lead to closer cooperation between Eastern neighbours and the EU... and as a kind of relations... not only simply cooperation, but at least, a partial integration of Eastern neighbours, Ukraine... Moldova... and the EU»¹.

Étant donné la proximité évidente entre le concept allemand de « ENP+ »² et la position polonaise, la période semble donc favorable aux dirigeants polonais : « les responsables politiques officiels polonais décidèrent que 2006 était le bon moment pour revenir sur l'idée d'une dimension orientale indépendante de la PEV »³. L'opportunité est là de tester à nouveau le terrain parmi les partenaires européens quant à la mise en place d'une dimension orientale relativement autonome –cette fois-ci au sein même de la PEV– et de faire circuler entre les autres États membres un projet sur le sujet. En conséquence, le ministère des Affaires

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009. Andrej Ananicz fait remonter cette différenciation entre voisins de l'UE à une distinction effectuée par la presse allemande : « This was a new concept of "European neighbourhood policy+"... Original idea that was linked to some medias, I don't remember the newspaper, was it *Frankfurter Allgemeine Zeitung* or *Die Zeit*, I don't remember... it was an article, reflecting the thinking of German diplomacy. They wanted to divide this policy into two sections: one should be European neighbours, and that would encompass countries that are regarded as "European countries", which means that they have the right to become members in the future, and the second group, "neighbours of Europe"... not European neighbours, but neighbours of Europe... which means, countries with which we could develop very strong relations, but without perspective of membership ». Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

² Pour plus de détails sur le projet allemand d'« ENP+ » se reporter au rapport suivant : Iris KEMPE, « A New Ostpolitik ? Priorities and realities of Germany's EU Council Presidency », *Bertelsmann Group for Policy Research*, n°4, août 2007, Center for Applied Politics Research. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Policy-Analysis-2007-04.pdf>. Se reporter également au site internet de la présidence allemande de 2007 : <http://www.eu2007.de/en/>. Voir aussi l'article de presse suivant : Hanns JACOBSEN, Heinrich MACHOWSKI, « Dimensions d'une nouvelle politique de l'UE avec les pays de l'Est », *Eurotopics*, 19 mars 2007, magazine sur l'actualité européenne disponible uniquement sur internet, à l'adresse suivante : <http://www.eurotopics.net/fr/presseschau/aktuell.html>

³ Karolina POMORSKA, « Europeanization of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.77.

étrangères, malgré les tensions induites par le changement de ministre en mai 2006, travaille sur un nouveau *non-paper*, centré principalement sur les relations UE-Ukraine, conformément aux priorités de l'équipe gouvernementale alors au pouvoir. Ce document –dont il n'existe pas de version officielle– est mentionné par certains chercheurs comme Karolina Pomorska ; selon eux, le ministère révèle à la mi-septembre 2006 qu'il travaille sur ce sujet et un exemplaire du projet circule de manière informelle dans certaines chancelleries européennes, dans une optique d'échange de points de vue sur les priorités allemandes¹. Un haut responsable politique qui occupait en 2006 le poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires européennes au sein du ministère polonais des Affaires étrangères et que nous avons pu rencontré, a participé directement au travail de réflexion sur ce *non-paper*, dont il détaille la forme et le contenu :

« When I was Deputy minister in 2006, which was during the PiS government, and when... I resigned in December, so... There was an intention to present this project [of *Eastern Dimension*] [...]... we had a draft of, of this initiative (heuuu) and also a few pages of project, of suggestions of concrete projects »².

Ce responsable politique témoigne que certains membres de l'équipe gouvernementale participèrent à la rédaction de ce projet, comme par exemple, Paweł Kowal :

« [...] in 2006, this was a PiS government, so Anna Fotyga was the Minister [*ministre des Affaires étrangères*], she is a member of the party and she is... Paweł Kowal who is now member of the Parliament of the PiS, was Deputy Minister responsible for the East and he worked on this initiative. So [...] those people were in Government in 2006, so they were involved in this initiative [...] they were involved at that time, yes, definitively »³.

Après les premières initiatives de 2001 et 2003, pour la troisième fois en six ans, les autorités polonaises présentes à nouveau leurs positions dans un *non-paper* rédigé par le ministère des Affaires étrangères. Cependant peu diffusé, uniquement de manière informelle, il n'est jamais mis officiellement en avant par Varsovie à Bruxelles.

Un projet avorté faute de soutiens

Pourquoi ce projet n'a-t-il pas eu plus d'importance, au point que cette initiative reste mal connue, même des spécialistes ? Ce projet n'a, semble-t-il, tout simplement jamais été

¹ *Ibid.*, p.77

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ *Idem.*

proposé de manière explicite à l'ensemble des partenaires européens de la Pologne, encore moins été diffusé publiquement. Le responsable politique du ministère des Affaires étrangères que nous avons interviewé avoue ne pas savoir pourquoi ce document n'a pas été mis en avant par le pouvoir polonais. Ayant démissionné en décembre 2006 –date à laquelle selon lui, le projet était encore mal connu et restait à un stade préparatoire– il n'était plus en charge du dossier. Il signale, au cours de l'entretien, n'avoir aucune idée précise des raisons qui ont pu pousser le gouvernement polonais à reculer sur ce sujet :

« I think it was put on the shelf by the Minister and by the ruling coalition at that time... they, they didn't develop this project, although we had a draft of, of this initiative (heuuu) and also a few pages of project, of suggestions of concrete projects. And there was an intention at the beginning to develop and to do an initiative, but for some reasons, I don't know why, (heuuu) the Minister at that time decided to put it on the shelf, so we didn't do anything with this »¹.

Il soulève cependant quelques hypothèses pouvant expliquer cette attitude, comme les tensions supplémentaires provoquées par le gouvernement polonais dans les relations déjà complexes entre l'UE et la Russie :

« [...] I don't know why it was put on the shelf, this I can not tell you, why... they have not developed... maybe they, they were waiting for, for... somehow for the improvement of the relations between the EU and Russia, on blocking the PCA², things of this kind, maybe they didn't want before... I don't know, I don't know »³.

À ce stade d'un travail empirique, les explications invoquées par les experts et les responsables politiques polonais rencontrés convergent sur deux points : d'une part, le manque d'opportunité politique pour Varsovie, qui n'est alors pas en situation d'avancer un de ses projets au sein de l'Union, cet état de fait découlant d'autre part de la position résolument eurosceptique, voire agressive du gouvernement des frères Kaczyński. Commençons par le deuxième point, qui est à la base de l'isolement politique de Varsovie au sein de l'Union européenne durant la période 2005-2007 et donc de sa paralysie. La politique étrangère radicale du gouvernement de coalition mené par le Parti *Droit et Justice*, à l'orientation résolument anti-allemande et anti-russe, était très critiquée à la fois en Pologne et parmi les partenaires européens. En Pologne, de nombreux spécialistes dénoncent la diplomatie purement déclamatoire des frères Kaczyński et surtout l'absence de perspective

¹ *Idem.*

² Voir note page suivante.

³ *Idem.*

européenne à leur action. Jan Piekło souligne ainsi : « le PiS [*Droit et Justice*] promouvait une approche basée uniquement sur des déclarations verbales concernant la perspective d'adhésion à l'UE et à l'OTAN de l'Ukraine. Une telle approche, combinée à l'attitude sceptique du gouvernement Kaczyński à l'égard de l'UE, affaiblit considérablement la position polonaise au sein de l'Europe. La Pologne était perçue comme un fauteur de trouble, déloyal envers les valeurs fondamentales de l'UE, tout en générant des problèmes et se faisant le promoteur des intérêts américains. La rhétorique pro-Ukraine, pro-Georgie et anti-Russie du PiS contribua à aliéner à la Pologne le reste de l'Union [...] »¹. Les priorités du gouvernement le conduisent à une position de refus sur un certain nombre de dossiers alors à l'agenda. Les frères Kaczyński adoptent, par exemple, une attitude de refus systématique lors des négociations sur le Traité constitutionnel auquel ils s'opposent² ; ils opposent leur veto fin 2005 à la poursuite des négociations devant mener à un nouvel accord UE-Russie³, en réponse

¹ Jan PIEKŁO, « Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine », *Analyses & Opinions*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, n°5/87, Novembre 2008, p.2. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

² Sur ce sujet voir : Krzysztof BOBIŃSKI, « The Constitutionnal Treaty and Poland – A New Laggard in the EU ? », in BEACH Derek, MAZZUCELLI Colette (dir.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, op.cit., pp.201-218 ; Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.149.

³ En 1994, la Russie et l'UE ont signé un *Accord de Partenariat et de coopération* (APC – PCA en anglais), entré en vigueur en 1997, qui cadrerait les relations entre les deux entités politiques. Cet accord s'est progressivement institutionnalisé par le biais de réunions semestrielles au sommet. En prévision de l'élargissement de 2004 à dix nouveaux États membres, la Russie et l'UE renforcent leur mécanisme de coopération et lancent en mai 2003 un projet ambitieux, celui de la création de « quatre espaces communs » (économie, liberté, sécurité et justice, recherche et éducation). La négociation en 2005 pour l'adoption de feuilles de route permettant la mise en place d'un tel projet s'est trouvée confrontée à une forte opposition polonaise, qui a conduit au blocage des discussions. Il a ensuite été renégocié courant 2008. Voir le rapport de progression de 2008 de la Commission européenne, publié en mars 2009. Disponible en ligne, sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2008_en.pdf. Sur les aléas des négociations récentes autour de l'APC, voir également : Anne de TINGUY, « La Russie et l'Union Européenne – Partenariat ou coexistence ? », in de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, Paris, Éditions Autrement, 2008, pp.135-166, p.138 ; Tanguy de WILDE d'ESTMAEL, « Le partenariat entre l'UE et la Russie », op.cit. ; Katinka BARYSCH, « The EU's New Russia Policy Starts at home », *Briefing Note*, Centre for European Reform, Londres, Juin 2008, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.cer.org.uk ; Gilles LEPESANT, « Les marges orientales de l'UE à 25 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol.2, n°1042, 2004, pp.4-19, p.11 ; Marcin KACZMARSKI, Eugeniusz SMOLAR, « The European Union and Russia, 2004-2007 », *Policy Paper*, n°3, Septembre 2007, *Center for International Relations*, Varsovie, pp.23-31 ; Jarosław CŹWIEK-KARPOWICZ, Ryszarda FORMUSZEWICZ, « Partnership on Modernisation : the EU's New Initiative towards Russia », *PISM Bulletin*, n° 43, 119, mars 2010, *The Polish Institute of International Affairs*, disponible en ligne à l'adresse suivante : Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

à une interdiction russe frappant des importations polonaises. Le constat est sans appel : du fait des priorités de sa politique étrangère, le gouvernement des frères Kaczyński est marginalisé au sein de l'Europe. Comme le rappelle Krzysztof Bobiński, dans ce contexte de blocage polonais permanent, il n'est pas étonnant que ses dirigeants n'ait été en mesure d'avancer aucun de ses projets :

« The Kaczyński brothers, who were just genuinely euro-sceptics were also unhappy with this treaty [Lisbon Treaty] and were saying "no no no"... and the most of political parties in Poland were also including Civic Platform... So Poland was in "no", in negative mode for the first part of... until 2007. Ok ? So if you are saying "no" to something that everyone else want to say yes to, you can't come up with any kind of initiatives that anyone else would buy »¹.

Ainsi, « dans l'Union, les Kaczyński marquèrent leur empreinte de deux façons. En affirmant tout d'abord une image de la Pologne qui s'éloignait des valeurs collectives de l'Europe, et en présentant ensuite à la Pologne comme un État incapable de compromis »². Des voix alternatives soulignent par ailleurs que le climat général de l'Union européenne, au cœur de réformes institutionnelles bloquées, n'était pas favorable à une proposition de projet :

« The Kaczyński brothers, they pushed for certain projects, but I guess it wasn't the good time... also because there were not seen as the great pro-European... but it is also true that they were not in the best moment for the EU, they faced the reject of Lisbon treaty and all the things that weren't the best time for them to push for something new »³.

Dès lors, du fait de cet ensemble de facteurs –contexte européen, position marginale de la Pologne– les projets des autorités polonaises en matière de politique orientale de l'Union européenne ne sont tout simplement pas audibles par leurs partenaires. Premièrement, le gouvernement n'a pas retenu les leçons des erreurs passées, notamment en ce qui concerne la manière de présenter un projet à ses partenaires qui devrait normalement impliquer tous les acteurs européens concernés :

<http://www.pism.pl/bulletin.php?LANG=2>. En ce qui concerne les tensions dans la renégociation de l'accord de partenariat, voir les articles de presse suivant : « La Russie et l'Union européenne échouent à surmonter leurs divergences », *Le Monde*, 20-21 mai 2007 ; Nina BACHKATOV, « Contraintes de la géographie, malentendus de la politique – Nécessaire partenariat avec la Russie », *Le Monde diplomatique*, janvier 2007.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.149.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

« And they also didn't learn the lessons of working in the European way... they were not convinced by these lessons, they were more convinced about, you know, "maybe we could push the EU on the highest level to do something for the Eastern partners" but you know, when you work with the EU, you know that you have to work and make your way through from the down level to the top one and not the contrary... »¹

On voit clairement ici que ne sont pas encore à l'oeuvre les logiques d'appropriation, mises en évidence sur le plan théorique par James March et Johan Olsen, et qui concernent ici l'apprentissage d'un comportement « européen », *i.e.* conforme aux manières de faire au sein de l'Union européenne. Dans la diplomatie polonaise régnait, en outre, une véritable pagaille -une des conséquences de la volonté de nettoyage du ministère des Affaires étrangères, des « espions communistes » qui, selon les deux frères au pouvoir, pullulaient. Kerry Longhurst résume ainsi la situation : « les jumeaux étaient convaincus que les services diplomatiques étaient truffés d'anciens espions communistes. Aussi se débarrassèrent-ils dès le départ de nombreux diplomates de carrière, sans réussir à les remplacer. Vingt-cinq ambassades polonaises furent donc laissées sans titulaires pendant des périodes non négligeables –dont notamment, les représentations auprès de la France ou de l'UE. D'où une gestion chaotique : les visites officielles étant mal préparées, voire annulées, la politique étrangère était en proie à l'amateurisme et devenait le champ de réactions improvisées et inconsidérées »².

Deuxièmement, et sans doute encore plus gênant, du fait de sa politique hostile à l'Allemagne et à la Russie, les autorités polonaises se trouvent confrontée à une interprétation très négative de leurs intentions par leurs partenaires européens, alors que leur politique étrangère est déjà souvent envisagée par ces derniers comme nourrie de frustrations. Comme le rappelle François Bafoil « d'une prémisse juste, celle qui attribue à la société polonaise le rôle central dans la chute du communisme en 1989, ses élites ont tiré une revendication qui n'a traduit finalement que la frustration d'un pays qui se vit, en certaines circonstances, engoncé dans les complexes d'une "petite nation" peinant à se faire reconnaître sur la scène internationale et qui trouve, dans la mobilisation des anciennes références autolégitimantes [*l'opposition historique à l'Allemagne et à la Russie comme facteurs de construction de l'identité nationale polonaise*], une source inépuisable de vigueur. Or, dans une Europe qui a fait de son unité le gage à la fois de la paix intérieure et du dépassement des anciens conflits, le ressassement continu des récriminations historiques est de nature à provoquer

¹ *Idem.*

² Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.150.

l'incompréhension à son égard, et, au bout du compte, son rejet »¹. Si ces revendications polonaises, alimentées par des frustrations historiques, tendaient à décroître avec le temps, dans la perspective puis la réalisation d'une adhésion à l'Union européenne tant attendue, elles se retrouvent à nouveau décuplées dans la politique étrangère des frères Kaczyński. L'incompréhension des partenaires européens n'en est alors que plus grande. On trouve donc à cette époque une confirmation de l'adage politique selon laquelle « l'état des relations germano-polonaises et polono-russes ont de tout temps déterminé l'état des relations de la Pologne avec ses autres partenaires européens »².

Conséquence de ce climat délétère des relations entre l'UE et la Pologne, les réminiscences d'un projet polonais de politique orientale sont envisagées dans les chancelleries européennes et les institutions communautaires comme trop anti-russes ou anti-allemandes, et donc automatiquement entourées d'une réputation déplorable. Ces critiques taxant les autorités polonaise d'être anti-russes sont mises en évidence par une experte polonaise interrogée sur ce point :

« You have certainly to consider the issue of... (heuu)... political environment and the period from to 2005 to 2007 when the Kaczyński brothers were at power...it was a totally shift, not in a priorities but in the way policy was pursued...and basically this *Eastern Dimension* had acquired a sort of negative connotation, as based on obstruction, it was not constructive, it was conceived as both anti-German and anti-Russian policy, being very attached to historical and national aspirations and roots and values, instead of being more constructive within the EU, etc, etc »³.

« There is this stereotype within the EU, that Poles of course are totally and historically anti-Russian... and anti-Russian in a very negative way. So everything with the Kaczyński would refer, you know, like defending Ukraine, and so called "near abroad" of Russia... that every policy would be, basically, anti-Russian »⁴.

La position polonaise est forcément mal interprétée. Rien d'étonnant à cela, de l'aveu même de Bronisław Geremek, alors dans l'opposition, dans un article publié dans le quotidien *Gazeta Wyborcza* en mars 2006 : « la Pologne devrait chercher à définir la politique orientale de l'Union avec sagesse et sans agressivité. Elle peut le faire, parce qu'elle sait de quoi elle parle. Malencontreusement, nous n'avons pas réussi jusqu'ici à amener l'Union à considérer notre

¹ François BAFOIL, « Introduction à la cinquième partie – La Pologne dans le monde », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne, op.cit.*, pp.455-457, p.456.

² *Ibid.*, p.456.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

⁴ *Idem.*

voix comme celle de la sagesse, plutôt que comme la voix hystérique d'une vieille tante éprouvée par de nombreux malheurs »¹.

Dans ces conditions, et au vu des différentes explications avancées par les acteurs polonais rencontrés, il semble totalement impossible pour les dirigeants polonais d'envisager prétendre influencer l'agenda européen. La seule possibilité qui puisse éventuellement s'offrir aux diplomates et responsables politiques polonais est de soutenir le projet allemand d'« ENP+ », dont les propositions sont certes plus modestes dans leur ambition que les leurs, mais qui correspondent sur le fond à leur volonté affichée de différencier les voisins orientaux de l'Union de ses voisins du Sud. Pourtant le gouvernement polonais n'affiche aucun soutien à la proposition allemande. Du fait de son attitude hostile quant à toute éventuelle coopération politique avec Berlin, le gouvernement de la coalition mené par le parti *Droit et Justice* reproche même à la présidence allemande de ne pas donner plus d'importance à la dimension orientale de la PEV dans son projet de rénovation de celle-ci. Il néglige donc ce projet, qui constitue pourtant le fondement d'une nouvelle « *Ostpolitik* » promue par son voisin occidental², et était au cœur des objectifs de la présidence allemande – conjointement avec une nouvelle mise en avant du Traité constitutionnel européen. Pour Andrzej Ananicz, l'attitude polonaise est une des sources de blocage de cette initiative allemande, car, avec la Pologne, c'est l'ensemble des pays du groupe de Visegrád qui s'abstiennent :

« It was a time in Poland, there were quarrels regarding foreign politics of Poland, when PiS was at the government. So probably the Germans did not get Polish backing... I don't know it, because I am outsider, but I know by unofficial contacts... but I might guess that probably Germany was not supported by us, which means that they were not by Visegrád Group, left alone, or almost alone, [...] which is a pity »³.

Le refus de coopération polonaise, s'il a son importance, n'est pourtant pas la cause immédiate de l'échec de la proposition allemande, les années 2005-2007 formant un période difficile pour l'Union européenne dans son ensemble. Le rapport de force est dès lors

¹ Bronisław Geremek, tribune publiée dans *Gazeta Wyborcza*, 11-12 mars 2006.

² Voir les travaux suivants : Iris KEMPE, « A New Ostpolitik ? Priorities and realities of Germany's EU Council Presidency », *op.cit.* ; Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.9. Se reporter également au rapport suivant : Conseil Affaires générales et relations extérieures, *Rapport de la Présidence allemande de l'Union Européenne*, « Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report », 18-19 Juin 2007.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

désavantageux pour les dirigeants allemands qui ne peuvent trouver de partenaire fiable pour soutenir leur projet d'« ENP+ ». Selon Marek A. Cichocki, la cause principale de l'échec de sa tentative est bien là, l'Allemagne ne bénéficiant également pas du soutien de la France, alors politiquement en transition et donc en retrait :

« Sometimes it's a... (heuuu)... a question of luck I think. Because I don't think that the German proposition, prepared in 2006, before the German Presidency was not well-prepared... so far I know, my German neighbours they prepare everything very good and... properly. So I don't think that they hadn't prepared it very well, but they faced... (heuuu)... a very strong resistance to this proposal, among other European countries. Maybe because, I don't know, maybe because it was threatened, there was suspicion that... there is something about of division of labour between Germany and France. 2006 was also a very complicated moment for the German policy, because they hadn't very a good partner in France... because it was the last months of Chirac, and I remember he wasn't able to do anything in the last months of his presidency. So, maybe... (heuuu)... the unfortunate political constellation in Europe, it was about Germany, a country too big to propose something alone »¹.

En résumé, compte tenu de sa posture anti-allemande, « le gouvernement *Droit et Justice* ne soutint pas l'initiative, et ce en dépit du fait qu'elle était beaucoup plus favorable aux voisins orientaux en termes de redistribution des fonds que ne l'était la proposition finale de la Commission d'une "PEV vigoureuse" »², adoptée finalement par la Commission à la fin de l'année 2007³. Ainsi, les conséquences d'une politique étrangère polonaise beaucoup plus agressive, voire dans un certain sens réactionnaire, et la position marginale au sein de l'UE en résultant, expliquent le troisième échec de la Pologne à présenter une initiative convaincante à ses partenaires européens quant à la politique orientale de l'Union. Même si le *non-paper* sur

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009. L'opposition –ou la non réactivité–de la France à cette époque est également confirmée par un autre expert en ces termes : « But you know that... (heuu)... German presidency couldn't push forwards this project... the reason was France, frankly speaking (*rires*), at that times... ». Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009. Andrzej Ananicz, insiste lui aussi sur l'absence de soutien français : « That was not accepted... it was because of... of France mainly. Because the French politicians were pushing or were rather interested in upgrading the Mediterranean... (heuu)... *réservoir*. So that was a failure... ». Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

² Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.9.

³ Voir : Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage*, 4 décembre 2006, Bruxelles, COM(2006) 726 final ; Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission, Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, 5 décembre 2007, Bruxelles, COM(2007) 744 final. Documents disponibles en ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

lequel a travaillé le ministère polonais des Affaires étrangères en 2006 reste donc dans les tiroirs, les efforts conceptuels accomplis durant ces années 2005-2007, notamment en ce qui concerne la nécessité de constituer une alliance stable pour promouvoir les idées polonaises, représentent une avancée non négligeable.

L'objectif de ce premier chapitre était de présenter les différentes tentatives des dirigeants polonais pour promouvoir une politique orientale de l'Union européenne, dans un premier temps, alors que leur pays n'avait pas encore accédé au statut d'État membre (en 1998, en 2003), puis, après son adhésion, quand dans un contexte national pour le moins tendu, ils n'avaient pas encore les moyens faire accepter une de ses propositions à ses partenaires européens (en 2006). La volonté politique des autorités polonaises d'insuffler à l'Union européenne une politique orientale cohérente et autonome n'est donc pas nouvelle, elle suit même une logique historique ancienne, qui remonte aux premiers temps de la transition démocratique polonaise. Les dirigeants polonais rencontrent cependant une série d'échecs, ne parvenant pas à faire de la politique orientale une priorité sur l'agenda européen. Cela est du à la position institutionnellement extérieure puis politiquement marginale de la Pologne au sein de l'Union, qui entraîne un manque de savoir-faire technique de ses diplomates. En effet, faute d'une participation active et routinisée au processus décisionnel européen, ces derniers sont en position d'outsiders, n'ayant pas été socialisés aux normes politiques en vigueur dans l'UE. En conséquence, le comportement des dirigeants polonais reste largement inadapté : peu importe les gouvernements au pouvoir, il n'y a pas eu de logique d'appropriation structurelle des normes et des rôles¹ -ou tout du moins ses effets ne se font pas encore sentir. En attestent par exemple, l'absence de recherche d'une coalition de soutien à leurs différents *non-papers* ou bien la formulation trop nationale de ces derniers -les erreurs commises n'étant pas retenues pour améliorer progressivement leur capacité d'action au sein de l'UE.

Pourtant, parce qu'il s'agit d'une des priorités de leur politique étrangère, et du fait de leur habitude à réfléchir sur le sujet, les dirigeants polonais continuent à promouvoir une telle

¹ James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Rediscovering institutions : the Organizational basis of Politics*, *op.cit* ; James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Democratic Governance*, *op.cit*.

politique orientale. Ils rencontrent enfin un succès durant l'année 2008 avec la proposition de Partenariat oriental. Comme les deux chapitres suivants le démontreront, le processus décisionnel qui mène à l'adoption par l'Union européenne de ce projet diffère toutefois profondément des tentatives polonaises précédentes. La réussite naît de la conjonction de deux facteurs. D'un côté, les changements de configurations politiques aux niveaux européen et domestique modifient alors la donne et contribuent à ouvrir une fenêtre d'opportunité pour les dirigeants polonais. De l'autre, après un lent processus d'apprentissage, les responsables politiques et diplomates polonais savent désormais comment présenter et promouvoir leur projet à leurs partenaires.

Chapitre V – La construction d’une proposition polonaise : la formalisation du Partenariat oriental

En dépit de l’échec de ses précédentes tentatives pour influencer la politique orientale de l’Union européenne, une grande partie des élites polonaises reste décidée à orienter l’agenda européen quant aux relations de voisinage avec l’Est et à proposer un nouveau projet de politique. Les années 2007-2008 marquent un tournant pour Varsovie : de nombreux changements, tant au niveau domestique qu’au niveau européen, ainsi que l’ouverture d’une fenêtre d’opportunité¹ à la fin de l’année 2007 et au début 2008, lui permettent une nouvelle fois d’essayer de peser sur l’avenir oriental de l’Union. Le printemps 2008 voit ainsi la formalisation par une configuration nationale d’acteurs polonais d’une nouvelle proposition de politique publique visant à gérer les relations de voisinage au-delà de la frontière orientale de l’UE : le Partenariat oriental². Ce chapitre portera sur l’étude de la genèse de ce projet « en interne ». Après avoir souligné les évolutions domestiques et européennes et les opportunités stratégiques qui permettent aux diplomates polonais de se mettre à nouveau au travail, les différents acteurs polonais impliqués dans la rédaction du projet de Partenariat oriental seront mis en évidence.

Si ce chapitre se veut descriptif de l’épaisseur historique de notre objet d’étude, certaines tendances de fond apparaissent, qui jouent un rôle clé dans l’explication du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. C’est notamment le cas de la dynamique d’apprentissage des acteurs polonais des techniques et comportements en vigueur dans le processus décisionnel européen. Un processus d’apprentissage peut en effet se définir comme « les capacités d’adaptation et de transformation (sous contrainte) des individus et des

¹ On entend ce concept dans le sens suivant : « cette notion désigne, chez John Kingdon, la chance qu’un problème public soit inscrit sur l’agenda politique. La visibilité sociale d’un problème (la montée du chômage), un certain consensus parmi les décideurs politiques (la nécessité de réduire les charges sociales pesant sur les entreprises) et une temporalité favorable (une forte majorité parlementaire à l’issue des élections) peuvent contribuer à la désignation du problème et à l’adoption de mesures visant à le résoudre (une plus forte contrainte sur les décideurs d’emplois) ». Définition donnée dans le manuel suivant : Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique, op.cit.*, pp.762-763.

² Se reporter à la chronologie disponible en Annexe 7.

groupes »¹. On pourra ainsi noter dans ce chapitre une progressive assimilation par les dirigeants polonais des manières de faire et normes « européennes », comme par exemple la nécessité de trouver des alliés, de bénéficier d'une crédibilité politique forte au sein de l'UE, le recours aux conseils d'acteurs bénéficiant d'une certaine expertise quant aux us et coutumes du *policy-making* européen. Tout cela permet aux hauts responsables politiques et fonctionnaires polonais d'avoir un comportement approprié dans la formulation de leur projet de Partenariat oriental.

A – Des changements de contexte décisifs au niveau européen et domestique

Une prise de conscience européenne d'une nécessaire amélioration des relations de voisinage

Il s'agit ici de mettre l'accent sur les perceptions qu'ont les acteurs polonais et européens du contexte, entendu comme l'ensemble des facteurs perçus par eux –qui sont ici de nature géopolitique. L'année 2007 correspond tout d'abord à une prise de conscience au sein de l'Union européenne –par l'ensemble des partenaires européens et surtout au sein des nouveaux États membres de l'Europe centrale– des risques venant de la faiblesse de la politique européenne vis-à-vis de l'Est.

La multiplication de tensions géopolitiques dans le voisinage oriental

Au tournant de l'année 2006-2007, on observe au sein de l'Union européenne une prise de conscience quasi générale de la faiblesse de la politique vis-à-vis du voisinage oriental. Cette prise de conscience est en premier lieu une des conséquences du travail effectué par la présidence allemande de l'Union courant 2006. Un haut fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères qui a participé à la genèse du Partenariat oriental remarque ainsi que, suite à cette présidence, l'état d'esprit général au sein de l'UE concernant l'Est change :

« This was a kind of continuation of what the German presidency said, that we need to do something for Russia, for the East and for Central Asia... [...] There is more and more realization in the EU that we need to do much more for the East, not only the

¹ Jacques de MAILLARD, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, op.cit.*, pp.59-66, p.61.

South but also the East. So the mood is changing, it's becoming more positive. People travel, people get to know each other and they see that we need to invest there »¹.

Cette préoccupation renouvelée chez les partenaires européens quant à la situation des voisins orientaux de l'Union européenne découle d'une inquiétude croissante quant à l'avenir de cette région secouée par de nombreuses tensions géopolitiques, qui opposent à la Russie les États souverains de la région, voire certains États membres de l'Union européenne. Il faut en effet rappeler ici que les voisins orientaux de l'Union européenne, sont traditionnellement considérés par les dirigeants russes comme étant les « étrangers proches » de leur État, faisant parti de son pré carré. Comme le souligne Anne de Tinguay, « son ex-empire représente pour la Russie un enjeu stratégique majeur. Être un pôle de puissance suppose qu'elle bénéficie du soutien de pays sur lesquels elle peut compter. Le discours sur les relations avec les pays de l'espace post-soviétique – "la principale priorité de la politique étrangère russe" – et une action vigoureuse suggèrent qu'aux yeux du Kremlin ces pays sont les points d'appui, voire les alliés naturels de la Russie et qu'ils sont au cœur de son ambition. Ils indiquent que Moscou cherche dans cet espace le "supplément de puissance" qui lui permettrait de compenser ce qu'elle a perdu avec l'effondrement de l'URSS »². Dans cette vaste zone, située aux confins de l'Europe et de la Russie, cette dernière considère avoir des droits naturels : « après l'effondrement de l'URSS, les dirigeants russes partent du principe que le rôle, à leurs yeux décisif, que la Russie a joué au fil des siècles dans ce qui a été son empire lui donne à la fois des responsabilités et des droits. Le terme qui s'impose n'est pas celui de décolonisation, qui n'apparaît même pas, mais celui d'"étranger proche" : il renvoie à des préoccupations identitaires qui ont une traduction en politique étrangère »³. Or, l'Union européenne désigne les mêmes pays comme constituant ses « *near abroad* », traduction exacte de l'expression « étranger proche ». L'emploi du même terme par les deux entités n'est pas anodin : cette zone a une importance cruciale pour les deux et est considérée comme « proche », *i.e.* relevant de leur influence. Pour reprendre les mots de Laure Delcour « les expressions

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *in* de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, *op.cit.*, pp.55-85, p.55.

³ *Ibid.*, p.56. Sur les relations entre la Russie et son ex-empire, voir aussi : Yann BREAULT, Pierre JOLICOEUR, Jacques LEVESQUE, *La Russie et son ex-empire – Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, Presses de Science-Po, 2003.

utilisées par la Russie et par l'UE pour désigner les pays situés entre elles témoignent à la fois de l'importance de cette zone pour chacune d'entre elles et de leur volonté d'y exercer de l'influence »¹. Et de fait, certains analystes ont de plus en plus tendance à considérer ce voisinage comme la nouvelle ligne de démarcation entre la Russie et l'UE, dans des interprétations parfois excessives quant à la réalité de celle-ci. Il faut pourtant bien remarquer que la zone est fréquemment secouée par des tensions géopolitiques opposant les États souverains de la région, la Russie et parfois l'UE et certains de ses États membres². La situation du voisinage oriental durant la période 2006-2007 doit être ici rappelée, en ne retenant que les points historiques essentiels pour bien signifier la portée des événements se déroulant à cette époque.

Après la chute de l'URSS, la politique étrangère russe avait été dans un premier temps à réalignée sur les positions occidentales. En cette période de transition démocratique, de ralliement au modèle politique occidental qui paraît alors triompher de l'Histoire, selon la formule restée célèbre de Francis Fukuyama³, les choix de politique étrangère opérés par Boris Eltsine et son ministre Andreï Kozyrev se placent dans la perspective d'un retour à l'Occident, perçu comme un vecteur de la réussite dans le processus de réformes. Ils se traduisent par un alignement sur les positions américaines ou européennes, alors que Moscou retire ses forces des anciens pays frères et reste en retrait dans l'espace post-soviétique. L'année 1999 marque pourtant un tournant : à cette date a lieu la première vague d'élargissement de l'OTAN dans l'ancienne zone couverte par le Pacte de Varsovie⁴, processus d'élargissement perçu côté russe comme une trahison des engagements pris par les

¹ Laure DELCOUR, « Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ? », *Revue internationale et stratégique*, vol.4, n°72, 2008, pp.209-218, p.209.

² Les publications à ce sujet ne manquent pas, et la liste suivante n'est donc pas exhaustive. Pour un état des lieux sérieux des crispations entre la Russie et l'UE, on peut se reporter aux travaux suivants : Roy ALLISON, Margot LIGHT, Stephen WHITE, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Londres, Chatham House, 2006 ; Sergei PROZOROV, *Understanding conflict between Russia and the EU : the limits of integration*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2006 ; Nicu POPESCU, Andrew WILSON, *The Limits of Enlargement-Lite : European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, op.cit. Pour un aperçu plus précis des perceptions russes quotidiennes sur la question, on peut consulter les publications du centre *Russia in Global Affairs*, par exemple les contributions au numéro d'octobre / décembre 2007. Publications disponibles en anglais à l'adresse suivante : <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/>

³ Francis FUKUYAMA, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Éditions Flammarion, 1992.

⁴ La Pologne, la Hongrie et la République tchèque entrent dans l'OTAN en 1999.

États-Unis et les États européens lors des négociations qui eurent lieu à la fin de la Guerre froide. Toutes les promesses américaines n'y changèrent rien. Comme le rappelle un expert rencontré à Varsovie, les Russes refusent les implications d'un tel élargissement, comme par exemple l'installation de missiles dans les pays nouvellement entrés dans l'alliance :

« The big problem was that, basically, when NATO was extended, the Americans promised to Yelstin that nothing would change... no modernization of arms, no move of soldiers, of western soldiers in countries they were stationing [...], no stationing of nuclear weapons... That it would be just the same as it was but it would just be that now we called that NATO and not Warsaw Pact, ok ? So this means that actually... now Russians are saying "now you want to put missiles into Poland but you said you would not, and we [*Poland*] are saying "well, we are an independent country, and if we want to have missiles, we should have missiles, why not ? [...]". And the Russians are saying "no no no, because the Americans promised" »¹.

Cet extrait paraît intéressant pour bien comprendre qu'il y a effectivement eu une promesse de la part des Américains et des Européens au sortir de la Guerre froide de ne pas implanter en Europe de nouvelles installations militaires, promesse que Moscou estime bafouée. On peut retrouver cette position russe dans une interview donnée par Mikhaïl Gorbatchev au journal *Le Monde* à la fin 2009 : évoquant les contacts étroits entre le chancelier allemand Helmut Kohl et le président américain Georges Bush, Gorbatchev souligne que « [...] au total, les Allemands se sont comportés de manière correcte. Surtout en ce qui concerne l'armée soviétique qui restait en RDA. Ils ont rempli toutes leurs promesses, y compris celle sur la renonciation par l'Allemagne aux armes de destruction massive. Toutes les promesses, à l'exception d'une seule : quand on a commencé le processus de désintégration du pacte de Varsovie, les Occidentaux se sont mis à élargir l'OTAN vers l'Est. Sous Clinton et Eltsine »².

En 1999, la Russie s'oppose également aux pays européens sur la question de la guerre du Kosovo³ : en affirmant, à contre-courant de toutes les chancelleries européennes et de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009. Il faut remarquer que l'interviewé mélange deux éléments : l'élargissement de l'OTAN et l'implantation de bases militaires appartenant au bouclier anti-missiles américain en Pologne. Or, cette implantation est une conséquence indirecte de l'élargissement de l'OTAN aux anciennes démocraties populaires, alors que les installations ne concernent pas l'OTAN mais purement et simplement les États-Unis.

² Mikhaïl GORBATECHEV, « En 1989, l'Histoire est sortie de ses gonds », Interview dans *Le Monde*, Hors-série « 1989 – Liberté à l'Est », Septembre-Novembre 2009, pp.46-49, p.48. Nous soulignons.

³ Les Albanais du Kosovo, province de Serbie, réclament à l'époque leur indépendance, que les autorités serbes leur refusent. La Russie offre son soutien à la Serbie, en raison de la solidarité slave orthodoxe, celle-là même qui avait joué lors du déclenchement de la Première Guerre mondiale à l'été 1914 puis lors du conflit en ex-Yougoslavie au début des années 1990. Suite à l'incident de Račak –le Marie Campain – « *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Washington, leur soutien à la Serbie, les dirigeants russes tentent, dans un geste diplomatique, de réaffirmer au monde la place importante de leur État sur la scène internationale, rôle que la communauté internationale avait eu tendance à minorer depuis la chute de l'URSS. Cette crise, qui est un point aigu de tension avec l'Occident, rappelle pourtant paradoxalement la faiblesse de la Russie, alors marginalisée. En conséquence de ce tournant de 1999, la Russie s'efforce de reprendre la main dans l'ex-URSS autour de la CEI¹. Avec l'arrivée du communiste Evgueni Primakov au poste de ministre des Affaires étrangères début 1996, cette stratégie reçoit une nouvelle impulsion, cet homme politique se faisant le chantre du multilatéralisme comme alternative à l'hégémonie américaine et le défenseur des intérêts nationaux russes². La politique étrangère de Vladimir Poutine s'inscrit dans cette lignée, avec néanmoins certaines différences³ : la tentation impériale de la Russie est toujours présente,

15 janvier 1999, 40 à 45 civils albanais sont retrouvés morts dans un village de montagne nommé Raçak – une controverse se déclenche aussitôt : sont-ce des civils, donc un crime de guerre, ou bien des militants de l'armée de libération du Kosovo, morts dans un accrochage avec les forces de sécurité serbes ? La Russie s'oppose à toute résolution de l'ONU sur la question, opposant son veto. En conséquence, les alliés passent par l'OTAN, qui se substitue à l'ONU pour agir au Kosovo, ce qui exclut *de facto* la Russie du cercle des décisions. Est alors déclenchée l'opération « Forces alliées » (*Operation Allied Forces*) sous commandement de l'OTAN. Cette opération militaire de bombardement de l'OTAN, qui se déroule du 23 mars au 10 mai 1999, a pour cible le complexe militaro-industriel serbe, mais fait beaucoup de « dommages collatéraux », tuant de nombreux civils. La force de l'OTAN restée sur place suite à cette opération de bombardement est la KFOR. Le Kosovo a finalement déclaré son indépendance le 17 février 2008, indépendance non reconnue par la Serbie, qui le considère toujours comme une de ses provinces, ni par la Russie. En effet, pour cette dernière, cette indépendance, basée sur la revendication du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue la porte ouverte à toute demande d'indépendance (comme par exemple en Tchétchénie), elle est donc inacceptable.

¹ La Communauté des États indépendants, créée le 8 décembre 1991, regroupe les nouveaux États indépendants issus de l'explosion de l'URSS, à savoir, la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. La Géorgie l'intègre en 1993. Malgré la mise en place d'un appareil bureaucratique conséquent, la CEI reste une union plus rhétorique et symbolique qu'effective : elle n'a aucune fonction économique et ne joue aucun rôle dans la résolution des conflits opposants ses membres. Elle apparaît bien plus comme une réminiscence impériale russe, illustrant la volonté de cet État de maintenir des liens avec son ex-empire.

² Evgueni Primakov fut ministre russe des Affaires étrangères de janvier 1996 à septembre 1998. À cette date, il devient premier ministre, poste qu'il occupe jusqu'au 12 mai 1999. Il est ensuite remplacé par Sergeï Stepachine, premier ministre de la Fédération de Russie du 12 mai 1999 au 9 août 1999.

³ Vladimir Poutine est le dernier premier ministre de Boris Elstine (nommé le 9 août 1999), puis président de la Fédération de Russie pendant deux mandats consécutifs, de 2000 à 2004 puis de 2004 à 2008. Lors des élections présidentielles du 2 mars 2008, Dimitri Medvedev devient à sa suite président de la République ; il entre en fonction le 7 mai 2008, avec Vladimir Poutine comme premier ministre (nommé officiellement le 8 mai 2008).

mais la conception de Poutine est pragmatique. Sa politique étrangère est toujours tournée vers la défense des intérêts russes, mais sa diplomatie se veut coopérative, prenant en compte les intérêts des autres grandes puissances sur la scène internationale, dans un tournant significatif après les attentats du 11 septembre 2001. Le soutien de la Russie à la « guerre contre le terrorisme » menée par Georges W. Bush en fait à nouveau un partenaire fiable des Etats-Unis¹. Dans le même temps, des efforts de coopération avec l'Union européenne sont déployés. De fait, profitant d'une embellie économique suite à la crise financière de 1998 – principalement due à la croissance des revenus tirés de l'exportation de ses matières premières– la Russie retrouve les moyens de ses ambitions. Elle est à nouveau un État d'importance sur la scène internationale et compte jouer un rôle significatif dans les affaires mondiales. Un certain raidissement des positions russes, notamment en ce qui concerne les territoires situés entre son territoire et l'UE, intervient cependant au tournant de l'année 2006-2007. Ce revirement apparaît, selon les observateurs et spécialistes, lors du « discours de Munich », prononcé par Vladimir Poutine lors de la XLIII^e conférence de Munich sur la politique de sécurité, le 10 février 2007². Ce discours annonce quels seront les buts futurs de la politique étrangère russe : selon Michel Guénec « faire contrepoids à la puissance américaine est le but recherché en jouant dans un premier temps l'OSCE, puis l'UE, contre

¹ Sur la politique étrangère russe des années Poutine, voir : Laure DELCOUR, « Comment la Russie voit-elle le monde ? Éléments d'analyse d'une politique étrangère en mutation », *La Revue internationale et stratégique*, IRIS, n°68, Hiver 2007-2008, pp.133-141 ; Isabelle FACON, « Une nouvelle doctrine militaire pour une nouvelle Russie ? », *La Revue internationale et stratégique*, IRIS, n°68, Hiver 2007-2008, pp.143-151, et plus généralement, l'ensemble des contributions à l'ouvrage suivant : Anne de TINGUY (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, *op.cit.* En ce qui concerne le voisinage à l'ère Poutine, voir : Jackie GOWER, « European Union – Russia Relations at the End of the Putin Presidency », *Journal of Contemporary European Studies*, 16 : 2, 2008, pp.161-167.

² Le « Discours de Munich » du 10 février 2007 prononcé par Vladimir Poutine marque alors les observateurs, et fut qualifié d'assez « brutal ». Le cœur du propos était la demande de plus de multilatéralisme. Ce texte met bien en évidence les aspirations et revendications russes : 1/ rejet des initiatives américaines jugées unilatérales et menaçantes pour la Russie de projet de bouclier anti-missiles en Europe centrale ; 2/ revendication de mise en évidence de la place centrale de l'ONU, que l'UE et l'OTAN ne peuvent en aucun cas remplacer ; 3/ critique de l'OSCE considérée comme une organisation partisane au service « d'un seul pays ou d'un groupe de pays à l'égard d'autres États » ; 4/ volonté d'accélérer le processus de désarmement, en vertu des accords signés, pour remettre sur pied d'égalité les Etats-Unis et la Russie. Un extrait de ce discours figure dans l'article suivant : Isabelle FACON, « Moscou-Washington, la coopération dans la conflictualité », *in* de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, *op.cit.*, pp.86-117, pp.86-87.

l'OTAN et les Etats-Unis ; puis dans un deuxième temps en menant une politique de division des alliés européens des États-Unis, toujours afin de miner l'unité de l'OTAN et les positions américaines sur le vieux continent et d'imposer la stratégie énergétique russe aux Européens. Schématiquement, Moscou combat la disparition d'un monde dans lequel il jouait un rôle central et l'apparition d'un nouveau monde sur lequel il a moins de prise. Enfin, cette politique intègre un volet de protection des accords internationaux qui servent de garanties à la Russie contre "l'unilatéralisme américain" »¹. Ce raidissement de la politique étrangère russe débouche sur une série de tensions géopolitiques, qui intéressent directement notre propos².

Premièrement, les Révolutions de couleurs, qui se déroulèrent en Géorgie en 2003 (Révolution des Roses³) et en Ukraine en 2004 (Révolution orange⁴), ont attisé une certaine colère et une peur côté russe. Comme le rappelle Anne de Tinguay, « les dirigeants et la majorité des observateurs [russes] ont analysé ces événements en termes de perte et de risques externes et internes, souvent perçus comme très élevés, pour la Russie. [...] L'émotion est d'autant plus forte que ces événements sont interprétés à Moscou comme le fruit de manœuvres occidentales »⁵. Ces révolutions sont en effet analysées par les Russes comme

¹ Michel GUÉNEC, « La Russie face à l'extension de l'OTAN en Europe », art.cit., p.228.

² Pour un aperçu détaillé des différents points de crispations de la politique étrangère russe lors des dernières années, se reporter au rapport suivant : Laure DELCOUR, *Les points de crispation de la politique étrangère russe*, Note de l'IRIS réalisée pour le compte du Centre d'Analyse et de Prospective du Ministère des Affaires étrangères, Paris, février 2008. Disponible sur le site de l'IRIS, à l'adresse suivante : http://www.iris-france.org/docs/consulting/2008_russie.pdf

³ La Révolution des roses (*vardebis revoloutsia* en géorgien) eut lieu en novembre 2003 en Géorgie. Le 2 novembre 2003, des élections législatives portent à nouveau au pouvoir le parti du président sortant, Edouard Chevardnadze, ancien ministre des Affaires étrangères de l'URSS de 1985 à 1990, à la tête de la Géorgie depuis 1992. Suite au constat de nombreuses fraudes électorales, le candidat de l'opposition Mikheil Saakachvili se proclame vainqueur. Appelant la population à manifester pacifiquement contre le gouvernement, il est rejoint par les principaux partis d'opposition qui réclament la tenue de nouvelles élections. Les manifestations débutent dans la capitale Tbilissi à la mi-novembre et s'étendent progressivement à tout le pays. Elles débouchent, le 22 novembre, sur l'interruption d'une session du Parlement par des manifestants, arborant des roses en signe de ralliement. Le 23 novembre le président Chevardnadze annonce sa démission. La cour Suprême géorgienne annule alors le résultat des élections et en annonce de nouvelles. L'élection présidentielle anticipée organisée le 4 janvier 2004 voit ainsi Mikheil Saakachvili devenir président de Géorgie ; le 28 mars 2004, les élections parlementaires lui offrent une large majorité de gouvernement.

⁴ Se reporter au chapitre IV.

⁵ Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, p.69. Sur ce point, se reporter également aux articles de presse suivants : Jean-Marie CHAUVIER, « Un bouleversement Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

étant le signe d'un nouveau conflit idéologique entre l'Occident et la Russie, l'Occident cherchant à ramener dans son giron, par le biais de « révolutions démocratiques », les États de l'ancien pré-carré russe. Un détour historique s'impose ici pour bien comprendre l'interprétation russe qui est faite des Révolutions de couleurs. Rappelons que pendant la Guerre froide, l'affrontement entre le bloc occidental et l'URSS et ses satellites était avant tout idéologique : l'incompatibilité intrinsèque entre deux systèmes politiques et sociaux, démocratie occidentale et système communiste, remontait à la révolution d'Octobre 1917. La Guerre froide vit le déploiement d'un réel conflit de valeurs, qui fut reconnu aussi bien par les leaders communistes, qui croyaient alors que l'affrontement entre les deux systèmes devait fatalement s'achever par la victoire de l'un et la destruction de l'autre, ainsi que par les anticommunistes de l'Ouest qui envisageaient quant à eux la nécessité d'une croisade mondiale contre ce qu'ils percevaient alors comme l'incarnation moderne du Mal. Ce dernier aspect fut en particulier important dans la représentation que les décideurs américains se firent de l'adversaire, d'Eisenhower à Reagan en passant par Nixon. Ainsi, la crainte que les nouveaux pays du Tiers Monde ne tombent, les uns après les autres, sous l'influence du marxisme avec l'aide active de l'URSS donna naissance à la « théorie des dominos », selon laquelle la prise de pouvoir par les communistes dans un pays pouvait conduire, par contagion, à leur triomphe dans les pays voisins... d'où le soutien américain à des dictatures supposées capables d'empêcher cette prise de pouvoir (en Amérique Latine par exemple) ou l'extension préventive de la guerre (du Vietnam au Cambodge à la fin des années 1960). Du côté soviétique, cette vision d'un affrontement irréductible donna naissance à la « théorie de l'encerclement » : l'URSS était une forteresse assiégée puisque l'objectif ultime des États-Unis était l'écrasement du socialisme dans le berceau avant qu'il ne s'étende à l'ensemble du monde. Suite à la phase de coexistence pacifique entre les deux grands, la Seconde Guerre froide, dont le début est habituellement fixé à l'invasion soviétique de l'Afghanistan en 1979, ranima ce conflit idéologique. Le président Jimmy Carter, élu en 1976 sur un programme libéral, l'identifia comme un défi majeur pour les États-Unis et prit des mesures hostiles au pouvoir moscovite – boycott des jeux olympiques de 1980, suspension des exportations de blés, manoeuvres militaires dans le Golfe persique. Son successeur,

géopolitique – Les multiples pièces de l'échiquier ukrainien », *Le Monde diplomatique*, janvier 2005 ; Marie JÉGO, « La Russie cherche à contenir les avancées américaines sur le territoire de l'ex-URSS », *Le Monde*, 28 août 2005.

Ronald Reagan, se lança dans une croisade rhétorique contre l'empire du Mal et relança la course aux armements avec l'*Initiative de Défense Stratégique*, destinée à donner à son pays un avantage technique décisif permettant de rompre l'équilibre des forces nucléaires par la constitution d'un bouclier spatial contre les missiles balistiques, projet dont la faisabilité technique fut cependant rapidement contestée. Dans le même temps, l'URSS modernisait son arsenal nucléaire de courte et moyenne portée en Europe, les SS20, redonnant crédit à un scénario d'invasion de l'Europe de l'Est et d'utilisation localisée d'armes nucléaires, tandis que la présidence américaine spéculait sur l'emploi en premier du nucléaire en cas d'agression caractérisée. Dans ce contexte de « réchauffement » de la Guerre froide, la dimension idéologique fut encore une fois très présente dans une stratégie américaine mettant en avant la question démocratique dans un plan de « *Democracy Promotion* ». Et de fait, si *Radio Free Europe* existait déjà¹, Washington encouragea pendant ces années-là la création de fondations, d'ONG, de *think-tanks*, censés fournir l'arsenal rhétorique de la politique étrangère américaine. Cette politique de promotion de la démocratie connut un essor considérable sous l'administration Reagan et, comme le rappelle Jean-Robert Raviot, « la référence à la démocratie en tant qu'ensemble de "valeurs universelles intangibles" [devint] une "arme dans la guerre idéologique entre le camp soviétique et le monde libre" et, dans cet objectif, une fondation publique, *National Endowment for Democracy*, [fut] instituée en 1983 pour appuyer les entreprises de démocratisation ou, plus directement, les oppositions aux régimes communistes et autres Etats ennemis des États-Unis. La promotion de la démocratie [consistait] à propager les idées libérales, et ce faisant, à susciter et à soutenir les forces politiques, économiques et sociales favorables aux États-Unis et aux "valeurs occidentales" »². Si on considère généralement que cette ingérence américaine extérieure a eu

¹ Radio américaine créée dès le début de la Guerre froide et dont les premiers studios furent installés à Munich en 1951. Elle émettait par delà le rideau de fer, dans le but de transmettre des informations libres à des populations soumises au joug soviétique. Cette radio continue à émettre de nos jours, sous le titre *Radio Free Europe / Radio Liberty* (RFE/RL). Pour plus d'informations, on peut se reporter à son site internet : <http://www.rferl.org/>

² Jean-Robert RAVIOT, « Moscou et la question démocratique : mythe et réalités de la "nouvelle guerre froide" », *Hérodote*, n°129, vol.2, 2008, pp.193-209, p.198.

un rôle important dans la chute du communisme, elle a cependant été largement exagérée en Russie¹.

La question d'un conflit idéologique entre la Russie et l'Occident est toutefois réapparue de manière significative depuis les années 2003-2004, lors des Révolutions de couleurs. La question démocratique offre alors un point de crispation entre la Russie et ses partenaires occidentaux, États-Unis et Union européenne au premier chef. S'est en effet constitué en Russie, dans l'entourage de Vladimir Poutine, un discours sur la « démocratie souveraine » ; son promoteur en est Vladislav Sourkov, chef adjoint de l'administration présidentielle de M. Poutine, qui a développé l'idée que la Russie poursuit la construction de son propre modèle démocratique, la « démocratie souveraine », système politique « qui met la démocratie au service de la reconstruction de l'État et de la souveraineté nationale »² –sous-entendant par là même que l'adhésion au modèle occidental implique qu'un État doive se départir de tout ou partie de sa souveraineté pour pouvoir être admis au club des démocraties. Cette notion semble avoir été créée en réponse aux Révolutions de couleurs. Pour Jean-Robert Raviot, « tout porte à croire que la Révolution orange constitue la véritable origine de la "démocratie souveraine", qui marque [...] l'affirmation sans ambages de l'idée d'une démocratie spécifique. La Russie suivrait une voie vers la démocratie qui lui est propre, avec pour axe central la restauration de l'autorité de l'État, mise à mal par les réformes économiques de l'ère Eltsine »³. Et le même auteur de souligner que ce discours est valorisé à

¹ En Russie un discours assez fréquemment répandu attribue à la CIA la chute de l'empire soviétique et néglige par là même les causes internes à l'effondrement de ce système. Cette grille d'analyse est très vertement critiquée par les historiens et observateurs politiques étrangers. Un exemple de ces critiques est le discours tenu par Adam Michnik, ancien dissident polonais membre de *Solidarność*, ancien député polonais, historien et journaliste (il est directeur du quotidien *Gazeta Wyborcza*). Dans une interview donnée au journal *Le Monde*, il rappelle qu'« il est absolument évident que le rôle de *Radio Free Europe* a été très fort durant la dictature. Cette station permettait de savoir ce qui se passait en Pologne, en Union soviétique, et ailleurs [...]. En revanche, tout ce qui a été dit sur le rôle de la CIA est des bêtises colportées par la propagande communiste. Les communistes sont persuadés que les services spéciaux jouent systématiquement un rôle décisif dans les grands changements historiques. Ce n'est pas le matérialisme historique, ce n'est pas le matérialisme dialectique, c'est le matérialisme détective ». Adam MICHNIK, « Une révolution sans violence ni utopie », Interview dans *Le Monde*, Hors-série « 1989 – Liberté à l'Est », Septembre-Novembre 2009, pp.9-13, p.10.

² Vladislav SOURKOV, cité par Jean-Robert RAVIOT, « Moscou et la question démocratique : mythe et réalités de la "nouvelle guerre froide" », art.cit., p.194.

³ Jean-Robert RAVIOT, « Moscou et la question démocratique : mythe et réalités de la "nouvelle guerre froide" », art.cit., p.201.

Moscou à l'attention de l'« étranger proche », dans une logique de diffusion de valeurs démocratiques russes. Autrement dit, selon certains spécialistes de la question, les autorités russes essaieraient de faire du discours sur la démocratie souveraine un *soft power* russe un élément d'une nouvelle stratégie d'influence régionale¹. Et de fait, l'analyse d'une grande partie des dirigeants russes des Révolutions de couleurs est la suivante : il s'agit de révolutions fomentées par l'« étranger », notamment par le réseau des ONG occidentales et de fondations, comme la Fondation Soros bien implantée en Ukraine². Ainsi, selon Vladimir Frolov³, « dans l'espace post-soviétique, la Russie se heurte aujourd'hui à un phénomène qualitativement nouveau qui change radicalement le rôle des processus électoraux dans la légitimation du pouvoir. D'instruments d'expression de la volonté du peuple, les élections se transforment de plus en plus souvent dans les pays de la CEI en prétexte pour diverses ingérences extérieures. Leur objectif est la formation de conventions internationales permettant de remplacer un régime en place en contournant les résultats du vote, en délégitimant les procédures constitutionnelles en vigueur et en provoquant une grave crise politique dans le pays. En règle générale, soit cette crise se solde par une révolution "de couleur" –c'est-à-dire que le pouvoir est destitué par des moyens anticonstitutionnels, le coup d'État étant automatiquement reconnu sur le plan international–, soit elle conduit à une destabilisation politique durable, contrôlée de l'extérieur, et qui paralyse l'action du pouvoir légitimement élu »⁴. La Russie doit donc utiliser les mêmes armes pour combattre une telle influence ; c'est pourquoi, toujours selon Vladimir Frolov, « les sévères déclarations de Vladimir Poutine selon lesquelles la Russie, comme n'importe quel État qui se respecte, "ne

¹ *Ibid.*, pp.201-202.

² Sur ce point voir : Boris PETRIC, « À propos des Révolutions de couleur et du *soft power* américain », *Hérodote*, n°129, vol.2, 2008, pp.7-20 ; Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, pp.69-70.

³ Vladimir Frolov est membre de la *Fondation pour une politique efficace*, (« *Effective Policy Foundation* »), un *think-tank* moscovite proche du Kremlin, dirigé par Gleb Pavlovskii, conseiller en image du Kremlin lors des présidences de Vladimir Poutine. Ce *think tank* était impliqué dans la campagne de Viktor Ianoukovitch, candidat pro-russe aux élections ukrainiennes de 2004.

⁴ Vladimir FROLOV, « Democracy by Remote Control », *Russia in Global Affairs*, n°4, octobre-décembre 2005, disponible en ligne: <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/13/976.html>. Pour la traduction française voir : Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, pp.70-71.

saurait admettre que l'activité politique des organisations sociales soit financée de l'étranger¹" et l'appel du directeur adjoint de l'administration du Kremlin, Vladislav Sourkov, à construire la "démocratie souveraine" en Russie, constituent, pour l'heure, la seule réponse aux défis lancés par l'Occident qui se fasse entendre. Mais c'est trop peu, et il est indispensable que la Russie exploite les instruments occidentaux de lutte pour la légitimité des processus politiques dans l'espace post-soviétique². Dans la dénonciation de l'ennemi occidental, les références historiques sont invoquées pêle mêle dans un mélange qui surprendrait plus d'un historien. Jean-Robert Raviot rapporte ainsi que dans l'introduction du premier ouvrage de la collection sur « les coups d'Etat de couleur », lancée en 2005 par une maison d'édition moscovite dirigée par Gleb Pavlovskii³, « la Russie de Poutine était décrite comme en proie à une "offensive américaine comparable à celle que l'Allemagne avait lancé contre la Russie en

¹ C'est à ce motif, et suite à la Révolution orange, que les autorités russes ont progressivement restreint dans le courant de l'année 2005 la place autorisée des ONG dans la société civile russe. Le pouvoir politique russe, dans un mouvement de méfiance vis-à-vis de ces organisations considérées comme étant financées de l'extérieur, et donc instrument de l'étranger, tente de contrôler la société civile en l'institutionnalisant. Le Kremlin favorise la création en 2005 de la « Chambre publique » qui devait rassembler l'ensemble des ONG russes, dans un mouvement de contrôle et de discipline de la société civile russe. Mais certaines ONG importantes ont refusé d'y siéger, comme par exemple *Memorial*, ONG indépendante oeuvrant pour les droits de l'homme et la réhabilitation des victimes de la répression soviétique. Cette « Chambre publique » ressemble en effet plus à une juxtaposition d'individus qu'à une structure fédérant des associations. De surcroît, le Kremlin a eu tendance à vouloir faire jouer à cette structure un rôle qui n'était pas le sien, c'est-à-dire remplacer *de facto* le Parlement fédéral (la Chambre haute du Parlement russe) présenté comme incapable d'exprimer les attentes de la population. Par ailleurs, en plus de la création de la « Chambre publique », de nombreuses lois ont restreint les libertés du milieu associatif russe. Les ONG sont placées sous contrôle d'une agence spéciale qui dépend du ministère de la Justice et les risques d'interdiction sont permanents, en prenant par exemple pour prétexte le fait que les activités d'une ONG sont différentes de celles inscrites dans ses statuts, ou bien qu'une ONG n'a pas soumis à l'administration le changement de son planning d'actions. L'accroissement des difficultés de ce genre se double de pressions bureaucratiques, très coûteuses pour de petites associations (d'autant plus que les financements « occidentaux » sont, dans les faits, mineurs) : plutôt que d'interdire des associations, le pouvoir politique les contraint donc à mettre la clé sous la porte. Sur ce point voir : François DAUCE et Gilles WALTER, « Russie 2006 : Entre dérive politique et succès économiques », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1059, janvier-février 2007 ; Marie MENDRAS, « Le citoyen en danger. Droits de l'Homme et libertés dans la Russie poutinienne », *Études du Parlement européen*, novembre 2007 ; Marie MENDRAS, *Russie – L'envers du pouvoir*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2008.

² Vladimir FROLOV, « Democracy by Remote Control », art.cit. Pour la traduction française voir : Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, pp.70-71.

³ Voir note page précédente.

1917", une tactique qui avait débouché sur le "coup d'État d'octobre 1917" »¹. Anne de Tinguy rappelle cependant que, pour extrême qu'elle soit, cette grille de lecture des Révolutions de couleurs ne fait pas l'unanimité en Russie. D'après ses sources, d'autres analyses faites au sein de partis politiques libéraux –au centre Carnegie² ou par des chercheurs indépendants– réfutent cette idée d'une « exportation » des révolutions. Cependant, selon cette spécialiste, ces analyses « ne sont guères entendues »³.

Ainsi, avec les Révolutions de couleurs, la donne géopolitique se modifie sensiblement dans le voisinage oriental de l'Union européenne. 2004 fut également la date de l'entrée dans l'OTAN d'une seconde vague d'anciens alliés est-européens de l'URSS⁴ et de la mise en place d'un plan de coopération approfondie entre cinq États d'Asie centrale, qui prévoyait, entre autres, la création d'une représentation permanente de l'OTAN au Kazakhstan, en Géorgie, en Arménie, ainsi qu'en Azerbaïdjan dans le cadre du Partenariat pour la paix⁵. S'y ajoutent les crispations de Moscou quant à une adhésion possible de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, à nouveau discutée en 2007, dans la perspective du Sommet de Bucarest prévu début 2008. Les années 2006-2007 voient ainsi le début de discussions au sujet de l'entrée de ces deux pays, étant donné leurs « avancées démocratiques », avancées toutefois plus rhétoriques qu'effectives⁶. Ainsi, « la mise en œuvre d'un "Dialogue intensifié" entre

¹ Jean-Robert RAVIOT, art.cit., p.200. Sur ce point voir aussi : Andrew WILSON, « Meeting Medvedev : The Politics of the Putin Succession », *Policy Brief*, n°5, février 2008, publication du *European Council on Foreign Relations*, pp.1-10, p.7 ; publication disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ecfr.eu

² Antenne russe de la *Fondation Carnegie Endowment for International Peace* située à Washington DC, qui commença ses activités à Moscou en 1994. Pour plus d'informations se reporter au site internet de l'antenne russe : <http://www.carnegie.ru/en/>

³ Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, p.71.

⁴ Roumanie, Slovaquie, Bulgarie, Slovénie, Estonie, Lituanie, Lettonie.

⁵ Le *Partenariat pour la paix* (PPP) signé en 1994 est une structure dépendant de l'OTAN, qui élargit la zone d'influence de cette dernière : il s'agit d'une structure d'association libre bilatérale entre un État et l'OTAN, servant à impliquer dans une démarche commune de coopération militaire pacifique des pays ne souhaitant pas pour autant intégrer l'OTAN. Des accords ont été signés avec les États suivants : Géorgie, Arménie, Moldavie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Turkménistan, Russie, Ukraine. Voir la rubrique du site de l'OTAN consacrée à ce sujet : <http://www.nato.int/issues/pfp/index-fr.html>

⁶ Le sommet de l'OTAN de Bucarest, qui s'est déroulé du 2 au 4 avril 2008, a pourtant conclu que la Géorgie et l'Ukraine n'étaient pas encore en mesure de rentrer dans l'alliance, position qui avait été soutenue conjointement par la France et l'Allemagne. Sur le sujet, se reporter aux articles de presse suivants : « Moscou applique une nouvelle stratégie contre l'OTAN », *Le Monde.fr*, 14 mars 2008 ; Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

l'Ukraine et l'OTAN depuis 2005, et avec la Géorgie depuis 2006, l'adoption à Tbilissi d'une "Déclaration sur l'adhésion complète et urgente de la Géorgie à l'OTAN" en mars 2007, l'intention des deux pays d'adhérer au Plan d'Action pour l'Adhésion renvoient la Russie au processus de décomposition de l'empire »¹. Or, si la Russie en faillite à la fin des années 1990 n'était pas à même de s'opposer à l'intégration de ses ex-satellites et surtout des pays baltes dans l'OTAN, la situation a changé au tournant des années 2006-2007. Le souhait de l'Ukraine et de la Géorgie d'intégrer l'OTAN a rencontré une très vive opposition de la part des autorités russes : elles y voient une menace directe envers leur territoire et leur zone d'influence traditionnelle. De la même manière, le Partenariat pour la paix, –dont la Russie fait pourtant partie– est sans surprise perçu par les dirigeants russes comme le cheval de Troie de l'OTAN à l'intérieur du territoire de l'ancienne URSS. Rappelons dans son discours de Munich que Vladimir Poutine qualifia l'élargissement de l'OTAN de facteur représentant une provocation sérieuse, l'interprétant en termes d'agression et d'opération de refoulement. De nombreux observateurs internationaux donnent une explication psychologique à cette réaction, dont on peut résumer la substance en ces termes : « comme la géopolitique soviétique, la géopolitique russe s'exprime encore en termes de rapports de forces et de zones d'influences. Mêlées à certains relents de *narodnost* ("génie national", concept qui date de 1833, du régime tsariste) revisitée, aux concets de russophobie, de conspirations imaginaires et de persécution, parties de l'univers mental de l'extrême droite russe, et aux thèses eurasistes, la politique étrangère russe sert de baume à l'orgueil national blessé dans la disparition de la gloire de l'empire soviétique »². S'y ajoute la peur de l'encerclement qui traverse toute l'histoire russe, depuis Pierre le Grand. Ainsi, d'après ce type d'explication, ces différents facteurs psychologiques permettraient de comprendre pourquoi les hommes politiques et militaires russes revendiquent des « intérêts légitimes », des « droits historiques » de la Russie sur un espace post-soviétique qualifié officiellement d'« étranger

Dossier « L'OTAN s'invite à Bucarest », *Courrier international*, n°908, du 27 mars au 2 avril 2008, pp.10-12 ; Dossier « Après le sommet de l'OTAN », *Courrier international*, n°910, du 10 au 16 avril 2008, pp.18-19 ; Mathilde GOANEC, « L'Ukraine frappe à la porte de l'Europe », *Le monde diplomatique*, juin 2008 ; « Viktor Iouchtchenko : "J'attends un signal de l'OTAN" », *Le Monde*, 12 septembre 2008.

¹ Laure DELCOUR, « Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ? », art.cit, p.214.

² Michel GUÉNEC, art.cit., p.224.

proche ». En suivant cette interprétation, la question de l'élargissement de l'OTAN, prolongerait en quelque sorte le sentiment d'humiliation éprouvé par les élites politiques et militaires russes au moment de la disparition de l'URSS. Ce que confirme les propos de Laure Delcour : « la dimension symbolique et psychologique de l'élargissement de l'OTAN est donc cruciale, en particulier dans le cas de l'Ukraine. Dans les perceptions russes, la filiation établie entre la Rus'kiévienne et l'État russe, puis la longue histoire partagée après l'intégration de l'Ukraine à l'Empire des tsars font de ce pays une terre intimement liée à la Russie. L'adhésion ukrainienne à l'OTAN serait pour Moscou un véritable traumatisme. Le choc serait d'autant plus rude que l'OTAN est perçue souvent comme une menace, dans la lignée de la Guerre froide »¹. Au-delà de considérations psychologiques et symboliques, les autorités russes ont cependant de vrais motifs stratégiques de refuser un tel élargissement : ce dernier signifierait un renforcement concret des capacités militaires de l'OTAN.

Les Révolutions de couleurs, l'élargissement de l'OTAN –événements qui font suite à l'élargissement de l'Union européenne à d'anciennes démocraties populaires en mai 2004, puis à la mise en place d'une politique de voisinage de l'UE ayant explicitement pour but la démocratisation de ses « étrangers proches »²–, sont autant de facteurs de crispation pour

¹ Laure DELCOUR, « Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ? », art.cit, p.214.

² On pourrait rajouter à cette longue liste de facteurs de tensions entre Moscou et l'« Occident », la question de l'implantation du bouclier anti-missile américain en Pologne et en République tchèque, qui fait grandement débat. Sans rentrer dans les détails, rappelons simplement que le projet américain « NMD » (*National Missile Defence*), autorisé en 1999 par le Congrès américain, visait la formation d'un bouclier antimissile en Europe et fut transformé en projet *Missile Defence* (« MD ») après qu'en décembre 2001 les Etats-Unis aient annoncé leur volonté de sortir du traité ABM de 1972 qui interdit tout bouclier antimissile. Le projet s'internationalisa alors ; l'implantation du système combinant des moyens de détection et de surveillance (radars, satellites) et de destruction en vol de missiles (lasers et missiles intercepteurs) se ferait en Alaska, au Grönland, dans le Pacifique sur des frégates, ainsi qu'en Europe centrale (Pologne, République Tchèque). Pour le Département américain de la Défense ; en 2002 les ennemis étaient alors potentiellement la Chine, la Syrie, l'Irak, l'Iran, la Corée du Nord, la Libye. Néanmoins, les autorités russes estiment que les Américains signifient, avec leur projet de bouclier anti-missile, leur volonté d'abandonner la logique de la dissuasion nucléaire stratégique. Pour Moscou, ce projet rompt en effet l'équilibre de la dissuasion nucléaire : après une première frappe des États-Unis, la frappe en second de la Russie ne serait plus assez puissante pour franchir la barrière formée par la défense antimissile adverse. Moscou a également peur que le bouclier anti-missile, implanté chez les alliés américains membres de l'OTAN, n'ancre ces pays de l'OTAN dans la politique de sécurité américaine. Ce projet a été partiellement abandonné par Barack Obama après son arrivée à la présidence des États-Unis, une annonce faite dès le 17 septembre 2009 ; cependant l'administration américaine a ensuite assuré, début 2010, que des missiles sol-air *Patriot* seraient installés en Pologne et en Roumanie dans l'éventualité d'une menace iranienne. Les tensions entre

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 282

Moscou. « La conjonction de ces événements, dont Moscou fait désormais une analyse en termes de jeu à somme nulle, favorise une nouvelle poussée d'encerclement de la Russie que la réaction de Vladimir Poutine ne fait que conforter » rappelle Anne de Tinguy¹. Cette crispation se transforme en conflit ouvert en janvier 2006, avec la première manifestation de ce qui fut plus tard nommé la « guerre du gaz » entre Moscou et Kiev². Rappelons tout d'abord les faits : début janvier 2006, les approvisionnements russes en gaz furent stoppés pendant quelques jours, suite à l'échec de négociations entre la Russie et l'Ukraine sur le prix du gaz. Viatcheslav Avioutskii récapitule les origines de ce contentieux : dans les années 2004-2005, l'Ukraine consommait environ 80 millions de mètre cubes de gaz par an, dont 36 milliards étaient achetés au Turkménistan, 17 milliards étaient reçus de la part de la Russie en paiement du transit en Ukraine du gaz russe vers l'Europe, entre 6 et 7 milliards étaient achetés en Russie, et 20 milliards étaient produits localement³. Dans le même temps, environ 120 milliards de mètre cubes transitaient par l'Ukraine chaque année, gaz destiné à l'Europe provenant de la Russie et du Turkménistan –dont la Russie gère l'exploitation, *via* un intermédiaire contrôlé par *Gazprom*, principale entreprise nationale russe d'exploitation des

l'Europe, les États-Unis et la Russie n'ont pas disparues. Sur le sujet voir : « Des missiles dans la glace », *Le Monde*, 5 juin 2007, pp.22-23 ; David CADIER, « L'affaire du bouclier anti-missile », publication de l'agence *Telos*, 25 janvier 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org> ; David CADIER, « Bouclier anti-missile : réactions centre-européennes », publication de l'agence *Telos*, 30 septembre 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org> ; Beata GÓRKA-WINTER, « Missile Defense Program : Obama Administration's New Approach », *PISM Bulletin*, n°52, 18 Septembre 2009, publication du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, disponible à l'adresse suivante : <http://www.pism.pl/bulletin/a52-2009.pdf> ; « Russia responds to US missile plans for Poland », *Reuters*, 21 janvier 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.reuters.com> ; « La Russie fait de nouveau peur », *PressEurop*, 8 février 2010, disponible en ligne : <http://www.presseurop.eu/fr> ; « Obama enterre le bouclier anti-missile imaginé par Bush », *Le Monde.fr*, 17 septembre 2009 ; « Bucarest s'associe au bouclier anti-missile américain », *Le Monde.fr*, 8 février 2010.

¹ Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, p.72.

² Il y avait cependant eu des précédents à ce conflit gazier : « en août 1993, la Russie [avait] réduit de 50% ses livraisons de gaz à l'Ukraine à la veille de la rencontre décisive Eltsine-Kravtchouk sur l'avenir de la flotte de la mer Noire, la Russie prétendant à l'ensemble [de la flotte], alors que l'Ukraine insistait sur le partage. Cette première "guerre du gaz" [avait] permis un transfert sous administration russe de la totalité des bâtiments contre une dette ukrainienne estimée à 2,5 milliards de dollars et qui correspondait principalement à la facture énergétique ». Viatcheslav AVIOUTSKII, « La guerre du gaz : gestion d'une rivalité commerciale russo-ukrainienne », *Outre-Terre*, vol.2, n°19, 2007, pp.249-267, p.249.

³ Données tirées de l'article suivant : Viatcheslav AVIOUTSKII, « La guerre du gaz : gestion d'une rivalité commerciale russo-ukrainienne », *art.cit.*, p.251.

hydrocarbures. De fait, « cette double dépendance avait permis à l'Ukraine d'obtenir un tarif préférentiel de la part du Turkménistan *via* Gazprom en position de monopole pour le transport du gaz turkmène »¹ : l'Ukraine, comme certains anciens satellites soviétiques, payait ainsi le gaz russe un prix dérisoire, comparé à ceux du marché appliqués aux États ouest-européens. Des différends opposaient cependant ce pays à la Russie quant au volume des prélèvements techniques de gaz russes effectués par les Ukrainiens pour alimenter les stations de compressions des gazoducs ukrainiens ; *idem* quant au stockage du gaz russe dans les réservoirs ukrainiens². En résumé, une rivalité naissait entre la Russie et l'Ukraine pour le contrôle du réseau de gaz, l'Ukraine considérant que le contrôle plein et entier de son réseau était une garantie de son indépendance. À l'issue de la Révolution orange, le président ukrainien Viktor Iouchtchenko réaffirme cette volonté, souhaitant par là même se démarquer de son prédécesseur, jugé trop conciliant avec les autorités russes sur ce sujet. Les négociations avec Gazprom qui se tiennent durant l'année 2005 radicalisent les tensions. Ainsi, « en mai 2005, Gazprom menace de soustraire les 7,8 milliards de mètres cubes (déposés l'hiver précédent) qu'il n'arrive pas à récupérer dans les réservoirs ukrainiens sur les volumes destinés au troc [*volumes destinés à l'Ukraine en paiement de l'utilisation de son réseau*], ce qui revient à une suspension des livraisons. En juillet 2005, la Douma [*chambre basse du Parlement russe*] vote une résolution demandant au premier ministre d'aligner les prix du gaz livré à la Géorgie, à la Moldavie, et aux pays baltes sur les prix applicables aux clients ouest-européens »³. Dans ces conditions, les Russes augmentent leur prix à la livraison et, en réponse, les autorités ukrainiennes, le tarif du transit. Le 23 décembre 2005, Moscou lance un ultimatum à Kiev : si l'Ukraine n'accepte pas le prix de 230 dollars pour 1000 mètres cubes de gaz, soit le prix de vente aux clients ouest-européens, les livraisons seront interrompues au 1^{er} janvier 2006. Et de fait, Gazprom réduit ses livraisons en direction de l'Ukraine à partir de cette date –tout en préservant le volume du gaz en transit vers l'Europe–, l'accusant alors de prélever du gaz, censé aller normalement vers les clients européens de *Gazprom*, et donc de priver la compagnie de revenus substantiels, en période hivernale de

¹ *Ibid.*, p.252.

² *Idem.*

³ *Ibid.*, p.254.

consommation très élevée de gaz en Europe centrale et occidentale¹. Ce conflit entre l'Ukraine et la Russie inquiète fortement l'Union européenne : si ses membres ne sont pas privés de leur accès au gaz russe, la Commission européenne décide cependant de convoquer une réunion pour le 4 janvier 2006. Viatcheslav Avioutskaa rapporte alors qu'« un accord sera finalement trouvé dans la nuit du 3 au 4 janvier : le prix fixé se monte à 95 dollars. [...] Le tarif du transit par le territoire ukrainien a été fixé à 1,6 dollars les 1000 mètres cubes et 100 kilomètres. Il est donc inférieur au prix moyen pratiqué en Europe »².

Ces tensions entre les autorités ukrainiennes et russes concernant les approvisionnements en gaz venant de Russie et transitant par des gazoducs passant en Ukraine, peut certes s'expliquer par une « rivalité existentielle entre deux nations sœurs dont les économies, complémentaires et concurrentes, sont fortement interdépendantes »³, mais elle est aussi la résultante d'une stratégie des autorités russes émergeant en 2003, qui vise à mettre l'économie russe au service de la diplomatie. Ainsi, la « *Stratégie énergétique de la Fédération russe* » adoptée en 2003, prévoit-elle le recours à l'énergie comme instrument de politique extérieure et intérieure⁴. Dans cette stratégie, où Gazprom, entreprise nationale, devient un acteur clé, un objectif est affiché : « peser durablement sur les évolutions dans l'espace post-soviétique. La Russie s'emploie à s'assurer par le biais d'accords à long terme l'accès aux ressources de production, et ce faisant, à maintenir ou à renforcer, selon les cas, l'état de dépendance dans lequel sont certains de ses partenaires »⁵. La Russie cherche ainsi à garder le contrôle des voies d'évacuation de sa production de gaz vers les marchés européens, en s'efforçant de réduire le rôle de pays intermédiaires qu'elle estime peu fiable, comme l'Ukraine ou la Pologne, et donc en favorisant des projets les contournant –d'où l'intérêt pour elle du projet *Nord Stream*⁶. Dans cette optique entre également le réaligement sur les cours mondiaux des prix de l'énergie que la Russie fournit aux pays de l'ex-espace soviétique.

¹ « Le 2 janvier, l'Ukraine aurait prélevé 95 millions de mètres cubes destinés aux clients européens ; 118,7 millions le 3 janvier ». Viatcheslav AVIOUTSKII, « La guerre du gaz : gestion d'une rivalité commerciale russo-ukrainienne », art.cit., p.255.

² *Ibid.*, p.255.

³ *Ibid.*, p.249.

⁴ Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, p.75.

⁵ *Ibid.*, p.75.

⁶ Se reporter au chapitre IV.

L'Union européenne, prise en otage dans un conflit qui ne la concerne en rien, s'inquiète toutefois de tensions survenant dans son voisinage oriental, tensions pouvant à tout moment l'affecter gravement. Suite à cette première guerre du gaz, les Européens inquiets quant à la fiabilité de leurs approvisionnements en matières premières en provenance de Russie tentent, lors de la réunion du Conseil des ministres du G8 des 10 et 11 février 2006, de faire réactualiser la Charte de l'énergie et d'obtenir sa ratification par Moscou¹. Cet épisode rappelle en fait brutalement aux pays européens qu'ils sont dans une situation de dépendance énergétique, notamment les pays d'Europe centrale, ce qui constitue une épée de Damoclès au dessus de leur tête². Autrement dit, cette première « guerre du gaz » entre Russie et Ukraine durant l'hiver 2005-2006 agit comme une « piqûre de rappel » pour les partenaires européens de l'importance stratégique que revêt pour eux leur voisinage oriental³.

¹ Laurent VINATIER, « Les relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions », *Policy Paper* n°20, Notre Europe, mars 2006, p.22. Disponible en ligne : <http://www.notre-europe.eu/>

² Jean-Marie GAUTHEY, « Dépendance et vulnérabilité énergétique de l'Europe centrale et orientale », *Regard sur l'Est*, le 1^{er} octobre 2009, revue accessible en ligne : <http://www.regard-est.com/home/>

³ Ce premier épisode de tensions entre la Russie et l'Ukraine est suivi d'un second à l'hiver 2009, cette fois avec des conséquences beaucoup plus graves pour les pays européens. Courant 2008, la Russie et l'Ukraine négocient à nouveau les conditions du transit du gaz russe dans ce pays, dans une atmosphère tendue et compliquée par l'absence de position commune en Ukraine sur la question – situation provoquée par les conflits au sein de la coalition « orangiste » au pouvoir. Comme en 2006, *Gazprom* interrompt ses livraisons au 1^{er} janvier 2009, l'Ukraine et la Russie n'ayant réussi à se mettre d'accord sur les termes du contrat fixant les conditions de la livraison et du transit de gaz russe. Mais, contrairement à la première guerre du gaz, Moscou va cette fois-ci plus loin, coupant le 7 janvier les livraisons de gaz à destination de dix-sept pays européens, transitant par l'Ukraine. Ces pays doivent affronter une coupure de leur approvisionnement en gaz en plein hiver, pendant quinze jours, avant que *Gazprom* et *Naftogaz*, son homologue ukrainien, ne parviennent à un accord le 19 janvier, permettant le réapprovisionnement des pays européens. Cette crise est un révélateur pour les États membres de l'Union européenne de leur situation de dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou, du système de transit ukrainien et des tensions agitant son voisinage oriental – à la fois entre la Russie et ses anciennes républiques, mais également au sein de ces États, comme l'Ukraine, où les tensions politiques internes avaient conduit au blocage des négociations avec *Gazprom*. Sur ce point voir : Agata ŁOSKOT-STRACHOTA, « The Complexity of Russian-Ukrainian Energy Relations », *ISS Opinion*, février 2009, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/opinion/> ; Pierre NOEL, « Beyond Dependence : How to Deal with the Russian Gas », *Policy Brief*, n°9, Novembre 2008, publication du *European Council on Foreign Relations* (ECFR), disponible sur : www.ecfr.eu ; Laurent VINATIER, « Russie-Ukraine : vrais et faux enjeux », publication de l'agence *Telos*, 9 janvier 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org> ; Andrzej KUBLIK, « Russia breaks Ukraine », *Gazeta Wyborcza*, 22 janvier 2009, disponible sur le site suivant : <http://wyborcza.pl/0,86871.html> ; Marcin WOJCIECHOWSKI, « The Gas Chessboard », *Gazeta Wyborcza*, 15 janvier 2009, disponible en anglais sur : Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Cet ensemble de conflits au sein d'une immense zone intermédiaire entre l'UE et la Russie tend à démontrer que « les dirigeants russes continuent à avoir de grandes difficultés à imaginer l'espace post-soviétique autrement qu'en termes de zones d'influence, à considérer les pays issus de l'ex-URSS comme des États réellement souverains, libres de leurs choix, bref, à inventer des schémas de pensée qui permettraient à la Russie de conforter un statut de puissance postimpériale et de prouver sa grandeur. Dans la perception russe dans cette région, il reste des "lignes rouges" que ne peuvent franchir ni les pays membres de la CEI ni les pays extérieurs à la zone »¹. La politique étrangère russe plus ferme, voire réactionnaire, devient donc objet de préoccupation pour l'ensemble de l'Union européenne au cours des années 2004-2007 et précipite la question du voisinage oriental, qui désormais se trouve au centre des préoccupations des dirigeants européens et *de facto* presque inscrite à l'agenda européen. De plus, cet ensemble de facteurs soulève la question du rôle de l'Union européenne dans son voisinage oriental, et plus généralement, dans les affaires internationales, objet de préoccupations pour des dirigeants européens rêvant d'une stature internationale pour l'UE. Une telle préoccupation est patente dans le discours d'un ancien haut fonctionnaire polonais interviewé :

« Generally speaking, in the EU, among the politicians, there is a growing concern about the weakness of the Foreign policy of the EU. So it is a shame... it has been a shame for such a long time, to be so weak in the International Affairs, being such a giant economically. So projects enhancing the potential of EU should be accepted, and should be supported... in whatever directions they go... if they represent the real interest of the EU as a whole »².

Schengen et la peur d'un « nouveau rideau de fer »

Cette prise de conscience de l'importance stratégique du voisinage oriental de l'Union par les partenaires européens est renforcée, dans un tout autre domaine, par une certaine crainte des capitales des nouveaux États membres de l'Union, face à l'élargissement de l'espace Schengen et à ses conséquences pour l'ensemble de la région. Rappelons en effet qu'à la fin de l'année 2007, il était prévu que les États qui avaient intégré l'Union européenne

<http://wyborcza.pl/0,86871.html> ; Dossier « Gaz – Les leçons de la crise », *Courrier International*, n°950, du 15 au 21 janvier 2009, pp.14-15.

¹ Anne de TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », *op.cit.*, p.85.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

au 1^{er} mai 2004¹ rejoignent l'espace Schengen. En prévision de cette entrée dans l'espace commun européen de circulation, ils devaient donc mettre en place une série de mesures préparatoires : l'adoption de ce qui était nommé l'«acquis Schengen» impliquait l'uniformisation des contrôles frontaliers, une coopération policière avec les autres États membres et une nouvelle politique de visas en direction de leurs voisins orientaux extérieurs à l'UE ; en d'autres termes, un renforcement de la frontière extérieure, notamment sur son flan oriental.

Les processus d'intégration régionale comme la construction européenne se concentrent, en plus des questions économiques, sur celles des migrations. L'objectif principal des accords régionaux est alors de permettre la mobilité des personnes sur une base intra-régionale, cette facilitation étant présentée comme une condition entraînant l'accroissement de l'intégration économique et la libéralisation du commerce. L'Union européenne a mis en place une liberté de circulation des personnes très poussée : en 1985 est signé entre la France, l'Allemagne et le Bénélux l'accord de Schengen, qui instaure, en sus de la libre circulation des marchandises et des services, le libre franchissement des frontières intérieures pour tous les ressortissants des États membres. Cet accord entre en vigueur en 1995 et inclut progressivement tous les pays de l'Union européenne –ainsi que des États européens non membres de l'Union²– et à l'exception des nouveaux entrants dans l'Union qui s'y insèrent graduellement, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne. Le principe même du fonctionnement de Schengen est d'abolir les frontières internes de l'UE et de permettre une circulation sans contrainte à la fois des ressortissants européens et des autres citoyens ayant pénétré dans l'aire de libre circulation. Concrètement, cela signifie que les citoyens des États de la zone Schengen peuvent voyager partout en Europe. Dans le cas de l'entrée dans l'espace commun de libre circulation de citoyens extra-européens, les pays Schengen se voient

¹ Excepté pour Chypre, en raison de son différent frontalier avec la République turque de Chypre du Nord (RTCN), partie de l'île ayant fait sécession et reconnue uniquement par la Turquie. Sur cette question se reporter aux travaux de Gilles Bertrand : Gilles BERTRAND, « Chypre : une politique étrangère dans un contexte atypique pour l'Union européenne », *Revue internationale et stratégique*, n°61, printemps 2006, pp.87-95 ; Gilles BERTRAND, « Chypre : l'adhésion ratée », *Outre-Terre*, n°10, 2005, pp.481-494.

² L'Islande et la Norvège ne sont pas membres de l'UE, mais membres de l'Union nordique des passeports depuis 1954 comme la Finlande, la Suède et le Danemark, ce qui explique leur inclusion dans l'espace Schengen. La Suisse en fait également partie depuis un référendum national en mai 2005, afin de réduire sa position marginale en plein cœur d'une zone européenne de libre-circulation.

contraints de mettre en place le « visa Schengen », un visa unique, exigé pour tous les ressortissants de pays tiers et qui simplifie leur déplacement au sein de l'Union une fois qu'ils l'ont obtenu : comme le rappelle André-Louis Sanguin, « quel que soit le lieu d'entrée dans l'Espace Schengen (route, rail, avion, bateau), le visa Schengen s'applique, peu importe le pays membre des Accords par lequel le visa a été délivré dans son réseau consulaire. Une fois entré dans l'Espace Schengen muni d'un visa Schengen sur son passeport, le ressortissant d'un pays tiers peut circuler librement en tant que touriste au sein de l'Espace Schengen »¹. En contrepartie du visa unique, pour les pays membres de l'espace de libre circulation, existe une réelle obligation de renforcement des contrôles aux frontières extérieures². Tous les postes-frontières de l'espace Schengen, routes, autoroutes, ports, gares ou aéroports, doivent être renforcés et connectés au Système d'information Schengen (SIS), localisé à Strasbourg, véritable base de données sur les migrants. Ainsi, « au point d'entrée dans l'espace Schengen où une personne est contrôlée, ses coordonnées, en cas de nécessité, sont immédiatement transmises au centre d'information à Strasbourg qui pourra détecter si cette personne est un trafiquant, un délinquant en fuite, un immigrant irrégulier, ou un passeur de voitures volées »³. Les contrôles aux frontières sont renforcés par l'adoption de moyens électroniques de surveillance et l'usage de données biométriques ; une agence est créée par l'Union européenne, *Frontex*, dont le but est de coordonner le travail des équipes policières des États membres dans leurs missions de surveillance de la frontière⁴. Cette association entre nouvelles technologies et sécurité résulte, selon Philippe Bonditti, d'une nécessité pour les policiers et douaniers en charge de la surveillance de la frontière de réduire la taille de leur équipement et d'améliorer leur précision dans l'identification des migrants⁵. L'application de

¹ André-Louis SANGUIN, « Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union européenne après l'élargissement de 2004 », *L'espace politique*, n°1, 01/2007, pp.47-59, p.55. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, disponible sur internet : <http://espacepolitique.revues.org/>

² Sur les deux versants de l'acquis Schengen, voir aussi : Edith LHOMEL, « Immigration et élargissement de l'Union européenne – Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1060, mars-avril 2007, pp.4-24, pp.6-8.

³ André-Louis SANGUIN, « Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union européenne après l'élargissement de 2004 », art.cit., p.55.

⁴ Le siège de Frontex est situé à Varsovie. Pour plus d'information sur les missions remplies par cette agence de l'Union européenne, voir son site internet : <http://www.frontex.europa.eu/>

⁵ Philippe BONDITTI, « Biometrics and Surveillance », in BIGO Didier (dir.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, Editions L'Harmattan, 2007, pp.97-114, p.97. Voir aussi : « Sous Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

l'acquis Schengen conduit ainsi à une « technologisation » de la frontière extérieure de l'Union, qui devient rapidement une frontière réticulaire, ainsi qu'à sa sécurisation¹.

Si l'obtention d'un visa Schengen permet une libre circulation au sein d'un espace européen régit par les règles Schengen, toute la difficulté réside donc dorénavant dans l'accès à l'Union, *i.e.* d'obtenir ce visa. Premièrement, avec l'élargissement de Schengen, le coût des visas passe brutalement à soixante euros², somme très importante pour la plupart des migrants étant donné le différentiel de développement entre l'UE et les pays voisins. Par ailleurs, les personnes demandant un visa sont obligées non seulement de prouver qu'elles ont les moyens de financer leur séjour dans un État Schengen mais également leur retour dans leur pays d'origine, tout en précisant le but de leur séjour. Il leur faut également posséder une assurance valide au sein de l'ensemble de l'aire Schengen. En conséquence de quoi, l'ensemble des

haute surveillance, le centre de contrôle de Schengen est le cerveau du système », *Le Monde*, 21 décembre 2007.

¹ Dans la lignée de l'approche en termes de « sécurisation » défendue par Didier Bigo, de nombreux travaux se sont penchés sur celle de la gestion des migrations par l'Union européenne et sur son externalisation, mais également sur la sécurisation des relations de voisinage *via* la PEV. Sur ces questions, il est possible de consulter les travaux suivants : Thierry BALZACQ, « Editorial. Construire le voisin. Pratiques Européennes », *in* « Construire le voisin. Pratiques Européennes », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp 7-9 ; Thierry BALZACQ, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.31-59 ; Julien JEANDSBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.11-29 ; Ruben ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.61-76 ; Jérôme VALLUY, « Introduction : L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.5-11 ; Abdelkrim BELGUENDOZ, « Expansion et sous traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.155-219 ; Claire RODIER et Catherine TEULE, « Enfermement des étrangers : l'Europe sous la menace du syndrome maltais », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.119-155. Toutes les publications de la revue *Cultures & Conflits* sont disponibles à l'adresse suivante : <http://conflits.revues.org/>. Voir aussi les travaux d'Emmanuel Blanchard, en particulier : Emmanuel BLANCHARD, Anne-Sophie WENDER (dir.), *Guerre aux migrants – Le livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Éditions Syllepse, 2007 ; Nathalie FERRE, Emmanuel BLANCHARD, Claire RODIER, Jean-Pierre ALAUX (dir.), *Externalisation de l'asile et de l'immigration : Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*, Les journées d'études du Gisti, Gisti, mai 2006.

² Le visa à 60 euros a pris effet au 1^{er} janvier 2007, dans la perspective de l'entrée de nouveaux États au sein de l'Union dans l'espace Schengen. Les États voisins de l'UE ouvrent alors des négociations avec l'Union afin d'obtenir des accords visant à faciliter l'attribution de visas (visa facilitation agreement). Sous réserve de conclusion d'un tel accord, un prix réduit à 35 euros était applicable. De tels accords ont été rapidement signés entre l'UE et la Fédération russe, ainsi qu'entre l'UE et l'Ukraine. Ne sont pas compris dans le prix du visa les frais de dossiers pour la demande de celui-ci auprès d'une ambassade d'un pays membre de l'UE, frais qui se rajoutent à la somme totale déboursée par les migrants.

obligations dues à l'acquis Schengen et notamment au « visa Schengen » ont des conséquences ambiguës pour les États voisins de l'Union, restés à l'écart de cette zone de libre-circulation des personnes. Leurs ressortissants sont en effet confrontés à une politique de visas et de contrôle aux frontières beaucoup plus restrictive de la part de leurs voisins centre-européens, nouvellement entrés dans l'espace Schengen ce qui, à terme tend à renforcer leur exclusion de la zone de prospérité européenne. Cette réalité est renforcée par le fait que les pays frontaliers, comme pour la Pologne, avaient continué tout au long des années 1990 et au début des années 2000 à avoir une politique extrêmement libérale d'attribution de visas pour les citoyens biélorusses, ukrainiens, ou moldaves. Cette question des visas est, sans aucun doute, particulièrement aigüe pour des pays comme l'Ukraine, la Moldavie ou l'Ukraine. Ainsi, l'introduction de tels visas constitue en 2007 un changement primordial, à la fois pour les nouveaux pays entrants dans la zone¹, comme pour des populations frontalières habituées depuis la chute du mur de Berlin à franchir la frontière et souhaitant la franchir à nouveau.

Dans ce contexte, les impératifs corrélatifs à l'entrée de la Pologne dans l'espace Schengen inquiètent à Varsovie. Dans un rapport publié par le *Centre for Eastern Studies* en 2007, Marta Jaroszewicz souligne que « l'élargissement de Schengen ne doit pas être envisagé uniquement comme une question technique »², car il participe de l'établissement des « fondations du paysage géopolitique européen pour les années à venir »³. On touche là un paradoxe de la politique européenne, très vite remarqué à Varsovie : d'un côté, l'Union européenne promet de bonnes relations de voisinage, de l'autre, elle insiste sur la nécessité de respecter l'acquis Schengen, *i.e.* mettre en place des régimes frontaliers et de visas très

¹ Sur ce point se reporter à l'article suivant : Céline BAYOU, Jaroslav BHALA, Edith LHOMEL, « Nouveaux États membres. Comment devenir pays d'accueil ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1060, mars-avril 2007, pp.38-53.

² Marta JAROSZEWICZ, *Consequences of the Schengen area enlargement for the EU's Eastern European Neighbours*, rapport du *Centre for Eastern Studies*, Varsovie, 2007, p.37. Disponible en ligne sur : www.osw.waw.pl

³ *Ibid.*, p.37. Voir également les rapports suivants, publiés en Pologne en prévision de l'entrée du pays dans l'espace Schengen : Piotr KAŻMIERKIEWICZ, *The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood*, rapport du Institute of Public Affairs, Varsovie, Octobre 2005, accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/> ; Piotr KAŻMIERKIEWICZ, « Schengen Integration as a Challenge to Polish Visa Policy Towards Eastern Neighbours », *Analyses & Opinions*, n°42, The Institute of Public Affairs, Varsovie, août 2005, accessible sur : <http://www.isp.org.pl/>.

stricts¹. Varsovie s'inquiète ainsi beaucoup du devenir des populations frontalières qui franchissaient auparavant plusieurs fois par semaine, voire plusieurs fois par jour ses frontières orientales, pour travailler de manière saisonnière ou définitive en Pologne, effectuant des allers-retours entre le pays d'accueil et d'origine. Par ailleurs, l'économie grise qui avait prospéré à la frontière du fait d'un différentiel de développement entre deux pays frontaliers comme la Pologne et l'Ukraine, et qui profitait à de petits marchands transfrontaliers, risque également de disparaître². Autrement dit, Schengen menace d'être un

¹ Sur cette question se reporter, entre autres, aux travaux suivants : Joanna APAP, Angelina TCHORBADJIYSKA, « What about the Neighbours? The impact of Schengen along the EU's External Borders », *CEPS Working Document*, n°210, Octobre 2004, Center for European Policy Studies, Bruxelles, disponible sur : <http://www.ceps.be/> ; Philippe BONDITTI, « Biometrics and Surveillance », in BIGO Didier (dir.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, Editions L'Harmattan, 2007, pp.97-114 ; Christopher S. BROWNING, « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *COPRI Working Papers*, n°21, 2002, publication de l'ancien Copenhagen Peace Research Institute, dorénavant Danish Institute for International Studies, Copenhague ; Thomas CHRISTIANSEN, Fabio PETITO, Ben TONRA, « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders : The European Union's Near Abroad », *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol 35, n°4, Décembre 2000, pp.389-415 ; Fabrizio TASSINARI, « Security and Integration in the EU Neighbourhood – The Case for regionalism », *CEPS Working Document*, n°226, Juillet 2005, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, disponible sur : <http://www.ceps.be/> ; Nicole WICHMANN, « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy. Strategic or Normative Power? », in LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *Politique européenne*, n°22, Printemps 2007, Paris, Éditions L'Harmattan, pp.81-104.

² Sur les dangers d'un effet « couperet » imposé par Schengen aux populations frontalières et aux dynamiques informelles présentes aux frontières voir : Judy BATT, « Les frontières extérieures de l'Europe élargie – La dimension régionale », in BATT Judy, « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahiers de Chaillot*, n°64, septembre 2003, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, disponible sur : <http://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/> ; Guy-Pierre CHOMETTE, « Voyage sur la nouvelle frontière de l'UE », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1042, mars/avril 2004, Paris ; François CONSTANTIN, « L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité », *Cultures & Conflits*, n°21-22, Été 2001, disponible sur : <http://conflits.revues.org/> ; Peter VERMEERSCH, « A minority at the Border : EU Enlargement and the Ukrainian Minority in Poland », art.cit., p.483. Voir également les articles suivants, parus dans la presse européenne : Guy-Pierre CHOMETTE « Sur les marches orientales de l'Union européenne », *Le monde diplomatique*, mars 2003 ; Marcin WOJCIECHOWSKI, « Schengen : New Iron Curtain Rising », *Gazeta Wyborcza*, paru le 11/05/2008, disponible en ligne dans sa traduction anglaise : <http://wyborcza.pl/0,86871.html> ; Mathilde GOANEC, « L'Ukraine frappe à la porte de l'Europe », *Le monde diplomatique*, juin 2008 ; Dossier « Aux portes de l'Europe riche. Les forçats de l'Est », *Courrier International*, n°697, du 11 au 17 mars 2004, pp.34-39 ; Marcin WOJCIECHOWSKI, « Le mauvais côté de la frontière », *Gazeta Wyborcza*, paru dans *Courrier international*, n°898, du 17 au 23 janvier 2008 ; Dossier « Espace Schengen – De Brest à Riga, sans douaniers », *Courrier International*, n°894-895, du 20 décembre 2007 au 1^{er} janvier 2008, pp.18-19 ; Franco JURI, « Le mur de Schengen coupe les ponts entre la Slovénie et la Croatie », *Osservatorio sui Balcani*, 22 août 2007, publié sur le Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

couperet entre des populations frontalières habituées à vivre ensemble malgré des différents historiques réminiscent¹. Comme le souligne Hiski Haukkala, les États membres de l'Union européenne en charge de la gestion de sa frontière extérieure orientale sont alors appelés à gérer une nouvelle réalité, une très réelle frontière imposée par Schengen, qui « va rendre beaucoup plus difficile dans le futur les interactions entre l'Union européenne et ses voisins orientaux »², le risque identifié étant celui d'une destabilisation générale du voisinage de l'Union, en réponse à son exclusion liée à l'accroissement de l'étanchéité de la frontière orientale. En effet, « le scénario redouté en Pologne a longtemps été à cet égard celui d'un "nouveau rideau de fer" entre la Pologne et ses voisins qui fermerait peu à peu la frontière en raison de la mise en œuvre des normes européennes »³. Et de fait, même si cette rhétorique sur la « reconstruction du mur apparaît retrospectivement comme un peu exagérée, dans le débat sur la mise en place du régime de Schengen, la peur de l'édification d'un nouveau rideau de fer, qui serait cette fois-ci un mur « normatif », celui des visas, est bien présente⁴. Le passage de l'entretien suivant illustre cette perception du régime Schengen et de ses conséquences négatives. Avec un certain recul, à la question de savoir si un nouveau « rideau de fer » était en cours d'édification et résultant des impératifs imposés par l'acquis Schengen, cet expert polonais répond ainsi :

« Yes it is. It is. Because we wanted to join Schengen... because, first of all it was in our accession document but before Schengen we had a visa free agreement and it helped a lot of people, both in Poland, Slovakia, Czech Republic, Romania, Bulgaria, and in these countries, like Ukraine, Moldova, even Belarus. We have very difficult relations with the Lukachenko regime but not with Belarussians people, they are

site du *Courrier des Balkans* le 4 septembre 2007, en ligne à l'adresse suivante : http://balkans.courriers.info/imprime.php3?id_article=8706

¹ Katarzyna STOKŁOSA, « La vie à la frontière soviéto-polonaise après la création du bloc communiste », in COEURÉ Sophie, DULLIN Sabine (dir.), *Frontières du communisme. Mythologies et réalités de la division de l'Europe de la révolution d'Octobre au mur de Berlin*, Paris, Éditions La Découverte, 2007, pp.441-455, pp.449-453.

² Hiski HAUKKALA, « A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy" », *UPI Working Papers*, 41 (2003), Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), p.9. Disponible en ligne : <http://www.upi-fia.fi/en/>

³ Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, p.501.

⁴ Christopher S. BROWNING, « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic: The Case of Kaliningrad », *op.cit.*, p.15 ; Hiski HAUKKALA, « A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy" », *op.cit.*, p.10 ; Joan De BARDELEBEN (dir.), *Soft or Hard Divide ? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005.

coming here, they are working legally or illegally it's doesn't matter, they are owning money and making their families secured you know. Also in Ukraine, on a massive scale... Now we have a very limited possibilities of cooperation, it is very difficult ; and it did create a lot of unhappiness, and we... and France was one of those countries which forced the sixty euros price for the visa, which is, for people in the East... it is a huge amount of money sixty euros. So I would say that it did create a Schengen curtain, it does create a lot of unhappiness, but these are the consequences of us wanting to make ourselves happy »¹.

La peur d'une coupure symbolique entre l'Union européenne et son voisinage est très aigüe à Varsovie, du fait de sa politique orientale traditionnelle visant à maintenir des liens étroits avec l'ensemble des anciens « frères » soviétiques : de nombreux rapports soulignent ainsi le coût social et symbolique de l'application de l'acquis Schengen pour la Pologne et ses voisins orientaux. On retrouve une telle préoccupation dans l'allocution de Paweł Zalewski, porte-parole du Comité pour les Affaires étrangères du Parlement polonais lors d'une conférence qui s'est tenue à Varsovie en septembre 2006 autour du thème *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*². Marta Jaroszewicz met également en évidence que « les analystes ukrainiens ont souligné que la politique de l'Union européenne est, d'une certaine façon, en train de pousser le peuple ukrainien dans les bras de la Russie, dont les portes restent ouvertes »³. Autrement dit, la crainte est grande que les paradoxes inhérents à la gestion européenne de son voisinage ne dresse une nouvelle séparation entre celle-ci et ses voisins orientaux, faisant courir le risque d'une destabilisation accrue pour ces derniers. Elle est partagée au sein de l'Union européenne : pour bon nombre de chercheurs et de responsables politiques en Europe et en Pologne l'application du régime frontalier imposé par Schengen, et plus particulièrement la question des visas, affecte directement les voisins orientaux de l'Union et renforce le clivage socio-économique et le fossé psychologique entre les deux parties de l'Europe. Ceci représente une contradiction majeure, notamment avec le but central d'une autre politique, la PEV, qui a pour objectif d'éviter que ne se créent en

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008.

² Se reporter à la retranscription de cette intervention dans l'ouvrage suivant : *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.31-33, p.33.

³ Marta JAROSZEWICZ, *Consequences of the Schengen area enlargement for the EU's Eastern European Neighbours*, *op.cit.*, p.60.

Europe de nouvelles lignes de clivages¹. Cette contradiction est attribuée par certains auteurs tels Ruben Zaiotti, Thierry Balzacq ou encore Julien Jeandsboz à une évolution chronologique de la PEV. Selon eux, les considérations sécuritaires figurant dorénavant au cœur de cette politique sont le fruit d'un glissement dans le temps des discours : les derniers textes relatifs à la PEV auraient été « schengenisés », selon l'expression de Ruben Zaiotti². Pour ces auteurs, cette politique aurait été rattrapée par des considérations sécuritaires visant à préserver l'intégrité de l'espace Schengen de menaces provenant du voisinage. Pour Julien Jeandsboz notamment, il y a une véritable « reformulation de la PEV par l'intégration d'une "grammaire" de la sécurité, mais également socialisation à une perspective sécuritaire »³. Ruben Zaiotti va encore plus loin en soulignant que « si nous observons de plus près la manière dont la sécurité a été intégrée à la PEV, nous constatons que ce projet est moins bienveillant que ses défenseurs veulent bien le laisser entendre. Plutôt que d'encourager la stabilité et la prospérité autour de l'Union, les questions de sécurité semblent prendre le pas sur la possibilité d'atteindre ces objectifs »⁴. Ainsi, selon lui, « la PEV semble moins porter un véritable esprit de partenariat que projeter une vision très euro-centrée de ce que la sécurité régionale implique, une vision que l'on impose -certes avec "douceur"- au proche étranger européen. On a donc le risque que la PEV reproduise –voire renforce– certaines des "divisions" européennes que le projet cherche justement à dissiper »⁵.

¹ Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *op.cit.*, p.2.

² Ruben ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », art.cit.

³ Julien JEANDSBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », art.cit., p.26

⁴ Ruben ZAIOTTI, art.cit., p.62.

⁵ *Idem*. Selon Julien Jeandsboz, on peut expliquer la transformation progressive de la PEV en discours sécuritaire par le biais d'une « lecture socio-historique, inscrite dans une logique processuelle et relationnelle, de la genèse » de cette politique. Le retour des considérations sécuritaires au sein de la PEV qui minent les efforts antérieurs pour faciliter les déplacements, et donc pour ouvrir la frontière, est pour lui la conséquence de jeux sectoriels dans la mise en place de cette politique. En effet, les luttes entre agents européens responsables de la naissance de cette politique, notamment entre deux branches de la Commission européenne qui devaient se « partager » le travail, la Direction générale de l'élargissement et la Direction générale des relations extérieures (dites « DG élargissement » et « DG Relex », en charge, au sein de la Commission, des relations extérieures de l'Union), semblent expliquer les évolutions de la PEV à partir de la fin 2003. Ainsi, selon Julien Jeandsboz, les tensions

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 295

Toujours est-il qu'au tournant des années 2006-2007, l'heure est à la réflexion quant à de possibles solutions pour éviter que les voisins directs de l'UE ne souffrent de l'application de l'acquis Schengen aux nouveaux États de l'Union. Il faut rappeler que les dirigeants polonais avaient déjà milité, à partir de 2005, en faveur d'un accord de facilitation des visas avec l'Ukraine¹. Cependant, du fait de son manque de préparation et de maîtrise des normes et comportements en vigueur au sein de l'UE, le gouvernement de coalition mené par les frères Kaczyński avait été obligé de gérer à la dernière minute son admission dans la zone Schengen, contrairement aux autres nouveaux États membres de l'Union². Ceci dit, il s'agit alors pour l'ensemble de ces pays de trouver un nouveau mode de gestion des relations avec leurs voisins orientaux, à travers le prisme européen : comment gérer ces relations, non pas en tant qu'« État X » mais en tant qu'« État X, membre de l'Union européenne » ? C'est ce dilemme que rappelle un haut fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères :

« We have double-neighbourhood, with Ukraine for example... because we have strong bilateral links, and we have to play with the Ukrainians, or... to cohabit let's say, with them, also as a member of the EU. It was quite vivid, you remember, when, when the Schengen rules were introduced... yes, you remember the rhetoric that was presented by Ukraine, "we are friends with Poland, so why do you introduce visas Schengen, visas fees?" and things like this... So this was like a first step, a first moment, in which... some people, came to the understanding that, well "we are neighbours in bilateral relations, but we have also certain obligations, stemming from the fact that we are an EU member" »¹.

De fait, dans ce contexte, le besoin de nouveaux outils de gestion du voisinage incluant cette question des migrations –et tout particulièrement celle des visas– est donc plus que jamais d'actualité à la fin de l'année 2007. En sus des tensions géopolitiques secouant la zone du voisinage oriental, les soucis liés aux conséquences de l'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux États membres centre-européens de l'UE rappellent encore une fois l'importance de la question du voisinage oriental à l'ensemble des partenaires européens. Une expert rencontrée à Varsovie le souligne en ces termes :

entre la DG Relex et la DG élargissement, puis les tensions entre la Commission européenne et le Conseil de l'UE, se sont traduites par une PEV plus sécuritaire que ce qui était annoncé. Julien JEANDSBOZ, art.cit., p.12 pour la citation.

¹ Piotr BUTRAS, Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », art.cit., p.41.

² Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, pp.9-10.

« Basically the issue [*Eastern neighbourhood*] was on the European agenda. The ENP as such is already somehow outdated because it was conceived in the area when the historical enlargement [2004] took place to embrace the ten new member states, so it was a huge change and the dynamics had to follow up a bit... (heuu)... and the ENP was invented in that period, but five years after the world is a completely different place... this neighbourhood have eventually achieved a strategic importance, with more assertive and... (heuu)... reactive Russia, and totally different policy stances. So... this is a strategic zone for the EU, for the EU as such, and there is very much at stakes, starting from energy, because you know this is the crucial point energy, towards very well developed trade relations, etc, etc...and basically also a part of policy towards Russia, because basically this is its sphere of influence, this is its "near abroad" and they basically always when, as you probably certainly know, that anything that happen and anything decided about the Eastern countries, Russia wants to know... »².

Ainsi, un changement de contexte européen ouvre, au niveau communautaire, une perception nouvelle du voisinage oriental comme une zone troublée dont des risques potentiels peuvent émaner. Cette perception aide à l'acceptation de la nécessité de mettre en œuvre une politique proposant des solutions à ce problème. Dès lors, il est raisonnable d'estimer qu'au tournant de l'année 2006-2007, la question du voisinage oriental de l'UE est progressivement imposée à l'agenda européen par les dirigeants européens –en réaction aux tensions géopolitiques dans cette région– mais également grâce au travail des dirigeants polonais, et notamment de la nouvelle équipe gouvernementale qui arrive au pouvoir en 2007.

Un nouveau contexte domestique plus favorable : le gouvernement pro-européen de Donald Tusk

La question du voisinage oriental semble être devenue une priorité sur l'agenda européen en raison de facteurs géopolitiques externes. Mais elle est ensuite mise à l'ordre du jour et placée sur le devant de la scène par les dirigeants d'un État membre particulier, la Pologne, par le biais de leur projet de Partenariat oriental. Celui-ci ne voit pourtant le jour au sein de cet État qu'à la faveur d'un nouveau gouvernement qui propose une version rénovée de projets anciens : dans une logique d'apprentissage, la nouvelle équipe au pouvoir prend en compte les erreurs passées des précédentes tentatives polonaises d'influencer la politique

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

orientale européenne pour élaborer un projet répond cette fois-ci aux critères en vigueur dans l'UE.

La cohabitation PiS – PO à partir de la fin 2007

La fin de l'année 2007 voit s'achever le règne du gouvernement de coalition mené par le tandem des frères Kaczyński. La coalition entre le parti majoritaire *Droit et Justice* (PiS), *Samoobrona* et la *Ligue polonaise des familles* (LPR) vole en éclats deux ans avant la fin normale de son mandat. Le gouvernement de Jarosław Kaczyński démissionne suite à une vague d'accusations et de contre-accusations –au sein même de la coalition au pouvoir– concernant d'éventuels actes de corruption par certains de ses membres. Conséquence naturelle de cette démission, des élections anticipées sont organisées. La brève campagne électorale est centrée sur le bilan du gouvernement sortant, notamment sur sa capacité à combattre la corruption régnante, campagne durant laquelle le parti *Droit et Justice* des frères Kaczyński et la *Plateforme civique* (PO), menée par Donald Tusk, sont les deux seuls partis ayant une chance de l'emporter et se livrent une bataille sans merci. Le 21 octobre 2007, les élections parlementaires voient la victoire du parti libéral de Donald Tusk qui doit cependant s'associer au *Parti populaire polonais* (PSL) pour obtenir une majorité à la Chambre basse (*Sejm*)¹. Cette défaite du parti *Droit et Justice* fut attribuée par certains observateurs à la participation massive au scrutin de jeunes électeurs qui votèrent, entre autres, contre les positions traditionnalistes au niveau domestique du gouvernement sortant et contre son approche suspicieuse de ses partenaires internationaux². Il faut également noter que la période

¹ La participation aux élections fut de 53,8%. Seuls quatre partis réussirent à dépasser la barre des 5% des suffrages exprimés exigés pour entrer au Parlement : la *Plateforme civique* (PO) recueillit 41,5% des suffrages exprimés, soit 209 sièges à la chambre basse ; le parti *Droit et Justice* (PiS) dut se contenter de 32,1% des suffrages exprimés, soit 166 sièges ; la gauche et les démocrates –alliance d'anciens communistes et du mouvement dissident *Demokracy.pl* (*Lewica i Demokracy* – LiD)– arriva en troisième position avec 13,2% des suffrages exprimés, soit 53 sièges. Le *Parti populaire polonais* (PSL) recueillit 8,9% des voix, soit 31 sièges. Les scores de *Samoobrona* et de la *Ligue des familles polonaises* (LPR) ne dépassèrent pas la barre des 5%, avec respectivement 1,5% et 1,3% des suffrages exprimés. La composition des 100 sièges du Sénat fut quant à elle la suivante : 60 sièges pour la *Plateforme civique*, 39 sièges pour *Droit et Justice*, le dernier siège fut attribué à Włodzimierz Cimoszewicz, ancien ministre polonais des Affaires étrangères, membre de l'alliance de gauche des anciens communistes. Chiffres tirés de l'article suivant : Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, 2007, p.1. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

² *Ibid.*, p.1.

2005-2007 avait vu une amélioration de la situation économique polonaise, avec une forte croissance économique, accompagnée d'une réduction du taux de chômage. Les agriculteurs polonais, ceux-là même qui avaient majoritairement voté pour des partis euro-sceptiques en 2005 par crainte des éventuelles conséquences négatives de l'entrée de leur pays dans l'Union européenne, étaient devenus plus favorables à cette dernière dès les premières allocations de la PAC versées. Un sondage effectué en mai 2007 par l'institut polonais de sondages CBOS avait mesuré le taux de soutien de la population à l'Union européenne et, selon les résultats de cette étude, 89% des Polonais montraient une attitude favorable vis-à-vis de l'entrée de leur État dans l'UE, 5% se disaient contre, alors qu'en août 2004, quelques mois seulement après l'adhésion de leur État, 70% avaient une opinion favorable sur ce sujet (21% contre) et qu'en septembre 2005, au moment de la victoire du parti *Droit et Justice*, ils étaient 73% à y être favorables (16% contre)¹. Comme le souligne Krzysztof Bobiński, cela signifie que le soutien à l'UE avait augmenté tout au long de la période 2005-2007, époque durant laquelle la Pologne était pourtant dirigée par le gouvernement le plus eurosceptique depuis 1989². Et de fait, ce même sondage montrait que contrairement à la rhétorique du gouvernement sortant, qui soutenait que ses positions plus dures vis-à-vis de ses partenaires européens lui garantiraient une place centrale au sein de l'Union, seuls 21% des Polonais estimaient en mai 2007 que la politique du PiS à destination de cette dernière avait renforcé sa place au sein des institutions européennes³. La victoire du parti de la *Plateforme civique*, arrivé en tête, suivi de la constitution d'un gouvernement de coalition entre ce parti et le *Parti populaire polonais* – dont la constitution fut annoncée le 16 novembre 2007 –, dirigé par Donald Tusk, libéral et résolument europhile, peut donc en grande partie s'expliquer par un rejet des positions traditionnalistes et eurosceptiques des frères Kaczyński.

Ces élections anticipées offrent cependant au pays une situation de cohabitation : si le parti *Droit et Justice* n'a plus la majorité au Parlement, le président de la République Lech Kaczyński, est cependant conduit à rester au pouvoir jusqu'en 2010, date de la fin de son mandat – mandat pourtant incachevé suite à sa disparition lors du crash de son avion le

¹ Sondage cité dans le rapport suivant : Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, pp.2-3.

² *Ibid.*, p.3.

³ *Idem.*

10 avril 2010 à Smolensk en Russie¹. Les tensions bien connues opposant le président et son nouveau premier ministre Donald Tusk rendent la tâche de ce dernier complexe, étant donné les différends entre les deux partis, l'opposition de Lech Kaczyński sur certains dossiers tourne fréquemment au bras de fer, notamment en ce qui concerne la politique étrangère. Cette situation empêche bien souvent les autorités polonaises de présenter à leurs partenaires européens et internationaux une position unique sur un certain nombre de sujets. Il faut en effet rappeler, qu'en vertu des attributions constitutionnelles qui lui sont conférées le président de la République est le commandant en chef des forces armées, le représentant de l'État à l'étranger et a en charge la ratification des traités internationaux ainsi que la nomination des ambassadeurs. Cependant, la Constitution précise également que le gouvernement mène la politique étrangère du pays. Durant la période 2005-2007, la pratique constitutionnelle qui s'était imposée était en faveur du président de la République : Jarosław Kaczyński, alors premier ministre, laissait à son frère jumeau Lech Kaczyński, président de la République, la quasi totalité des attributions en matière de politique étrangère². Ainsi, c'est bien souvent Lech Kaczyński qui assistait aux sommets internationaux et

¹ Dans la matinée du 10 avril 2010, l'avion présidentiel polonais, transportant à son bord le président de la République Lech Kaczyński et son épouse et, entre autres, l'ensemble des chefs d'États majors des armées polonaises, le président de la Banque centrale Sławomir Skrzypek, ainsi que de nombreux officiels et personnalités éminentes de l'élite polonaise –comme Anna Walentynowicz, ancienne héroïne des grèves aux chantiers navals de Gdańsk en 1980, Ryszard Kaczorowski, dernier président polonais en exil à Londres jusqu'à la chute du communisme, ou bien Piotr Nurowski, président du comité polonais pour les jeux olympiques– s'est écrasé à Smolensk en Russie. La délégation polonaise se rendait à Katyn en Russie, pour célébrer le 70^{ème} anniversaire de l'assassinat de 20.000 officiers polonais par l'armée soviétique en 1940, dans les forêts proches de Katyn. La Pologne a été très durement affectée par cette tragédie –Katyn étant perçu encore une fois comme le symbole des malheurs du pays– qui l'a amputée d'une partie de l'entourage présidentiel et de personnalités proches du PiS, mais également, de deux candidats à l'élection présidentielle censée se tenir quelques mois plus tard, en octobre 2010. Lech Kaczyński était en effet candidat pour le parti *Droit et Justice* à sa propre succession. L'avion transportait également à son bord le vice-président de la *Sejm* et candidat de la gauche à la présidence Jerzy Szmajdzinski. Sur cette tragédie, se reporter aux articles de presse suivants : « La Pologne, en deuil, s'unit en mémoire de Lech Kaczyński », *Le Monde*, 13 avril 2010 ; « C'est une hécatombe, mais la gouvernance n'est pas menacée. Entretien avec Mikołaj Dowgiewiecz », *Le Monde*, 13 avril 2010 ; Sylvie Kauffman, « Katyn, une obsession polonaise », *Le Monde*, 13 avril 2010 ; « Lech Kaczyński », *Le Monde*, 13 avril 2010 ; « La Pologne frappée par la "seconde tragédie de Katyn" », *EurActiv*, 12 avril 2010, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.euractiv.com ; Jarosław KURSKI, « À Katyn, deux drames et une réconciliation », *Gazeta Wyborcza*, article traduit et publié dans *Courrier International* n°1015, du 15 au 21 avril 2010, p.18 ; « L'enterrement de Lech Kaczyński dans le "Panthéon" polonais divise le pays », *Le Monde*, 16 avril 2010 ; « Lech Kaczyński, mort et encensé », *Le Monde*, 18/19 avril 2010.

² Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, p.2.

notamment, aux Conseils européens. Cette pratique semblait *a priori* convenir au premier ministre Donald Tusk dans les premiers temps de son mandat : pour Kerry Longhurst, « Tusk interprète ces dispositions constitutionnelles comme signifiant que son gouvernement doit conduire la politique étrangère et de défense tandis que le rôle du président consiste à voyager et à représenter la Pologne à l'étranger »¹. Cependant, des tensions croissantes vont mettre fin à ce *statu quo* : le président et le premier ministre entrent en conflit ouvert. Le premier point d'achoppement est celui de la nomination des ministres et de certains hauts fonctionnaires. Pour le président, il est clair qu'il doit être « consulté sur toutes les décisions importantes [...] [Et de fait] le cabinet du président affirmait que les nominations pour les Affaires étrangères et la Défense devaient se faire en accord avec Lech Kaczyński »². Tusk rejette cette prétention et nomme, sans consultation du président de la République, Radosław Sikorski ministre des Affaires étrangères. Or ce dernier, ministre de la défense sous le gouvernement précédent, avait démissionné quelques mois avant les élections d'octobre 2007³ et quitté les rangs du parti *Droit et Justice* pour rejoindre ceux de la *Plateforme civique*, avant de remporter un siège à la *Sejm* lors des élections sous l'étiquette de ce parti⁴. Inutile de dire qu'il apparaît comme un traître pour son ancien parti et que le président de la République s'oppose à sa nomination. Cependant Tusk persiste dans son choix et le nomme chef de la diplomatie. Dès lors, « ayant perdu la bataille de la nomination de Sikorski, Lech Kaczyński embaucha la ministre des Affaires étrangères sortante Anna Fotyga comme chef de cabinet et porte-parole aux Affaires étrangères, signe qu'il était prêt à lutter contre son premier ministre »⁵. La cohabitation se fait alors houleuse : par exemple Lech Kaczyński bloque

¹ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.157.

² *Ibid.*, p.157.

³ « La démission du ministre polonais de la Défense inquiète l'opposition », *Le Monde*, 7 février 2007.

⁴ Paweł Świeboda rappelle qu'il ne devint en fait effectivement membre de la Plateforme civique qu'après les élections législatives, le 2 décembre 2007 : Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

⁵ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.157. Il faut ajouter à cette opposition sur la personne de M. Sikorski d'autres sources de conflit : le président a en effet « bloqué plusieurs dizaines de nominations d'ambassadeurs, ou s'est amusé à faire son tri dans les candidatures au grade de général proposés par le ministre de la Défense ». Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », art.cit., p.513.

pendant un certain temps la ratification du Traité de Lisbonne¹, ou use de son droit de véto sur les lois afférentes aux réformes engagées par son premier ministre². Les dissensions sur les questions de politique étrangère, notamment sur la position à adopter face à l'Union européenne, l'Allemagne, ou la Russie –le président accusant le premier ministre de faiblesse vis-à-vis de ces interlocuteurs– amplifient les tensions. La conséquence est une bataille sans merci pour savoir qui des deux chefs de l'exécutif participera ou ne participera pas aux sommets internationaux, conflit qui se répète pour chaque sommet européen, comme en attestent les fréquents articles parus à ce sujet dans la presse polonaise³. Cette question du partage des compétences entre les deux têtes de l'exécutif est même portée devant le Tribunal constitutionnel polonais (TK). Ce dernier, examinant une requête du premier ministre pour fixer respectivement ses attributions et celles du président de la République et pour savoir lequel des deux est censé représenter la Pologne lors des sommets européens, a statué que « le Conseil des ministres est l'organe représentant la Pologne, et la participation du président de la République aux Sommets de l'Union européenne requiert sa coopération avec le gouvernement »⁴. Cet avis, plutôt vague, n'avait pas mis fin aux tensions entre les deux hommes. Ces dernières se sont trouvées subitement annulées *de facto* avec le décès du président en avril 2010 et son remplacement –à titre provisoire en l'attente de l'organisation de nouvelles élections– par le président du Sénat, Bronisław Komorowski, appartenant à la *Plateforme civique*, ce qui mettait donc un point final à la situation de cohabitation que

¹ Le processus de ratification du Traité de Lisbonne en Pologne fut un long bras de fer, ponctué de nombreuses crises entre le président de la République et la majorité au pouvoir. Le traité de Lisbonne, ratifié par les deux chambres du Parlement polonais les 1^{er} et 2 avril 2008, n'obtint la signature du président Lech Kaczyński que le 10 octobre 2009.

² Ainsi en 2008, le président y eut recours deux fois : « contre la loi sur les médias, puis contre la loi limitant les salaires des membres de conseils de gestion des entreprises d'État ». Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », art.cit., p.513.

³ « PM and President Can't Agree Who Should Lead Brussels Summit Delegation », *Gazeta Wyborcza*, 10 octobre 2008 ; Agnieszka KUBLIK, Monika OLEJNIK, « Tusk : Brussels a Test for President », *Gazeta Wyborcza*, 7 novembre 2008 ; Paweł WRÓŃSKI, Renata GROCHAL, « Tusk Hopes the President Can't Be in Two Places at the Same Time », *Gazeta Wyborcza*, 27 novembre 2008 ; Wojciech SZACKI, « EU Summits Not For the President », *Gazeta Wyborcza*, 8 décembre 2008 ; Jacek PAWLICKI, Marcin WOJCIECHOWSKI, « President of the East », *Gazeta Wyborcza*, 12 Mars 2009 ; « President to Go to EU Summits Without Instructions ? », *Gazeta Wyborcza*, 24 avril 2009. Tous ces articles sont disponibles sur le site suivant : <http://wyborcza.pl/0,86871.html>

⁴ « Question of Competency Between PM and President Resolved », *The Warsaw Voice*, 21 Mai 2009, journal polonais publié en anglais, disponible à l'adresse suivante: <http://www.warsawvoice.pl/>

connaissait la Pologne depuis 2007¹. Pendant cette cohabitation, de nombreux observateurs dénoncèrent les blocages du processus décisionnel en matière de politique étrangère, blocages qui gênaient l'action du gouvernement, en particulier en matière politique orientale². Une interview donnée par Donald Tusk le 21 juin 2008, où il évoque ces tensions, montre à quel point le président et le premier ministre avaient en ce domaine des visions complètement opposées des priorités :

« The situation is not easy, although in key moments I have an impression that we are building a difficult understanding. On the one hand I can see efforts of President Kaczyński to present continuity of the state policy in foreign matters, and not only the Law and Justice's point of view which is subordinated to internal relations. On the other hand I not always see justification for some presidential decisions or initiatives in the Eastern direction. I am not saying that these are erroneous initiatives, but I see certain disproportion. [...] You cannot play one tune, but certainly more decisions of key significance for Poland will be taken with our participation in Brussels. It is easier to settle even some issues between Poland and Lithuania in Brussels than in Warsaw. In this sense I feel certain disproportion or disharmony in president's actions, although we can talk with each other as regards foreign affairs »¹.

Si le dialogue est alors parfois si difficile entre Donald Tusk et Lech Kaczyński, ceci s'explique par des priorités et manières le plus souvent totalement opposées, en particulier sur la relation avec leurs partenaires européens et les institutions communautaires.

¹ Bronisław Komorowski avait été désigné fin mars 2010, par le biais de primaires internes à la Plateforme civique, candidat officiel du parti aux élections présidentielles prévues initialement en octobre 2010. Suite à la disparition de Lech Kaczyński, les élections ont été avancées à la fin juin 2010. Elles opposaient Bronisław Komorowski à Jarosław Kaczyński, candidat à la succession de son frère. Bronisław Komorowski a été élu lors du second tour président de la République le 4 juillet 2010 avec 52,63% des suffrages exprimés (contre 47,37% pour son rival). Sur le bousculement du calendrier électoral et les conséquences politiques de la tragédie de Smolensk, lire : « Entre deuil et échéances électorales, "la Pologne entre dans une période ambivalente"-Entretien avec Jérôme Heurtaux », *Le monde.fr*, 11 avril 2010, disponible sur : www.lemonde.fr ; « Poland's Presidential Elections to Be Held June 20 », *The Warsaw Voice*, 22 avril 2010, disponible sur : <http://www.warsawvoice.pl/newsX.php/12376/8579021935>. Sur les résultats de l'élection présidentielle voir : « Le libéral Komorowski élu président polonais », *Libération*, 5 juillet 2010.

² Georges Mink rapporte ainsi que « le flou constitutionnel a donné lieu à des situations grotesques, comme le refus du premier ministre d'affréter un avion pour la délégation présidentielle, ou des négociations de dernière minute avec le Protocole des réunions internationales sur la "chaise supplémentaire" nécessaire pour la délégation polonaise ». Georges MINK, « Pologne : un bilan politique contrasté », art.cit., p.513. Sur ce point, voir aussi : Jan PIEKŁO, « Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine », *op.cit.* ; p.7 ; Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, p.10 ; Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.5.

Un tournant européen et pragmatique

Dès la campagne électorale de la fin 2007, la *Plateforme civique* avait insisté, dans son programme², sur la nécessité pour la Pologne d'effectuer en retour en Europe, s'opposant publiquement et frontalement à la politique menée par le gouvernement précédent. Le parti plaide pour une meilleure insertion du pays dans les structures institutionnelles européennes, ainsi que pour une intégration européenne renforcée dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité, et ce avec l'objectif de rendre l'Union européenne plus forte sur la scène internationale. En ce qui concerne la politique à mener avec les voisins est-européens de la Pologne, le programme de la *Plateforme civique* précise qu'il s'engage, une fois au pouvoir, à jouer un rôle actif dans le Triangle de Weimar –forum de coopération entre les leaders polonais, allemands et français³–, ainsi qu'à améliorer les relations bilatérales avec l'Allemagne, la Russie, mais aussi avec la République tchèque, la Slovaquie et la Lituanie. Un soutien à l'Ukraine est réaffirmé, tout en précisant que le rapprochement entre cet État et les structures de l'OTAN et de l'UE peut prendre plus de temps que prévu initialement⁴. Dans un mouvement de rupture apparent avec le gouvernement sortant, il s'agit de réaffirmer dans un premier temps la vocation européenne de la Pologne, puis de se réconcilier avec les deux

¹ Interview donnée par le premier ministre Donald Tusk, 21 juin 2008, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : <http://www.ms.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>. Rien n'est précisé quant au lieu et au média utilisé pour cette interview.

² Sur la relation à l'Europe des partis libéraux polonais depuis 1989, voir : Laure NEUMAYER, « L'Europe dans les cultures politiques d'Europe centrale », *op.cit.*, pp.30-33.

³ Le « Triangle de Weimar » est un forum de coopération intergouvernementale et d'échanges informels entre la Pologne, l'Allemagne et la France. Il a été instauré en août 1991, deux ans après la chute du Mur de Berlin et suite à la réunification allemande. C'est le ministre des Affaires étrangères allemand Hans-Dietrich Genscher qui en eût l'initiative et qui organisa une première réunion le 28 août 1991, avec ses homologues polonais et français, Krzysztof Jan Skubiszewski et Roland Dumas. Des réunions entre chefs d'États, chef de gouvernement ou de la diplomatie, ainsi qu'entre parlementaires des trois États, sont fréquemment organisées. Le but premier de ce forum intergouvernemental était de favoriser la réconciliation germano-polonaise, mais il a surtout servi à rapprocher la Pologne des structures européennes et internationales. Faute d'institutionnalisation, il est quelque peu tombé en désuétude. Il faut cependant noter que, depuis l'entrée de la Pologne dans l'UE en mai 2004, le Triangle de Weimar a trouvé une seconde vie comme instance de collaboration et d'harmonisation des points de vue entre la France, l'Allemagne et la Pologne. Sur ce point se reporter, entre autres, à l'article suivant : Wolfram VOGEL, « Le Triangle de Weimar : une structure de dialogue en quête de sens », *Questions Internationales*, n° 37, mai-juin 2009, pp.84-88.

⁴ On trouve une analyse du contenu relatif à la politique étrangère des programmes politiques des différents partis politiques en lice pour les élections d'octobre 2007 dans le rapport suivant : Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, pp.4-8.

partenaires essentiels, Allemagne et Russie. Cette réconciliation diplomatique doit, en améliorant son image, permettre, à terme, de renforcer la place de la Pologne au sein de l'UE.

Pour atteindre ces objectifs, la politique étrangère polonaise est désormais mise en œuvre concrètement par une équipe gouvernementale cohérente et relativement unie. Arrêtons-nous un moment sur ses membres en charge de la conduite des affaires extérieures pour mettre en évidence son importance dans la formalisation du Partenariat oriental. Cette équipe illustre en effet, par sa composition et l'orientation politique de ses membres, le tournant amorcé. Tout d'abord, le premier ministre Donald Tusk est un libéral, qui a conservé quelques traits de conservatisme, notamment au niveau social et sur les questions de mœurs. Figure centrale de la vie politique polonaise de ces dernières années¹, il bénéficie d'une certaine aura, même chez ses adversaires. Paweł Świeboda note qu'il « a travaillé dur pour construire une structure de parti moderne, tourné vers l'avenir, et ne s'est jamais tenu à l'écart de l'exercice du leadership, au détriment des figures proéminentes du parti »². Il est surtout connu pour être europhile : il « soutient de manière générale l'intégration européenne et imagine un rôle positif pour la Pologne dans l'UE. Économiquement, Tusk est un libéral, qui entend passer du złoty [*monnaie polonaise*] à l'euro le plus rapidement possible et introduire l'impôt à taux unique en Pologne »³. Pour notre propos, le plus intéressant est qu'il a su composer une équipe gouvernementale à l'image de ses ambitions. Comme le note Kerry Longhurst, « l'équipe de politique étrangère de Tusk possède une expérience internationale et partage ses conceptions pro-européennes »⁴. Donald Tusk a ainsi fait « un choix intéressant de ministre des Affaires étrangères en la personne de Radosław "Radek"⁵ Sikorski, un politicien

¹ Pour une biographie plus complète, on peut se reporter au site officiel du premier ministre : http://www.kprm.gov.pl/en/prime_minister/donald_tusk/

² Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

³ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.151. Voir aussi : Agnieszka K. CIANCIARA, « The European Policy of Donald Tusk's Government », *Analyses & Opinions*, n°8/93, publication de *The Institute of Public Affairs*, Varsovie, avril 2009, pp.1-12, disponible en ligne : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

⁴ *Ibid.*, p.152.

⁵ On utilise fréquemment en polonais les diminutifs des prénoms en lieu et place de ces derniers, et ce même dans des documents officiels. « Radosław » devient ainsi « Radek » ; « Magdalena » « Magda », « Elżbieta », « Ela » ; « Jakub », « Kuba », etc.

haut en couleurs, qui a eu un parcours idéologique complexe »¹. Ancien militant du syndicat *Solidarność*, Radosław Sikorski a quitté la Pologne communiste en 1981 et fait des études à Oxford. Spécialiste des relations internationales, il fut reporter de 1986 à 1989 et couvrit par exemple les conflits en Afghanistan et en Angola². Il est par ailleurs marié à Anne Appelbaum, journaliste bien connue outre-Atlantique car chroniqueuse au *Washington Post*³. Rentré en Pologne au début des années 1990, il occupa des postes de haut fonctionnaire au sein des ministères de la Défense et des Affaires étrangères⁴. Commençant sa carrière politique à cette époque à la droite du spectre politique polonais, il s'est graduellement rapproché du centre : en 2005, il obtient un siège de sénateur dans les rangs de *Droit et Justice*, sans toutefois jamais intégrer officiellement le parti⁵, avant de rejoindre à la dernière minute avant les élections de 2007 les rangs de la Plateforme civique. Il est ministre de la Défense de 2005 à 2007, avec un bilan plus que positif. Pendant cette période l'engagement international de la Pologne se renforce, avec une implication en Afghanistan et en République démocratique du Congo. Radek Sikorski engage par ailleurs un vaste mouvement de rénovation et de modernisation de l'armée polonaise. Il est connu pour avoir été un moment

¹ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

² Il a été correspondant pour de nombreuses publications anglo-saxonnes comme *The Observer*, *National Review*, *The Spectator*, *The Wall Street Journal*, *Sunday Telegraph*, mais aussi polonaises comme *Rzeczpospolita*. Il fut également expert en relations internationales pour de grands médias comme *CNN*, *Fox News*, *BBC World*, ou *Voice of America*. On peut trouver sa biographie sur son site personnel, ainsi que sur le site internet du ministère polonais des Affaires étrangères : <http://www.radeksikorski.pl/en/o-mnie/>
http://www.msz.gov.pl/Minister_of_Foreign_Affairs_Radoslaw_Sikorski_13614.html

³ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2. Anne Applebaum a fait la une des grands quotidiens polonais au début de l'année 2010 : son mari étant un temps présidentiable lors des élections présidentielles polonaises qui devaient initialement avoir lieu à l'automne suivant, sa position de journaliste américaine suscita de nombreux débats. En effet, elle est connue pour publier dans la presse outre-atlantique des articles de politique étrangère qui peuvent aller à l'encontre des positions officielles de la diplomatie polonaise. Selon ceux qui la considèrent simplement comme la porte-parole de son mari, il y aurait dès lors eu possible conflit d'intérêt, dans le cas où Radek Sikorski aurait été choisi pour être le candidat de la Plateforme civique et éventuellement président de la République polonaise et où elle aurait occupé par là même le statut de première dame de Pologne. Sur ce point se reporter à l'article suivant : « Une femme entre deux mondes », *Rzeczpospolita*, extraits publiés dans *Courrier international* n°1010, du 11 au 17 mars 2010, p.20.

⁴ Il fut notamment vice-ministre de la Défense dans le gouvernement de Jan Olszewski, du 23 décembre 1991 au 5 juin 1992. Puis de 1998 à 2002, il fut sous-secrétaire d'État dans le ministère des Affaires étrangères de Bronisław Geremek, chargé des relations asiatiques puis sud-américaines.

⁵ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

proche des néo-conservateurs américains, ayant rejoint un *think-tank* de cette obédience, le *American Enterprise Institute*, situé à Washington. Mais « bien qu'il soit un atlantiste d'instinct, il a été heurté par ses relations avec le gouvernement américain sur l'affaire irakienne »¹ ainsi que sur la question de la modernisation de l'armée polonaise, et, selon certains, son point de vue en aurait été largement transformé². Son style diffère de celui de sa prédécesseure, Anna Fotyga : il est connu pour avoir une analyse des relations internationales précise, un style moins introverti, mais un discours aux accents politiques plus marqués.

Donald Tusk s'est par ailleurs entouré d'un autre homme politique bien connu pour ses positions pro-européennes, Mikołaj Dowgielewicz³. Âgé de moins de quarante ans et ayant eu une socialisation politique qui s'est faite principalement durant la période suivant la chute du communisme, ce dernier appartient à la nouvelle génération d'hommes politiques polonais. Il est diplômé en études européennes de l'antenne polonaise du *Collège d'Europe* en Pologne, situé à Natolin. Après avoir occupé des fonctions sur la scène domestique, notamment comme membre du cabinet politique du ministère des Affaires étrangères de 1998 à 2000, à l'époque où Bronisław Geremek détenait ce portefeuille, puis de 2000 à 2001, comme conseiller du président de la commission sur la législation européenne de la Chambre basse du Parlement polonais, il part à Bruxelles pour travailler pour les institutions communautaires. À partir de 2003, il est ainsi conseiller du président du Parlement européen, Pat Cox ; en 2004, il est porte-parole de la Commission pour les relations institutionnelles et la communication stratégique, avant de faire partie en 2007 du cabinet de Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne. Ce bagage européen a séduit Donald Tusk, qui l'a choisit comme Secrétaire d'État aux Affaires européennes, en charge de l'Office du Comité à l'intégration européenne (UKIE)⁴.

¹ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.151.

² Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

³ Pour une biographie, se reporter au site du Ministère des affaires étrangères, à l'adresse suivante : http://www.ms.gov.pl/Minister_and_the_MFA_Senior_Officials_13349.html

⁴ Il occupe ce poste du 17 décembre 2007 au 31 décembre 2009, date de la fusion entre l'Office du Comité à l'intégration européenne et le ministère des Affaires européennes. Depuis cette date, il est sous-secrétaire d'État en charge des Affaires européennes au sein du ministère des Affaires étrangères, s'occupant des relations entre la Pologne et l'Union européenne et en charge de la préparation de la présidence européenne de la Pologne en 2011 (il est en charge des deux départements suivants : *Department of the Committee for European Affairs* et *Department of the Coordination of Poland's Marie Campaign* – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Autre figure de choix : le ministre de la Défense, Bogdan Klich, décrit comme « un politicien expérimenté, ambitieux et dynamique »¹, est quant à lui un ancien parlementaire polonais puis européen, fondateur d'un centre d'études en relations internationales bien connu en Pologne, l'*Institute for Strategic Studies*, situé à Cracovie². Il a également déjà occupé des fonctions importantes sur la scène politique intérieure³. L'équipe de politique étrangère de Donald Tusk comprend également d'autres professionnels reconnus : on trouve ainsi dans l'entourage immédiat du premier ministre, un personnage bien connu en Pologne, Władysław Bartoszewski. Ce survivant d'Auschwitz, figure de la Résistance polonaise pendant la Seconde Guerre mondiale, ancien dissident, a été l'un des premiers ministres des Affaires étrangères de la Pologne indépendante⁴. Il occupe actuellement le poste de secrétaire d'État en charge du dialogue international au sein de la Chancellerie du premier ministre (KPRM)⁵ ; plus clairement, il est conseiller du premier ministre pour la politique étrangère, et plus particulièrement en ce qui concerne les relations germano-polonaises⁶. Agée de plus de 80 ans, il est une figure politique incontestée en Pologne ; doté également d'une forte aura sur la scène européenne, sa nomination est un signe adressé à Berlin de normalisation des relations entre les deux États. Il était en effet connu, bien avant son entrée en fonction, pour ses critiques sévères de la politique menée par le gouvernement précédent et la ministre

Presidency of EU's Council). Pour une description plus précise de ses nouvelles attributions, voir : <http://www.msz.gov.pl/Minister.and.the.MFA.Senior.Officials.13349.html>. Voir aussi l'organigramme du ministère des Affaires étrangères : <http://www.mfa.gov.pl/Organizational.chart.of.MFA.32560.html>

¹ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.3.

² Se reporter au site internet du centre : <http://www.iss.krakow.pl/en/news>

³ Il a été conseiller pour la délégation polonaise en charge des négociations d'adhésion de la Pologne à l'UE puis vice-ministre au sein du ministère de la Défense, en charge des relations avec l'OTAN de 1999 à 2000, sous le gouvernement de Jerzy Buzek. On peut trouver une biographie en anglais de Bogdan Klich en ligne sur le site internet du ministère polonais de la Défense : http://www.mon.gov.pl/en/strona/121/LG_84_86. Voir aussi : Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.3.

⁴ Il fut ministre des Affaires étrangères par deux fois, du 7 mars 1995 au 22 décembre 1995, puis du 30 juin 2000 au 19 octobre 2001.

⁵ La Chancellerie du premier ministre, abrégée KPRM –du nom polonais, *Kanceleria Prezesa Rady Ministrów*–, est le bureau du premier ministre (comme le serait Matignon en France). C'est également là que se tient, tous les mardis, le Conseil des ministres. Elle est connue pour être le lieu où se prennent les décisions les plus importantes en Pologne. On peut se reporter au site internet de la Chancellerie, disponible en version anglaise : <http://www.kprm.gov.pl/en/chancellery/>

⁶ Se reporter à la page du site internet de la Chancellerie du premier ministre qui lui est consacrée : <http://www.kprm.gov.pl/en/chancellery/management/id:2100/>

Anna Fotyga à l'égard de l'Allemagne¹. Enfin, un homme peu connu du grand public, mais déjà mentionné ici et qu'il est indispensable de replacer dans cette reconstruction historique de la genèse du Partenariat oriental, un ancien expert spécialiste de la question du voisinage de l'UE, Jacek Cichocki, fait désormais partie des cercles rapprochés du pouvoir politique. Ce spécialiste des relations entre la Pologne et ses voisins orientaux, chercheur puis directeur du *Center for Eastern Studies* dans lequel il travaille de 1992 à 2007², collaborateur occasionnel de la *Stefan Batory Foundation*, est en effet depuis 2008 secrétaire d'État à la Chancellerie du premier ministre, en tant que coordinateur en chef des services spéciaux polonais³. Soulignons enfin que ce changement d'équipe gouvernementale a été accueilli avec soulagement dans les chancelleries européennes, qui escomptaient une amélioration des relations bilatérales avec Varsovie. Il en est de même à Kiev où, de l'avis de spécialistes de la question, les dirigeants ukrainiens avaient compris qu'en dépit d'un dialogue *a priori* aisé avec le gouvernement des frères Kaczyński, la position eurosceptique de ce dernier avait largement été contreproductive pour leur cause et avait en grande partie annulé les effets des efforts précédents faits pour rapprocher l'Ukraine de l'Union européenne. Les autorités russes donnent également des signes de bonne volonté, signalant que l'embargo en cours sur la viande d'origine polonaise pourrait être rapidement levé du fait du changement de gouvernement⁴.

¹ Voir : Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.151 ; Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.3.

² Il a été directeur adjoint du centre de 2001 à 2004, puis directeur de 2004 à 2007. Se reporter à la page internet du *Centre for Eastern Studies* qui est consacrée à l'histoire de cette institution : <http://www.osw.waw.pl/en/history-osw>

³ On peut trouver sa biographie sur le site de la Chancellerie du premier ministre (KPRM) : <http://www.kprm.gov.pl/en/chancellery/management/id:2105/>

⁴ Sur l'accueil du nouveau gouvernement à Kiev et Moscou voir : Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, p.10. En novembre 2005, les autorités russes avaient déclaré un embargo sur la viande d'origine polonaise, justifiant cette décision par des problèmes de contrôle sanitaire côté polonais. Le sujet devint rapidement une pomme de discorde entre l'Union européenne et la Russie, la Pologne empêchant par son veto, en réponse à l'embargo imposé par son grand voisin oriental, l'ouverture des négociations du ACP avec la Russie. La situation se débloqua le 19 décembre 2007 par la signature d'un accord entre Moscou et Varsovie levant l'embargo russe, ce qui autorisa le redémarrage des négociations entre la Russie et l'UE. Cet accord a été rendu possible par l'arrivée au pouvoir de Donald Tusk, considéré comme un partenaire plus fiable par les autorités russes. Sur la question de l'embargo russe, se reporter aux articles suivants : « Bruxelles propose à Moscou des discussions au sujet de l'embargo sur la viande polonaise », *Le Monde*, 21 mai 2007 ; « Le déblocage des relations russo-polonaise ouvre la voie à des négociations entre l'UE et la Russie », *Le Monde*, 14 décembre 2007 ; « La Russie lève l'embargo sur la viande polonaise », *EurActiv*, 21 décembre 2007.

Cette nouvelle équipe gouvernementale polonaise pro-européenne entend dès le début de son mandat concrétiser un changement de politique étrangère. Donald Tusk veut un retour de la Pologne en Europe : s'il affirme ne pas vouloir « faire croire que la Pologne deviendra soudain un membre sans problème »¹, il insiste sur le fait que la Pologne « ne sera pas l'enfant terrible de l'UE »². C'est cette idée qu'il va porter et répéter, autant sur la scène domestique que sur la scène européenne. Dans le premier discours politique de Tusk prononcé devant la Chambre basse du Parlement (*Sejm*), le premier ministre insiste dès les premières minutes sur la perspective de la présidence polonaise du Conseil de l'UE en 2011, signalant que « c'est un énorme défi, une tâche immense, mais aussi le couronnement de nos aspirations internationales européennes »³. La Pologne devra en effet en cette occasion prouver qu'elle est bien un membre à part entière du club européen⁴. Dans ce même discours, Donald Tusk se déclare prêt à une coopération intensive avec l'ensemble des États membres de l'Union européenne, et tout particulièrement avec la France et l'Allemagne, en vue d'un « retour de la politique de dialogue »⁵, une politique qu'il souhaite également mener avec la Russie. Lors de sa première visite officielle, à Bruxelles, le 4 décembre 2007, le premier ministre polonais rappelle l'importance de la relation de confiance entre la Pologne et ses voisins européens et de leur compréhension mutuelle⁶. En réponse, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, lui réaffirme sa confiance, le décrivant comme un réel européen. Autre exemple de la ligne politique de Donald Tusk : au moment où

¹ « La Pologne n'est pas l'enfant terrible de l'UE », *Le Monde*, 7 décembre 2007.

² *Idem*.

³ Discours de M. Donald Tusk, premier ministre de la République de Pologne, 23 novembre 2007. Extraits disponibles en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

⁴ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.5. Sur la présidence polonaise du Conseil de l'UE au second semestre 2011 et ses défis en matière de politique étrangère, on peut lire le rapport suivant : Sophie VANHOONACKER, Karolina POMORSKA, Heidi MAURER, « The Council presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011 », *op.cit.*

⁵ Discours de M. Donald Tusk, premier ministre de la République de Pologne, 23 novembre 2007. Extraits disponibles en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

⁶ Rencontre entre M. Donald Tusk, premier ministre de la République de Pologne et des décideurs politiques belges et européens à Bruxelles, le 4 décembre 2007. Extraits des discours disponibles en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

la question de la ratification du Traité de Lisbonne se pose pour la Pologne, il tente, dans un discours à la Chambre basse du Parlement, de convaincre les députés polonais réticents en ces termes : « il est indiscutable qu'une UE possiblement forte et cohérente est dans l'intérêt de la Pologne, à condition que –et la Pologne a insisté sur ces conditions et l'a emporté– que cette politique cohérente garantisse et protège effectivement notre intérêt national »¹. Après avoir insisté sur la préservation des intérêts nationaux de la Pologne dans l'Union européenne, il rappelle dans ce discours la vocation européenne de la Pologne, une vocation historique en conformité avec les intérêts d'une Pologne plus forte. Regorgeant de références à l'histoire européenne de la Pologne, grande nation du continent, ce passage est particulièrement significatif :

« I would like to end with a quotation, since providence has so wanted that the words of the most outstanding Pole [*Karol Wojtyła, Jean-Paul II*] described so well the direction of what we should do. In 2003 the Pope said : Poland has always been a part of Europe and today cannot exclude itself from this community, which is undergoing crises on various planes, but constitutes one family of nations based on Christian tradition. Europe needs Poland. Poland needs Europe. From Lublin Union to European Union. Let us remember these words. Let them guide all those present here without exceptions »².

L'accent est mis sur l'interdépendance entre Pologne et Europe de manière générale, et entre Pologne et Union européenne plus particulièrement. Ce gouvernement s'emploie donc activement à démontrer que la Pologne est un pays « aussi européen » que les autres États membres, dans le sens d'un partage commun d'une histoire, d'intérêts, de priorités et ce afin de redresser l'image ternie de la Pologne chez ses partenaires. Une experte polonaise commente en ces termes cette dynamique :

« I think that this change of government was quite important, because... (heuu)... because of different reasons. First of all, more stability of the government in comparison with the previous one, the coalition government, these two parties of coalition, *Samoobrona* and Leper, were very instable... very unpredictable (*rires*). So now we have... the government is much more stable in this sense –although it is also a coalition government– and then it is much more "European" in the sense that... (heuu)... is much more for the integration in the EU. Previous government was... (heuu)... created... (heuu)... by parties which originally were against the European integration, so obviously... (heuu)... obviously it was not so easy for them to deal

¹ Allocution de M. Donald Tusk, premier ministre de la République de Pologne, lors d'un débat à la *Sejm*, chambre basse du Parlement, sur l'adoption du Traité de Lisbonne, 1^{er} avril 2008. Discours disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and,Documents,2081.html>

² *Idem*. Cet extrait est révélateur par ses références au catholicisme, de l'appartenance Donald Tusk -libéral sur le plan économique– à une frange conservatrice de la classe politique polonaise.

with the European affairs. And... from the perspective of the perception of this government, of the perception of now current Polish government, is also very important, because... (heuu)... the rest of the EU sees that... (heuu)...we now have a normal European government, etc etc... and this perception is very very important I think »¹.

La stabilité du gouvernement polonais –qui n’est cette fois-ci pas une coalition menacée d’implosion–, ainsi que son ton rassurant, assure à la Pologne la bienveillance des autres États membres de l’Union et des institutions communautaires. Pour améliorer l’image du pays, pour redonner confiance à ses partenaires, le gouvernement Tusk doit en finir avec la « paranoïa » des frères Kaczyński. Pour un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, ce gouvernement n’a ainsi aucun *a priori* sur ces partenaires :

« With this government, I can say it is a policy of dialogue, of transparency... transparency, dialogue, doing as much as we can positively and not negatively and no, let’s say... how to say... (heuuu)... What is the word when you have... not "stereotypes" but... not "preconditions", "predispositions"... but ... » "Prejudice"? « Prejudice! Exactly... no prejudice against anyone. Because the previous government in Poland, in the policies, was a little bit prejudiced against Russia and Germany. So you can not achieve much in Europe when people say that you are prejudiced, that you are not so much objective but that you have a kind of paranoia even (*rires*). When you don’t have this paranoia, it helps a lot, simply! »².

Une telle ligne politique ne peut qu’améliorer la perception générale, fortement détériorée, de la Pologne en Europe. Or, pour cela, le pays doit aussi, selon l’équipe gouvernementale au pouvoir, donner des gages de bonne volonté à ses partenaires européens, ce qui passe notamment par la démonstration que ses dirigeants ne sont pas fondamentalement anti-russes, comme les chancelleries européennes tendent alors à le croire. Dans cette logique, le 8 février 2008, juste avant les élections présidentielles russes, Donald Tusk fait son première voyage en Europe de l’Est. Son choix de destination est révélateur des priorités de sa politique étrangère : « il décida d’effectuer un voyage en premier non pas à Kiev, mais à Moscou. L’amélioration des relations polono-russe était une priorité sur l’agenda du gouvernement, étant donné que l’énergie et les échanges commerciaux faisaient de la Russie un partenaire économique de première importance. Tusk voulait aussi envoyer une preuve claire à Bruxelles que la Pologne n’est pas intrinsèquement anti-russe et que ce gouvernement avait l’intention de rompre avec la politique du PiS [...]. Un tel geste lui ouvrit la voie vers le

¹ Entretien réalisé par l’auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l’UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Entretien réalisé par l’auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

maitien de bonnes relations avec Berlin, Bruxelles et Paris »¹. Kerry Longhurst confirme ce point de vue en notant que « depuis son arrivée au pouvoir, Tusk et son gouvernement ont mené une offensive de charme en politique étrangère, qui a déjà récolté quelques bénéfiques, allégeant l'atmosphère des relations extérieures de la Pologne »². L'amorce de dialogues bilatéraux avec l'Allemagne et la Russie y est pour beaucoup. Par cette posture, il ne fait donc rapidement aucun doute aux observateurs que « la diplomatie européenne de la Pologne évoluera sous Tusk, [dans la mesure où] elle a d'ailleurs déjà évolué. La démarche de Tusk sera plus prévisible et consensuelle, facilitée par le fait qu'il n'y aura pas de batailles majeures à mener au sein de l'UE dans un futur proche et que les partenaires européens de la Pologne sont favorablement disposés vis-à-vis du nouveau gouvernement »³.

Donald Tusk n'est toutefois pas le seul à travailler à améliorer l'image de la Pologne. Dans un discours fameux, prononcé le 7 mai 2008 devant les députés polonais pour leur annoncer les priorités de la politique étrangère du nouveau gouvernement⁴, le ministre des Affaires étrangères, Radosław Sikorski, rappelle avec force que la Pologne doit être au centre de l'Europe et doit approfondir ses positions au sein de l'UE. Son discours vise clairement à rassurer des députés demeurés eurosceptiques, en tentant de leur démontrer que la Pologne c'est l'Europe et que, par conséquent, l'Europe doit être au centre de la politique polonaise. Cette allocution vise à démontrer qu'une politique étrangère trop nationaliste et agressive de la part de la Pologne serait contre productive, mais également que l'intégration à l'UE du pays

¹ Jan PIEKŁO, « Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine », *op.cit.* ; p.3. Sur ce voyage de Donald Tusk à Moscou et le début de réchauffement des relations polono-russes, se reporter aux articles suivants : « Donald Tusk s'efforce de réchauffer les relations polono-russes », *Le Monde*, 8 février 2008 : « Entre Moscou et Varsovie, les sourires n'effacent pas les contentieux », *Le Monde*, 10 février 2008. Sur l'amélioration de l'image de la Pologne dans l'UE, conséquence du réchauffement des relations russo-polonaises, voir aussi : Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.12.

² Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », *art.cit.*, p.157.

³ *Ibid.*, pp.157-158.

⁴ Les priorités de la politique étrangère polonaise de M. Radosław Sikorski sont détaillées dans un document du Conseil des ministres polonais, intitulé « *2008 Polish Foreign Policy White Paper* ». Document mentionné par le ministre dans le discours prononcé le 7 mai 2008 à la Chambre basse du Parlement polonais. La retranscription en anglais est disponible sur internet à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/files/ExposeMinistraSikorskiegoEN.doc>

implique un changement de comportement –le tout étant dans l'intérêt de la Pologne et représentant le meilleur moyen pour ses dirigeants de promouvoir leurs intérêts :

« It might be worthwhile [...] to consider a convincing definition of the "national interest" for contemporary Poland. We can all agree, I am sure, that the most important thing of all is that our nation retains a sense of control over its own fate. It does not suffice to be free, we must be competitive. And so, we must grow stronger. Growing stronger means rising to the level of development of our partners in the European Union. Poland's membership in the European Union inspires to achieve a civilizational leap. Such civilizational development is in our national interest.

Thus, our Polish national interest is not contrary to European integration. Quite the opposite. Peaceful European integration is in our immediate national interest. We are not afraid of this process; we do not threaten our fellow citizens with the rise of a European super-state, invoking an imaginary servitude to those bigger and stronger than us. [...] The European Union is not a threatening "Others"; we are Europe and the Union.

The consequences of this misunderstanding were manifestations of "hard diplomacy", which shocked our EU partners, just as Don Quixote's crusade against windmills shocked the people of the Renaissance.

In today's Europe, extravagant rhetoric is simply counterproductive. Our place in the European family, and in the world, will not be shaped by passive-aggressive words. That place will be defined by the health of our democracy, the level of our economic development and innovation, the competency and efficiency of our national and local administrations, a dependable judicial system, independent media, an active civil society, and the ability to cooperate with partners both at home and abroad. In one word: an awareness of shared goals, professionalism, and effectiveness.

We need to comprehend Western integration so that it can serve the ends which Poland desire. Which ones? Strengthening our position in the Union. This is conditioned on our influence on the actions of our European partners. It requires understanding and identifying with the EU community. In the European Union, there is nothing to be won by going for it alone, but much to be lost. Naturally, we expect others to share this attitude. This organic interdependency between the national and the European good was understood already by the conservative and Christian-democratic founding fathers of Western integration. This view was shared by European social-democrats. They all worked towards European unification for over 50 years.

In Poland, on the other hand, we are only now beginning to grasp these truths. [...] The affirmation of European values, which serve as the foundation of solidarity, as the source of compromise and cooperation, is so important to us. More than 80% of our fellow countrymen support Polish membership in the European Union because they know that it is we who benefit from this solidarity [...].

[...] Recent years have shown that the enlargement of the Union has neither lowered its decisiveness nor affected its competitiveness. Quite to the contrary, the new members of the EU are now among the avant-garde of dynamic development and societies full of hope in the future of the Union »¹.

¹ Allocution de M. Radosław Sikorski, ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne à la *Sejm*, Chambre basse sur Parlement polonais, le 7 mai 2008. Retranscription en anglais du discours disponible à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/files/ExposeMinistraSikorskiegoEN.doc>

Cette citation, certes un peu longue, est néanmoins essentielle ici tant elle permet de bien prendre la mesure de la nouveauté de la position défendue par la nouvelle équipe gouvernementale. La critique du gouvernement précédent y est en effet à peine voilée et la rupture assumée. Cette ambition de placer la Pologne au cœur de l'Europe, de lui donner sa place en tant que pays européen comme les autres, passe par cinq objectifs stratégiques pour la politique étrangère du gouvernement. Le ministre des Affaires étrangères les définit en ces termes dans la suite de son discours : « 1/ Poland strong in Europe, a patron and promoter of Europe's Eastern policy ; 2/ Poland as a strong link in the North Atlantic Alliance ; 3/ Poland as an attractive brand : a country of success embracing freedom and able to share it ; 4/ Poland as a country supporting its diaspora and gaining strength from its vitality ; 5/ Polish diplomacy as an effective service »¹.

Comme l'indique la première priorité, la politique orientale de la Pologne demeure un élément fondamental pour les autorités. Cependant, elle ne doit pas se concevoir uniquement de manière bilatérale, mais plutôt à travers le prisme européen. Ainsi les relations avec l'Ukraine devront s'élaborer principalement *via* l'Union européenne : Jan Piekło souligne qu'il semblerait que « contrairement à Lech Kaczyński, le premier ministre polonais [Donald Tusk] ait décidé de maintenir l'Ukraine à une certaine distance, essayant de travailler par le biais du schéma institutionnel de l'Union européenne plutôt que de chercher à développer une position indépendante »². Agnieszka K. Cianciara partage cette analyse en insistant sur le fait que le gouvernement au pouvoir martèle sans relâche que « tout progrès quant à la perspective européenne de l'Ukraine ne peut être obtenu uniquement qu'à

¹ *Idem.*

² Jan PIEKŁO, « Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine », *op.cit.* ; p.8. La volonté du gouvernement de traiter les questions relatives à l'Ukraine de manière coordonnée *via* l'Union européenne est clairement perceptible dans cet extrait de l'allocution de M. Radosław Sikorski : évoquant la nécessité pour l'Union d'améliorer ses relations avec certains voisins précis, il explique que « precisely such a moment has arisen in the case of the agreement between the Union and Ukraine. Ukraine is an ever more trustworthy candidate for membership in Western institutions. We encourage our partners and allies to creatively combine incentives for reform with evidence of transformations already taking place. We assure our Ukrainian friends that it is their readiness to act that will decide about Ukraine's membership in the institutions of the Western world ». Allocution de M. Radosław Sikorski, ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne à la *Sejm*, Chambre basse sur Parlement polonais, le 7 mai 2008. Retranscription en anglais du discours disponible à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/files/ExposeMinistraSikorskiegoEN.doc>

Bruxelles et dans les autres capitales européennes »¹. Cette ligne politique était défendue depuis un certain temps en Pologne, notamment par Zdzisław Najder, dont les positions sont connues et appréciées par le ministre Sikorski². Il insiste notamment sur la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les autorités allemandes et d'avoir des alliés fiables :

« My idea was, and has been for years, I have written about it years ago, that... (heuuu)... our main instruments are in Brussels... that Poland by itself is too weak partner, not strong enough economically or politically, not taken seriously by Russia, to influence events by itself, that we need help, allies, we need partners. And... I think, that our main partner, essential partner, is Germany. Without Germany no Eastern policy, no Foreign policy of the EU is possible »³.

Cette position, consistant à connecter la politique orientale de la Pologne à l'Union européenne –qui doit être le prisme par lequel passent les priorités de la politique étrangère polonaise– se retrouve dans ce même discours de Radosław Sikorski. La volonté d'influencer la politique orientale de l'UE en raison d'un sentiment d'expertise y est très nette. Il insiste de plus sur la nécessité, dans ce dessein, de trouver des partenaires à la Pologne et met ainsi en avant l'importance de ses alliés européens pour la valorisation de cette politique :

« Poland should continue to specialize in shaping common foreign policy towards the East. Especially due to our geographical situation, historical experiences, cultural ties to the East, and our competency, we not only feel predestined to such an Eastern specialization, but are encouraged to take it up by our partners in the Union.

We aim to do so with our closest partners, with whom we shared a common fate in the past : with the Czech Republic, Slovakia and Hungary ; with Estonia, Lithuania and Latvia ; and also with Romania and Bulgaria. Additionally, a special partnership presents itself in the form of our relations with Sweden. The neighborhood policy towards the East should serve to raise the social and political standards of our neighbors to Union levels. As a result, this neighborhood policy will fulfill their individual agreements for partnership and cooperation with the Union, which will create a European perspective for the most advanced countries »⁴.

¹ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.12.

² Commentant le Partenariat oriental, Zdzisław Najder souligne que la question des relations avec le voisinage oriental l'a toujours intéressé et qu'il a discuté de nombreuses fois du sujet avec Radosław Sikorski : « [...] I keep on writing on the subject... and this is why I was immediately interested in the idea of Eastern Partnership, I have writing about it as well... and I have spoken about it many times with our Foreign Minister, who is a young but old friend. Because we met in 1991, and we get friends [...]. He considered me as a "gauchiste" (*rires*) ». Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

⁴ Allocution de M. Radosław Sikorski, ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne à la *Sejm*, Chambre basse sur Parlement polonais, le 7 mai 2008. Retranscription en anglais du discours disponible à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/files/ExposeMinistraSikorskiegoEN.doc>

Radosław Sikorski rappelle ensuite l'importance de la Pologne pour l'UE et pour sa dimension orientale, soulignant la compétence de son pays pour mener à bien cette politique, et grâce à de bonnes relations avec l'Allemagne, la France, et l'ensemble des partenaires européens qui devront l'aider dans la conduite de cette politique :

« A common European foreign policy, in order to be effective on any dimension of importance to the Union—be it in regards to China and the whole of Asia, to the Mediterranean world and the Middle East, or to Latin America and Africa—requires intra-Union consolidation. Large member states, among them Poland, have an important role to play in this process.

Crucial to creating a common foreign policy for the European Union will be the attitude of our Weimar partners—Germany and France. [...].

The above mentioned signals coming from Germany and France bode well for dynamic cooperation in the Weimar Triangle. We see greater possibilities for cooperation—not only to the East—with our Visegrád, Baltic, and Nordic neighbors as well as with Britain, the Netherlands and Union's Mediterranean countries »¹.

Par ailleurs Radosław Sikorski rappelle dans ce discours une distinction importante, signalée antérieurement par la diplomatie polonaise, entre les « voisins européens » de l'Union européenne et les « voisins de l'Europe » :

« The Lisbon Accord created opportunities for strengthening the Common Foreign and Security Policy. Poland has good reasons for being a key actor on this stage. Greater integration should precede hand-in-hand with an ever-greater role for the Union in its own neighborhood and on a global scale. We are concerned that the European Neighborhood Policy is properly shaped, especially as it applies to the East. This is a result not only of Poland's geographical location on the Eastern boundaries of the EU, but also of our consciousness that East of our borders lie European neighbors, while to the South, in North Africa and the Middle East - lie neighbors of Europe. This is a fundamental distinction »².

Cette distinction n'a en somme rien de nouveau –elle avait été mise en avant par la présidence allemande en 2007 dans son projet ENP+–, elle s'inscrit même dans la continuité de ce que promeut Varsovie depuis son entrée dans l'Union européenne. Selon certains observateurs, la ligne structurelle des autorités polonaises concernant leur politique orientale n'a pas bougé d'un iota depuis l'adhésion de leur État. Seuls changent le style et la manière de faire des gouvernements. Ainsi, Kerry Longhurst écrit en 2007 que, avec l'arrivée au pouvoir de l'équipe Tusk, « le changement dans la politique étrangère et de sécurité de la Pologne sera plus dans le *style* que dans le *contenu* –un changement qui peut cependant avoir des conséquences considérables [...].[...] ce n'est pas le gouvernement du PiS qui a mis la Pologne sur une voie anti-russe et pro-américaine. L'élément crucial du gouvernement

¹ *Idem.*

² *Idem.*

Kaczyński tenait au *style*, à la *manière* de se comporter à l'international, qui donnèrent une si mauvaise image de la Pologne. En somme, c'est le style du gouvernement PiS plus que le contenu de ses politiques qui fit remarquer l'obstruction polonaise »¹. Le gouvernement de coalition mené par le parti *Droit et Justice* de 2005 à 2007 se basait en effet sur une rhétorique nationaliste et belliqueuse à l'égard de Berlin et de Moscou, insistant sur les relations bilatérales, entre la Pologne et l'Ukraine ou avec la Géorgie par exemple. Mais « Tusk et son équipe savent que le style compte. Un nouveau style doit être trouvé, en fort contraste avec le précédent gouvernement. Les premières initiatives du nouveau gouvernement ont été une tentative pour arracher les étiquettes "anti-allemand", "anti-russe" et "eurosceptique" qui paraient les politiques internationales des Kaczyński »². Ce constat d'un changement purement formel, voire uniquement à visée stratégique pour améliorer la place de la Pologne dans l'UE, n'est pas partagé par tous. Pour Agnieszka K. Cianciara comme pour Paweł Świeboda le changement est plus profond. Selon ce dernier, contrairement au gouvernement précédent, la nouvelle équipe de M. Tusk a certes une méthode de travail fondée sur la discussion, la persuasion et non plus uniquement sur une logique d'obstruction, mais dans le même temps il est clair que des efforts sont faits sur le fond pour reformuler les priorités de la politique étrangère polonaise de manière à ce qu'elles s'adaptent de façon plus pragmatique à la nouvelle phase historique dans laquelle est entrée le pays – la phase post-2004 avec la Pologne membre à part entière de l'Union européenne et de l'espace Schengen, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'OTAN³. Agnieszka K. Cianciara note quant à elle que « en ce qui concerne la politique de voisinage, la politique étrangère, le ministre Radosław Sikorski a continué à se faire l'avocat de la position traditionnelle polonaise, partagée également par le PiS qui consiste à affirmer qu'à l'Est, l'UE a affaire à des voisins européens, alors que dans le Sud, il s'agit de voisins de l'Europe. De même, la dimension orientale de la politique étrangère européenne devrait demeurer la *spécialité de la maison* de la Pologne. Bien que ces points semblent mettre en évidence une certaine continuité entre les politiques des frères Kaczyński et le gouvernement Tusk, sa politique

¹ Kerry LONGHURST, « Législatives en Pologne : quel changement ? », art.cit., p.158.

² *Ibid.*, p.158.

³ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.2.

orientale diffère de celle de son prédécesseur, à la fois dans le style et dans ses fondements »¹. Pour d'autres experts le changement est bien perceptible sur le fond, dans la mesure où le gouvernement a réduit ses ambitions à la baisse concernant la politique orientale, et a une position à l'égard de l'Ukraine ou même de la Russie, plus conforme à celle de ses partenaires européens. Au cours d'un entretien Krzysztof Bobiński souligne la conformité affichée des positions du gouvernement polonais avec celles de ses homologues européens en ces termes:

« In 2007 the government changed, and the Civic Platform became more pro-European, more mainstream... it dropped its opposition to the Lisbon Treaty, the president, the government... the president still hasn't sign it. And this opened the way to other ideas... because Poland suddenly became more pro-European and this government is seen as a mainstream pro-European ; it even turned down its speeches about Russia. Sikorski, the way he talks about Russia, there is no difference with the way the French or the Germans talk about Russia actually... »².

Ce « nivellement par le bas » des positions polonaises semble être la résultante d'un ensemble de débats qui ont agité les milieux décisionnels polonais dès les années 2005-2006, en réaction à la politique étrangère contre-productive du gouvernement des frères Kaczyński. Se développèrent en effet à cette époque des discussions relatives à la dimension pragmatique des initiatives polonaises sur le voisinage oriental, dimension qui restait alors entièrement à travailler³. Dans les débats qui agitent à ce moment-là les élites polonaises sur la dimension orientale de la PEV, certains critiquent la perspective par trop « romantique » des précédents projets polonais auxquels ils opposent un nécessaire « réalisme »⁴. La Pologne faisant désormais partie de l'Union, elle se doit d'utiliser les outils communautaires. Par ailleurs, au vu des problèmes intrinsèques du voisinage oriental qui perdurent –démocratisation difficile, corruption massive des élites, développement économique en panne–, il semble invraisemblable de continuer à postuler une adhésion à court ou moyen terme à l'UE de l'Ukraine ou de la Moldavie. Ce débat, autour de ce qui est alors appelé un « *political*

¹ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.10.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

³ Voir par exemple, l'ouvrage suivant : Alojzy Z. NOWAK, Dariusz MILCZAREK, Bodhan HUD', Jan BORKOWSKI, *Eastern Policy of the European Union : Role of Poland, Case of Ukraine*, Centre for Europe, Université de Varsovie, Varsovie, 2008. Voir aussi : Bolesław WOŹNIAK, *Future of the European Neighbourhood Policy*, publication du *think-tank demosEuropa*, 12 septembre 2007.

⁴ L'opposition structurelle entre « romantiques » et « réalistes » au sein de la politique étrangère polonaise sera détaillée dans le chapitre IX.

minimalism », minimalisme politique, va dorénavant guider la politique étrangère polonaise, et est résumé en ces termes par Marek. A. Cichocki :

« After this Orange Revolution, quite a different discussion was started, mainly about so called "political minimalism"... if you like, political realism towards East. And there was a demand voiced that maybe we should rethink our attitude towards Eastern neighbours, not in order to cut all our relations with them, but rather to redefine our very enthusiastic attitude to the relations with them... and [...] some posed this thesis of minimalism in the politics which should be implemented... and he is a person also very deep involved in affairs in this *Center for Eastern Studies*, he was one of those who have established this institution ; and then his colleague Jacek Cichocki who is now in the Government so... I think that was the main institutional and intellectual motors, engines, for launching this special project of Eastern Partnership, which is, in my assessment, a representation of this political minimalism which was proposed after the Orange Revolution »¹.

Cette préoccupation est confirmée par un fonctionnaire du secrétariat aux Affaires européennes (UKIE), qui insiste sur la volonté du gouvernement de faire preuve de pragmatisme et de construire un projet « européen » sur la politique orientale :

« Basically the idea was, you know was, kind of focus on how the European Union is working, and not to be... so romantic about our Eastern policy, but more pragmatic. And you know, the idea was that... especially with the new government, there was a little bit more open to the European Affairs and a bit... more practice I would say, in the European Union, [...]... basically, that was our idea, to kind of, build something inside the European Union that would deal with the Eastern countries... the post-Soviet countries... and that was the basic idea, to kind of work with the European Union towards the Eastern countries »².

Le fait est que, sur le fond, la proposition de Partenariat oriental consistue une révision à la baisse des ambitions polonaises, ce que regrettent certains³.

Mais revenons à ce débat relatif à la portée du changement introduit par le gouvernement Tusk en matière de politique étrangère. D'autres observateurs considèrent quant à eux que des changements sur la forme sont nécessaires pour amorcer un changement de fond, qui consisteraient à apprendre comment influencer correctement le processus décisionnel européen afin d'espérer voir les positions polonaises triompher à Bruxelles. Ce virage pragmatique dans la manière de faire n'est pas uniquement formel : il vise des objectifs bien précis. En ce sens, Radosław Sikorski amorce un tournant fondamental, notamment en

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

³ C'est notamment le cas de Marek A. Cichocki, proche du président de la République, comme on le verra un peu plus loin.

s'appuyant sur ces alliés européens et sur les institutions communautaires. Les propos suivants de Jan Piekło –directeur de l'ONG de coopération polono-ukrainienne PAUCI– mettent nettement en évidence ce changement¹ :

« [...] it was a lesson to be learnt that under the previous government it was impossible for Poland to really help Ukraine... or really assisting Ukraine in... some, let us say... (heuu)... efficient terms. And they were just drawing the conclusions for this fact and... (heuu)... they thought that if we will... (heuu)... proposed the initiative that will be a European initiative and if we will be building the, let us say, "stake-holders group" (*rires*)... plus a coalition within the EU... maybe we can succeed. [...] Definitely... it was a lesson that was learnt from the past... the concept that if we would like to do something successful we need to find the allies within the EU, we need backing from Berlin, from Paris, from London, from Roma... So... team working also, as well... so it worked out »².

Ainsi, le changement de style –constituer des alliances avec ses partenaires plutôt que de faire cavalier seul– peut être porteur d'un changement de contenu et traduit surtout un apprentissage à l'œuvre chez les acteurs des règles et normes du *policy-making* européen. Ce que ne nie pas Paweł Świeboda quand il souligne dès la fin de 2007 qu'« il est probable que le nouveau gouvernement polonais ait une approche professionnelle de l'Union européenne. Il comprend que le compromis est un élément essentiel du processus décisionnel européen. En ce sens, il va sans aucun doute construire des alliances et accepter pleinement l'idée d'intérêts collectifs –une considération complètement absente de la politique européenne et étrangère de la Pologne ces deux dernières années [...]. Le changement polonais offre une opportunité aux autres capitales européennes de considérer Varsovie comme un partenaire constructif sur la scène politique européenne. Ils devraient donc capitaliser sur la nouvelle ouverture de la Pologne et sur sa détermination à revenir à une position européenne classique »¹.

Cette réouverture de la Pologne à l'Europe, conséquence d'un changement d'équipe gouvernementale et d'une redéfinition des priorités de sa politique étrangère, ne tarde pas à se traduire dans les faits. Elle rend en effet possible la construction d'un nouveau projet de politique orientale. Celle-ci se fait en réaction à des opportunités stratégiques résultant de l'agenda européen et par la mise au travail des dirigeants polonais qui impliquent des acteurs tiers dans leur travail de réflexion sur une nouvelle proposition de politique.

¹ Sur ce point voir aussi Krzysztof BOBIŃSKI, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, *op.cit.*, p.11.

² Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG PAUCI et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

B – La construction, au sein de la Pologne, d’un nouveau projet de politique orientale pour l’Union européenne

Dès l’arrivée au pouvoir de la nouvelle équipe dirigeante, l’occasion lui est donnée de démontrer qu’elle pouvait mettre en place dans les faits « une approche plus active de la politique européenne et favorable aux alliances »². Les dirigeants polonais profitent en effet de l’ouverture d’une fenêtre d’opportunité pour s’atteler à leurs projets de politique orientale de l’UE, projets retravaillés alors à Varsovie par une configuration d’acteurs aux statuts divers.

Le tournant 2007-2008 : une fenêtre d’opportunité pour la politique orientale de la Pologne

Le projet français d’Union pour la Méditerranée

Dès le 14 décembre 2007, lors du Conseil européen, il est rappelé que dans la continuité du mouvement de réforme de la politique européenne de voisinage entamé pendant l’année 2007 en raison du bilan intermédiaire de cette politique, la présidence encourage les États membres à développer les volets Sud et Est de cette PEV³. Et de fait, la dimension Sud de la PEV est alors en pleine révision, un chantier mené par la France, qui propose à ses partenaires européens un projet d’« Union méditerranée », censé remplacer le Processus de

¹ Paweł ŚWIEBODA, « Poland’s Second Return to Europe », *op.cit.*, p.5.

² Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.10.

³ Les conclusions de la présidence du Conseil européen (point 72) sont les suivantes : « The European Council reaffirms that the European Neighbourhood Policy (ENP) is a core priority within the EU's external action. The European Council, recalling its conclusions of June 2007 and keeping in mind the character of the ENP as a single and coherent policy framework following the principle of differentiation, welcomes the progress achieved. It welcomes the Commission's communication of 5 December 2007 as well as the results of the ENP Conference on 3 September 2007 and invites the upcoming Presidencies to take this work forward in order to develop both the eastern and southern dimensions in bilateral and multilateral formats on the basis of the relevant Commission communications and proposals ». Conseil de l’Union européenne, *Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007, Conclusions de la Présidence*, 16616/07, 2007, Bruxelles, p.22. Conclusions disponibles en ligne sur le site du Conseil de l’Union européenne, à l’adresse suivante : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf

Barcelone, lancé en 1995 et depuis abandonné¹. Nicolas Sarkozy, président de la République française, tient depuis longtemps à développer les relations entre l'Europe et ses voisins méditerranéens : il a en effet évoqué pour la première fois publiquement ce projet en pleine campagne électorale pour les présidentielles françaises, le 7 février 2007, puis l'a mentionné le soir de sa victoire électorale, le 6 mai 2007, lançant un appel en faveur d'un « trait d'union entre l'Europe et l'Afrique »². Ce projet semble avoir été réfléchi de longue date par Nicolas Sarkozy, qui dès 2005, alors qu'il était ministre de l'Intérieur, ne se privait pas de critiquer l'inefficacité du Processus de Barcelone³. En conformité avec ses ambitions, le 23 octobre 2007, le président français présente au Maroc, à Tanger, son projet d'« Union méditerranée » pour les relations entre l'UE et ses voisins méridionaux⁴. S'il invite à ce moment-là les pays concernés –Espagne, Italie ou Portugal– à se joindre à ses efforts, le fait que le projet ait été quasiment pensé sans consultation préalable par la France de ses partenaires européens, ne manque pas de choquer à la Commission européenne et dans les chancelleries européennes –notamment à Berlin. Outre les questions relatives aux règles à suivre du *policy-making* européen, les dirigeants allemands reprochent en effet au projet de

¹ Le Processus de Barcelone, dit aussi « Partenariat Euromed », constitue la base de la politique de l'Union européenne à l'égard des pays méditerranéens. « Il vise à renforcer les liens entre l'Union et les pays partenaires tout en favorisant le resserrement des liens entre les pays méditerranéens eux-mêmes. Lancé en 1995 à l'issue de la déclaration de Barcelone, le partenariat a pour objectif de favoriser la paix et la stabilité dans la région en instaurant un dialogue politique dans le respect des valeurs communes partagées par les partenaires telles que la démocratie et l'État de droit. Il a également pour objectif de favoriser la prévention et la résolution des conflits ainsi que la prospérité, notamment par la création d'une zone de libre-échange et le développement de coopérations. Dans ce contexte, le partenariat euro-méditerranéen regroupe les États membres de l'Union et les pays méditerranéens autour d'un vaste programme de partenariat tournant autour de trois volets : un volet politique et de sécurité, un volet économique et financier, et un volet social et culturel. Le renforcement de la coopération en matière de justice, de migration et d'intégration sociale est également un élément important du processus. La réalisation du partenariat repose sur deux dimensions : une dimension bilatérale et une dimension régionale. Au titre de la dimension bilatérale, les relations sont adaptées aux spécificités de chaque pays partenaire dont les accords d'association euro-méditerranéens représentent un important aspect. Une assistance financière communautaire, le programme MEDA, et la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) de la Banque européenne d'investissement soutiennent également ce processus ». Définition donnée par le glossaire du site de la Commission européenne, disponible en ligne: http://europa.eu/scadplus/glossary/index_fr.htm.

² « Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008 ; « Le Sud partagé sur l'Union pour la Méditerranée – Chronologie », *Le Monde*, 13 juillet 2008.

³ « Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008.

⁴ « Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008 ; « Le Sud partagé sur l'Union pour la Méditerranée – Chronologie », *Le Monde*, 13 juillet 2008.

M. Sarkozy de ne pas prendre en compte les États voisins du Sud de l'Europe qui ne sont pas riverains de la Méditerranée, comme par exemple l'Albanie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine ou la Croatie, mais pourtant intégrés dans les schémas politiques précédents de l'UE¹. Si, sur le principe, la chancelière allemande Angela Merkel se dit favorable à un approfondissement des relations entre l'Europe et ses voisins du Sud, comme lors de son voyage à Paris du 6 décembre 2007, elle ne ménage pas ses critiques –ainsi lors d'un discours devant le Bundestag, le 12 décembre 2007, ou devant les représentants des États membres². Suite à une vague de polémiques, Nicolas Sarkozy s'incline face aux demandes du gouvernement allemand et de la Commission européenne : lors d'une conférence à Hanovre le 3 mars 2008, un compromis est trouvé entre M. Sarkozy et Mme Merkel. Le projet qu'ils présentent se nomme désormais *Processus de Barcelone : Union pour la méditerranée (UPM)*, et inclut les États non riverains de la Méditerranée faisant néanmoins partie du voisinage méridional de l'UE, et ce à la plus grande satisfaction de la Commission européenne qui défendait une telle option³. Le projet est accepté lors du Sommet européen des 13 et 14 mars 2008⁴ et, le 13 juillet, l'*Union pour la Méditerranée* est officiellement lancée lors du « Sommet de Paris pour la Méditerranée »⁵ –conférence organisée par le président français, rassemblant les représentants des vingt-sept États membres, les institutions

¹ Sur les critiques allemandes voir : « Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008 ; « L'Allemagne quelque peu réticente à l'idée d'Union méditerranée », *EurActiv*, 13 décembre 2007.

² « L'Allemagne quelque peu réticente à l'idée d'Union méditerranée », *EurActiv*, 13 décembre 2007.

³ « Nicolas Sarkozy et Angela Merkel veulent convaincre l'UE de l'utilité de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 13 mars 2008 ; « Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008.

⁴ Conseil de l'Union Européenne, *Conseil européen de Bruxelles, 13 et 14 mars 2008 – Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 2008, 7652/1/08. Voir l'annexe 1 du document qui porte plus précisément sur l'Union pour la Méditerranée et qui précise que « le Conseil européen a approuvé le principe d'une Union pour la Méditerranée qui englobera les États membres de l'UE et les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l'UE. Il a invité la Commission à présenter au Conseil les propositions nécessaires pour définir les modalités de ce que l'on appellera "Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée", en vue du sommet qui se tiendra à Paris le 13 juillet 2008 ». *Ibid.*, p.19. Document disponible sur le site internet du Conseil de l'UE, à l'adresse suivante : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/99435.pdf

⁵ Voir la *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*, Paris, 13 juillet 2008. Disponible sur la page du site de la Commission européenne consacrée à l'Union pour la Méditerranée : http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_fr.htm

communautaires et les seize pays associés au projet¹, en présence de Ban Ki-Moon, secrétaire général des Nations-Unies. La réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères des 3 et 4 novembre 2008, organisée à Marseille, entérine la création de ce nouveau schéma de gestion des relations avec les voisins du Sud de l'Europe. La déclaration adoptée alors rappelle la volonté des participants de mettre en œuvre les objectifs déjà au cœur du Processus de Barcelone, *i.e.* « la création d'un espace de paix, de stabilité, de sécurité et de prospérité partagée, le respect total des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la promotion de la compréhension entre cultures et civilisations dans la région euro-méditerranéenne »².

Si le détail de la chronologie de la création du projet d'*Union pour la Méditerranée* est ici rappelée, c'est que cette politique ouvre une fenêtre d'opportunité pour le gouvernement polonais. Le fait que la France a relancé concrètement et de manière plutôt problématique le débat sur la gestion du voisinage de l'Union européenne³ –si l'on s'en réfère aux polémiques suscitées par le projet d'*Union pour la Méditerranée*– offre une occasion aux dirigeants polonais de lancer rapidement l'idée d'une politique similaire à l'Est. Marek A. Cichocki le rappelle en ces termes :

« There were at that time, 2006-2007, some concepts, some discussions, in different... EU countries, but, I think, the most strong impulse, the most strong... (heuuu)... element pushing, within these all concepts, in creating this clear project of Eastern Partnership, was the discussion launch by your President, Mr Sarkozy, about Union of the Mediterranean countries... and I think that this concept, moved some countries in our region to do something in the East. And that was probably one of the most... (heuuu)... important element, in 2006... no 2007, 2007 »⁴.

Donald Tusk entre tout juste en fonction au moment où la France fait part officiellement pour la première fois à ses partenaires de son projet –la version initiale du projet français est

¹ Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Monaco, Monténégro, Syrie, Tunisie, Turquie, Autorité Palestinienne.

² *Déclaration finale*, Marseille, 3-4 novembre 2008. Disponible sur la page du site de la Commission européenne consacrée à l'UPM : http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_fr.htm. Pour plus de détails sur le fonctionnement de l'UPM, se reporter également à cette page. Il faut noter que le projet a connu depuis lors quelques ralentissements, liés notamment à la fin du cessez-le-feu entre Israéliens et Palestiniens au début de l'année 2009. Comme pour le Processus de Barcelone, la reprise des combats entre Israël et Palestine bloque l'ensemble du processus. Voir : « La difficile relance de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 30 juillet 2009.

³ Voir ainsi la contribution suivante : Bolesław WOŹNIAK, *Borders of Europe – France Leads the Debate*, 3 juin 2007, publication du *think-tank demoseuropa*, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.demoseuropa.eu/index.php?Itemid=95>

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A. Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

présentée le 23 octobre 2007, soit deux jours après les élections parlementaires polonaises—, et cette question du voisinage est immédiatement une priorité pour sa nouvelle équipe gouvernementale, lui offrant une chance de concrétiser ses ambitions de campagne¹. Un expert rencontré précise que ce climat favorable à un nouveau projet portant sur le voisinage de l'UE est rapidement exploité par Varsovie, partant du principe suivant : « si les voisins méridionaux de l'UE bénéficient d'une politique à part de gestion des relations, pourquoi pas les voisins orientaux ? » :

« I think that decisive for Polish proposal for Eastern Partnership... [...] was French proposal on Union for the Mediterranean. Because, from a political point of view... it opened the door for Eastern Partnership, frankly speaking you know... So I think that... you know that French proposal was before Polish-Swedish concept... So I think that Polish diplomacy used this opportunity and simply... proposed and presented this idea, not new idea in fact... Eastern Partnership last year. [...] The main [reason to launch Eastern Partnership at that times] was simply the idea that "we should divide the ENP in two groups, in two parts you know; French proposal had us to do it, we accept Union for the Mediterranean, it is not a problem for us, so we can propose Eastern Partnership for Eastern neighbours" »².

Ce dernier argument est effectivement avancé par Donald Tusk pendant les négociations du Sommet européen des 13 et 14 mars 2008, en vue de l'adoption du projet d'*Union pour la Méditerranée*. Comme le souligne Agnieszka K. Cianciara, le premier ministre polonais négocie alors un compromis sur la question : « lors du Sommet européen de mars 2008, Donald Tusk donna son accord à un compromis pour établir l'*Union pour la Méditerranée*, à la condition qu'une proposition similaire soit envisagée pour les voisins de l'Est »³. Par ailleurs, les controverses autour de la façon dont fut annoncé le projet de M. Sarkozy offrent aux diplomates polonais un contre-exemple à ne pas suivre, ainsi qu'une occasion de faire « mieux », en termes de collaboration avec l'ensemble des partenaires européens. C'est une occasion formidable pour la nouvelle équipe gouvernementale polonaise de démontrer que, au delà des grandes déclarations politiques, elle est effectivement plus pro-européenne que

¹ Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.4.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

³ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.11. Nous soulignons. Voir aussi : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.43 ; Kerry LONGHURST, « Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy : What Consequences for Ukraine ? », *Russie.Nei.Visions*, n°32, juillet 2008, publication de l'IFRI, p.17.

l'équipe précédemment au pouvoir –voire que certains grands États de l'UE–, et plus tournée vers ses alliés. Autrement dit, le projet d'*Union pour la Méditerranée* a incidemment préparé le terrain pour un projet polonais concernant les voisins de l'Est, à la fois en termes de priorités sur l'agenda européen, mais également de forme du projet. C'est ce qu'explique en entretien Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais lors du processus d'adhésion à l'UE et dorénavant directeur du *think-tank demosEuropa* :

« I think because the Eastern Partnership was presented after long discussions concerning the Mediterranean Union, the grounds were much more fertile towards it, because when France presented its project for the Mediterranean Union it provoked a lot of controversy because of the way it was designed (*pires*) »¹.

L'exploitation des réflexions menées par le Groupe de Visegrád et la République tchèque

Dans sa volonté de se tourner de nouveau vers ses alliés européens, Donald Tusk insiste également sur la nécessité pour la diplomatie polonaise de réactiver des alliances plus anciennes, mises en place après la sortie du communisme et institutionnalisées, par exemple dans le cadre du « Groupe de Visegrád » –regroupant Pologne, Hongrie, République tchèque, et Slovaquie– ou bien *via* les réunions de ce groupe avec les pays baltes. Comme le souligne Paweł Świeboda², le premier ministre souhaitait tirer profit de ce type de cadres institutionnels afin de promouvoir de nouvelles idées et avancer des solutions de politiques publiques sur des sujets précis. Concernant plus précisément le Groupe de Visegrád, ce forum de coopération, qui avait perdu un peu sa vocation politique –une fois passés les temps difficiles de la transition démocratique et l'ensemble de ses membres inclus dans l'Union européenne– a retrouvé un second souffle comme instance de coopération informelle entre ses membres, notamment afin de préparer des positions communes au sein du cadre européen. Son utilisation peut dès lors s'avérer fort précieuse pour ces États et c'est justement ce que vont faire les dirigeants polonais durant la phase de gestation du Partenariat oriental. En effet, le moment de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour la Pologne pour avancer ses positions quant à la politique orientale de l'UE –du fait de la mise sur agenda par le gouvernement français de son projet d'Union pour la Méditerranée– coïncide également avec la présidence tchèque du Groupe de Visegrád entre de juin 2007 et juin 2008. Cette

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

² Paweł ŚWIEBODA, « Poland's Second Return to Europe », *op.cit.*, p.3.

présidence tchèque du groupe constitue le second élément déclencheur de la mise en chantier par les autorités polonaises d'un nouveau projet de politique européenne orientale, en offrant à ces dernières d'utiliser ce forum comme instance de préparation de son projet, ou plutôt en leur permettant de réutiliser les travaux de cette instance. Rappelons que les priorités de la présidence tchèque du Groupe de Visegrád étaient, entre autres, le renforcement de la coopération et de la coordination des membres du V4¹ au sein de l'Union européenne –ce qui confirme la lente transformation de la nature du Groupe de Visegrád évoquée un peu plus haut–, mais surtout, et c'est là le point essentiel pour notre propos, la promotion des bonnes relations avec les voisins orientaux de l'Union européenne. Une des priorités de la présidence tchèque est ainsi intitulée « *Support for Integration Process in Eastern and South-East Europe* », et est détaillée comme suit :

« A specific area of V4 foreign policy activity are countries in east and southeast Europe. V4 will develop its activities in full accordance with principles of the ENP. During the Czech Presidency, the V4 will promote activities that support the integration and pro-European orientation of these countries within the scope of the CFSP and all EU formats. The Czech Presidency will follow up on the priorities of the Slovak Presidency - continue the special programme of liaison with Ukraine, launched in 2005, first steps in closer cooperation with Moldova in 2007, on the support of the democratization process in Belarus as a priority from 2006. Encouragement and assistance with the ongoing reform agenda in the South Caucasus countries will be also a priority »².

La question du voisinage oriental est à l'époque un axe majeur pour les autorités tchèques dans leur travail de préparation de leur future présidence du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre 2009. Comme le soulignent Elsa Tulmets et Petr Kratochvil, ce pays ne s'était pourtant pas vraiment impliqué dans la gestation et l'évolution de la PEV, notamment en raison de l'absence de frontières communes entre cet État enclavé d'Europe centrale et les « *near abroad* » de l'UE. Cependant, « dans la perspective de sa présidence de l'Union Européenne à partir du 1^{er} janvier 2009, la République tchèque réintroduit dans sa politique étrangère la dimension orientale de ses relations et de celles de l'UE. La PEV

¹ Cette abréviation « V4 » recouvre les quatre États membres du Groupe de Visegrád, Pologne, Hongrie, République Tchèque et Slovaquie. Le groupe ayant été constitué en 1991, on insiste sur le « 4 » depuis 1993, suite à la partition de la Tchécoslovaquie en deux États indépendants, le 31 décembre 1992.

² Point 5.4 des priorités de la présidence tchèque du Groupe de Visegrád. L'ensemble de ces priorités est disponible sur le site du Groupe de Visegrád, sur la page consacrée à la présidence tchèque de 2007-2008 : <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=9497&ctag=articlelist&iid=1>

mobilise plus exactement [à Prague] un groupe restreint de personnes issues des milieux diplomatique, universitaire, des consultants, des ONG et –parfois– des milieux économique qui tentent depuis quelques années de faire inscrire cette thématique à l'ordre du jour politique »¹. Toutefois, ces auteurs notent aussi que « la situation en République tchèque est peu comparable à celle de certains de ses voisins, surtout la Pologne où la dimension orientale occupe une place éminente au sein des débats de politique étrangère »². De plus, au sein de cette dynamique de réhabilitation de sa politique orientale, la République tchèque prépare, au cours de sa présidence du Groupe de Visegrád, un projet concernant le voisinage oriental³. La présidence du groupe permet en effet une harmonisation des positions sur ce sujet⁴. Comme le

¹ Elsa TULMETS, Petr KRATOCHVIL, « La politique orientale de la République Tchèque et la politique européenne de voisinage », art.cit., p.78. Un panorama complet des acteurs de la vie politique, médiatique et intellectuelle tchèque impliqués dans le débat relatif au voisinage de l'Union européenne et à son élargissement a été fait par le *think-tank* européen ESI, *European Stability Initiative*. On y trouve le nom et les coordonnées des acteurs identifiés comme importants en République tchèque sur ces questions : *The Czech EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, rapport de l'*European Stability Initiative*, 2009, pp.1-53, disponible en ligne sur le site du centre : http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_czechrepublic.pdf

² *Ibid.*, p.78.

³ Elsa TULMETS, « Preparing the EU Presidency : the Czech Contribution to the project of Eastern Partnership », *The Polish Quarterly of International Relations*, publication du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, vol.17, n°4, Automne 2008, pp.79-98 ; Marguerite ROMOSAN, « Elsa Tulmets : Quel intérêt des Tchèques pour le Partenariat oriental ? », publication du centre *Nouvelle Europe*, 11 février 2009, p.2. Disponible en ligne : www.nouvelle-europe.eu

⁴ Des travaux existent sur la position particulière des États centre-européens quant à la politique orientale de l'UE. Voir par exemple : Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, Alexander DULEBA, László PÓTI, Vladimír VOTÁPEK, *Eastern Policy of the EU – The Visegrád Countries's Perspective*, op.cit. ; Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, Alexander DULEBA, László PÓTI, Vladimír VOTÁPEK, « Policy Recommendations », op.cit. ; Alexander DULEBA, « The EU's Eastern Policy : Central European Contribution – In Search for New Approach », *Policy Paper*, Janvier 2007, disponible sur le site du Centre for International Relations, Varsovie : <http://csm.org.pl/>. Ce dernier rapport a été produit au terme du projet « *Strengthening Central European Contribution to the Eastern Dimension of EU's CFSP* », organisé par les quatre centres de recherches et *think-tanks* suivants : *Prague Security Institute*, République tchèque ; *Center for International Relations*, Pologne ; *Research Center of the Slovak Foreign Policy Association*, Slovaquie ; *Center for EU Enlargement Studies* de la *Central European University*, Hongrie. Le projet a été soutenu financièrement par deux bailleurs de fonds, *The German Marshall Fund of The United States* et *The International Visegrád Fund*. Une fois de plus le poids de l'implication des *think-tanks* et centres de recherche dans le *policy making* des nouveaux États européens est bien visible. On avait pu l'observer pour le cas polonais, mais le présent exemple montre que le phénomène dépasse très largement ce pays. Pour un autre exemple voir : Kristi RAIK, Grzegorz GROMADZKI, *Between Activeness and Influence – The Contribution of New Members States to EU Policies towards the Eastern Neighbours*, rapport de la *Open Estonia Foundation (Avatud Eesti Fund)*, Septembre 2006, Tallin. Rapport disponible sur le site de la Fondation : www.oef.org.ee. Cette institution balte dispose elle-aussi d'un

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 329

soulignent Elsa Tulmets et Petr Kratochvil, « si les pays de Visegrád divergent à propos des relations avec la Russie et de la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, ils ont, après en avoir longuement débattu, adopté en 2008 une position commune sur le voisinage oriental de l'UE »¹. En effet les dirigeants tchèques ont fait circuler parmi leurs partenaires du groupe leurs propositions sous la forme d'un *non-paper*. Ce dernier a été « discuté, amendé puis entériné par les quatre pays réunis le 23 avril 2008 à Prague et complété par une déclaration sur l'Ukraine »², qui annonce les priorités des quatre partenaires en termes de réforme de la PEV mais aussi de mise en place d'une nouvelle dimension orientale au sein de cette politique :

« The Visegrád Group is ready to contribute to the ongoing discussion and effort to strengthen the ENP, which reflects the Group's joint interest in further enhancement of EU relations with the East European countries. The V4 strongly supports the concept of specific projects of cooperation and selective sector-based integration, as outlined in the Commission Communication in December 2007. The Group looks forward to the establishment of the Neighbourhood Investment Facility (NIF), which is to provide considerable investment funding to the ENP countries. The Group supports initiatives aimed at creating a multilateral component of the EU's cooperation with the Eastern neighbours, in accordance with December 2007 European Council conclusions »³.

Dans un document additionnel, co-signé par la Suède et l'Ukraine, pays invités au Sommet du V4 du 23 avril 2008, les partenaires précisent de manière explicite leur position quant à leur voisin ukrainien, qui doit être soutenu dans ses aspirations européennes :

« The Visegrád Group countries and Sweden attach great importance to their relations with Ukraine. The Ministers of Foreign Affairs of the Visegrád Countries, Sweden and Ukraine therefore note the importance of today's meeting and express their readiness to continue their cooperation. The participants declare joint interest in further enhancing mutual cooperation with the aim to promote EU-Ukraine relations and to realize concrete projects of regional development. [...]

The Visegrád countries and Sweden consider Ukraine's deepening co-operation with the European Union as an important element of the ongoing transformation process in Eastern Europe. The V4 and Sweden countries are convinced further

programme spécifique en matière de politique orientale, intitulé « *East –East : Partnership beyond Borders* ».

¹ Elsa TULMETS, Petr KRATOCHVIL, « La politique orientale de la République Tchèque et la politique européenne de voisinage », art.cit., p.77.

² *Ibid.*, p.77.

³ Groupe de Visegrád, *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrád Group Countries*, 23 avril 2008, République tchèque. Déclaration disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=939>. Elle a été signée par les ministres des Affaires étrangères de ces États : pour la République tchèque, Karel Schwarzenberg ; pour la Hongrie, Kinga Göncz ; pour la Pologne, Radosław Sikorski ; pour la Slovaquie, Ján Kubiš.

enhancing and deepening the cooperation with the Eastern ENP partners will bring additional benefit to the EU as a whole. The Visegrád countries and Sweden consider the ENP as an important tool to promote European integration of Ukraine. The V4 and Sweden support Ukraine's aspirations for European integration. We believe that Ukraine's European ambitions should be addressed in a positive manner and utilized to promote political and economic reforms. The Visegrád countries and Sweden will help the Ukrainian administration in adjusting its legal system to EU standards »¹.

Les discussions et négociations ayant lieu dans le cadre de la présidence tchèque du Groupe de Visegrád sont importantes pour les dirigeants polonais dans la mesure où elles leur offrent un cadre à la fois pour affirmer un avis sur la question du voisinage oriental mais aussi pour chercher un soutien parmi leurs partenaires les plus proches. Elles sont essentielles dans notre étude de la genèse du Partenariat oriental car elles constituent, après la fenêtre d'opportunité du projet français d'Union pour la Méditerranée, une autre occasion pour ces autorités polonaises de recommencer à travailler sérieusement sur ses projets de politique européenne orientale. Un haut fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères le confirme très nettement. Ce dernier, qui avait déjà fait part du projet abandonné par le gouvernement précédent en 2006-2007, explique ensuite quelle a été la continuation de ce dernier. Ayant démissionné en 2006 et depuis lors retrouvé sa place au sein du ministère avec le changement de gouvernement, ce haut fonctionnaire indique qu'il a eu l'occasion de travailler directement sur le projet. Il retrace en ces termes le début de « réveil » de Varsovie :

« When the government changed (heuuu), we came back to this initiative [*le dernier projet d'Eastern Dimension préparé en 2006, puis resté dans les tiroirs*] (heuuu) which somehow is linked with the German presidency and also with the Czech initiative when they were the president of the Visegrád group in 2008, in the first half. The Czechs, as the Visegrád group... as the presidency of the Visegrád group, wanted to do something for the East. So, in the Visegrád Group, plus three Baltic States, Lithuania, Latvia, Estonia, we prepared (heuuu), after long discussions and consultations, we prepared a document, that could be regarded... there was no mention of Eastern Partnership, but it could be regarded, let's say (heuuu) as a beginning of the revival of this initiative. So we prepared this document in seven countries ; we met in Prague, in March, for what I remembered, 2008. And our expectation was that the Czech Republic (heuuu) will try to continue this, somehow, with Brussels. But they presented this as a non-paper... (*interruption : la secrétaire entre pour apporter le café*)... So they presented it as a kind of non-paper, just for the information of the European Commission, they didn't elaborated it to an initiative somehow, although there was an added value to do it with seven countries, including... (*interruption : la secrétaire demande quelque chose*)... to do it in seven.

¹ Groupe de Visegrád, *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrád Group Countries, Sweden and Ukraine*, 23 avril 2008, République tchèque. Déclaration disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=939>. Elle a été signée par l'ensemble des ministres des Affaires étrangères de ces États : pour l'Ukraine, Volodymyr Ogryzko ; pour la République tchèque, Karl Schwarzenberg ; pour la Hongrie, Kinga Göncz ; pour la Pologne, Radosław Sikorski ; pour la Slovaquie, Ján Kubiš, et pour la Suède, Carl Bildt.

But since they were the President of the Visegrád group and they didn't do this, so we thought that perhaps we should develop our project from 2006... as a very concrete initiative, not just as a non-paper, but something we would present to the EU »¹.

Selon ce témoin, les travaux du groupe de Visegrád sont donc essentiels, car ils permettent non seulement au gouvernement polonais de travailler sur le sujet², mais aussi de s'en emparer, ce qui est confirmé par nombreux experts rencontrés. Ce haut fonctionnaire souligne l'existence d'un projet concerté des partenaires du Groupe de Visegrád, projet piloté par Prague et en un sens potentiellement concurrent pour la Pologne. Dans une interview, Elsa Tulmets confirme en effet qu'en 2007 les Tchèques « ont fait circuler un document informel, appelé *non-paper* sur "la PEV et le voisinage oriental" aux pays du Groupe de Visegrád [...] dont ils avaient la présidence (juin 2007-juin 2008), puis aux États baltes et enfin à quelques anciens États membres comme l'Allemagne et la Suède [...] »³. Le projet tchèque intitulé « *ENP and Eastern Neighbourhood – Time to Act, Food for Thought* »⁴, se voulait une réaction à la proposition française concernant les voisins du Sud, afin d'équilibrer la politique européenne de voisinage, et avait été élaboré conjointement par les pays du Groupe de Visegrád lors de leurs séances de travail⁵. Cependant, selon les dires de notre témoin, il semblerait que, malgré une première tentative en ce sens, les Tchèques aient renoncé à promouvoir leur texte au niveau européen, ce que confirment deux experts polonais ayant eu connaissance de ce projet⁶. Selon eux, il a eu une période de flottement puis les autorités

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Par exemple : « There were some discussions in the Visegrád Group ». Entretien réalisé par l'auteur avec, Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009. Karolina Pomorska remarque elle aussi que des discussions sur la dimension orientale de la PEV avaient cours au sein du Groupe de Visegrád *depuis l'été 2007* ; elle ne précise cependant pas ses sources. Karolina POMORSKA, « Poland and the EU's New Eastern Neighbours : Europeanisation and Policy "Uploading" », art.cit., p.9.

³ Marguerite ROMOSAN, art.cit., p.2.

⁴ Nous possédons une version de ce document, remise par un des experts polonais rencontré. Il n'en existe aucune trace dans les archives en ligne du Ministère tchèque des Affaires étrangères.

⁵ Elsa TULMETS, « Preparing the EU Presidency : the Czech Contribution to the project of Eastern Partnership », art.cit., p.90.

⁶ Selon Elsa Tulmets, qui a beaucoup travaillé sur le sujet, le *non-paper* a été présenté en avril 2008 à Bruxelles au Conseil de l'UE (GAERC). Marguerite ROMOSAN, art.cit., p.2. Un rapport publié par le *Polish Institute of International Affairs* affirme quant à lui que ce texte a été proposé en avril 2008 à une réunion du groupe de travail COEST du secrétariat général du Conseil de l'UE, ce que confirme un expert rencontré (voir ci-dessous) : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership : The Opening Report*, op.cit., p.20.

tchèques, ayant semble-t-il attendu trop longtemps avant de présenter leur projet et perdu leur opportunité pour le faire, se retirent :

« I know from our Czech colleagues that they were thinking more or less in the same direction... before their Presidency, so in the round up to their Presidency [*il est question ici de la présidence tournante du Conseil de l'UE*]. And I understand that... the Polish-Swedish proposition was accepted by the Czechs... more... in an easier way that it would have been otherwise, because they had some preparations or research works on that [...]. I think... I think it was... it was a kind of *non-paper* published... (heuu)... as well... if I am not mistaking, a month after the Polish proposal was floated publicly... more or less in that time »¹.

« So basically, I think that Czechs waited too much for presenting their project (*rives*). They waited... they wanted ; I think, they wanted to present it publicly during the Presidency, and Poland presented it before it... so... But this Czech proposal was discussed at the level of EU, of Committee of Eastern Europe... there is something like this, COEST²... So it was discussed just before or at the same time when Polish proposal was announced »³.

Selon ces témoignages, la République tchèque n'utilise donc pas vraiment son *non-paper* préparé dans le cadre du Groupe de Visegrád. À dire vrai, ce projet était moins ambitieux que ce que souhaitaient les Polonais et les Tchèques semblaient hésitants sur le statut à lui conférer. Dans ce contexte, il est probable que les diplomates polonais aient insisté pour être les promoteurs d'un tel projet, dont leur politique étrangère s'était, en substance, fait le héraut depuis tant d'années. Elsa Tulmets le souligne en ces termes : « la diplomatie polonaise fit tout son possible pour élargir la fenêtre d'opportunité qui avait été ouverte par l'acceptation de la proposition française d'une Union Méditerranée et pour voir une version beaucoup plus

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² COEST, acronyme pour « Comité sur l'Europe de l'Est et l'Asie centrale ». Les travaux du Conseil de l'UE sont préparés, avant les rencontres entre les ministres des États membres, au sein du secrétariat général du Conseil de l'UE par le COREPER, un comité composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne (« Représentants permanents »). Les travaux de ce COREPER sont en amont préparés par différents groupes de travail, et notamment pour les questions relatives aux relations extérieures et au voisinage, par les groupes de travail dits « géographiques », *i.e.* spécialisés sur une aire géographique donnée. C'est notamment le cas du COEST : ce groupe de travail s'occupe des relations qu'entretient l'UE avec les pays d'Europe orientale (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, la Moldavie, Russie, Ukraine et Belarus) d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan). Ses activités englobent l'ensemble des aspects de la coopération européenne avec ces pays. Ce groupe de travail s'occupe ainsi des questions relatives à la PEV et au Partenariat oriental.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

ambitieuse de la PEV approuvée au niveau de l'UE »¹. Faute de mouvement de la part des Tchèques, il semblerait donc que les Polonais aient avancé leur propre projet, grillant en quelque sorte la priorité aux premiers.

Le début du printemps 2008 est ainsi marqué par un flottement évident : qui de Prague ou de Varsovie sera le promoteur d'un approfondissement de la dimension orientale de la PEV ? Comme vu précédemment, il existe deux versions des faits sur la question, variant selon les deux pays. Pour Elsa Tulmets, chercheur à Prague et connaissant bien les milieux décisionnels tchèques², ce sont ces derniers qui se font voler la priorité par les dirigeants polonais : « la proposition de la République tchèque n'était pas assez ambitieuse de l'avis de la Pologne. Avec l'arrivée au pouvoir de Donald Tusk à la fin de l'année 2007, la politique européenne vers l'Est était devenue un axe majeur de la politique étrangère du nouveau gouvernement, qui a donc profité d'hériter de la présidence du Groupe de Visegrád [*la Pologne prend la suite de la présidence tchèque de juin 2008 à juin 2009*] pour reprendre le dossier aux mains des Tchèques »³. Pour les officiels polonais rencontrés, les Tchèques, faute de réaction rapide, n'ont pu promouvoir leur projet, et les diplomates polonais ont en quelque sorte été obligés de s'en emparer –et ce bien avant le début de leur présidence du Groupe de Visegrád qui était prévue en juin de la même année–, afin de ne pas rater une occasion de retravailler sur le voisinage oriental de l'UE. L'abandon de la proposition tchèque est relatée en ces termes par un autre fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères, qui l'attribue quelque peu sèchement au manque de réactivité côté tchèque :

« Czech Republic tried to... just before its presidency, they prepared a *non-paper* about improving ENP, but also a general paper. Such general, general... (Heuuu)... inventions, yes of course, there were such... But, unfortunately, there were no success, there were no continuation of these ideas... so simply, these were just very general... (Heuuu)... talks about improving it, but without political support... But

¹ Elsa TULMETS, « Preparing the EU Presidency : the Czech Contribution to the project of Eastern Partnership », art.cit., p.91.

² Elsa Tulmets a fait sa thèse de science politique sur la conditionnalité dans la politique d'élargissement à l'Est à Sciences-Po Paris, sous la direction d'Anne-Marie Le Gloannec, thèse soutenue en 2005. Depuis 2006, elle est chercheur à l'Institut de Relations Internationales (IIR) de Prague et chercheur associé au CEFRES à Prague. On peut trouver son *curriculum vitae* sur le site de l'IIR : <http://www.iir.cz/display.asp?ida=381&idi=363>

³ Marguerite ROMOSAN, art.cit., p.2.

what is also important... You know, we can always talk that something should be done, but we should also do something in this direction, so... »¹.

Impossible à ce stade de trancher la question de savoir quelle version des faits est conforme à la réalité ; les perceptions des membres des deux corps diplomatiques biaisent notre connaissance sur ce point. Le point important à retenir est que les discussions au sein du forum que constitue le Groupe de Visegrád représentent pour le gouvernement polonais une seconde opportunité de s'emparer de la question de la future politique orientale de l'Union européenne, *i.e.* une occasion d'élargir une fenêtre d'opportunité déjà ouverte. Entre début mars 2008, date du Sommet européen où est adopté le projet d'Union pour la Méditerranée, et fin mai 2008, date de la présentation officielle par le gouvernement polonais – conjointement avec la Suède – de son projet finalisé, s'ouvre une période marquée par des consultations au sein du Groupe de Visegrád, et par un travail intensif, au sein des milieux décisionnels polonais, pour préparer une version de leur projet qui ait une chance de succès. Ce travail de préparation qui mobilise différents acteurs au sein d'une configuration nationale d'acteurs polonais retient désormais notre attention.

La formulation d'une nouvelle proposition de politique publique au sein des institutions polonaises : le Partenariat oriental

Interrogés sur la phase de formulation, au sein des institutions polonaises, du projet de Partenariat oriental, les deux experts suivants en brossent une chronologie rapide, scandée par différentes étapes –fenêtre d'opportunité avec l'Union pour la Méditerranée puis mise au travail au sein du ministère des Affaires étrangères :

« In fact, the... (heuu)... Polish Minister of Foreign Affairs announced in March 2008... (heuu)... that Poland will prepare a similar proposal to the Union for the Mediterranean, also very important factor, *Union for the Mediterranean (rives)*... So, having this *Union for the Mediterranean*, it was quite good opportunity for presenting something similar for Eastern partners. So... And then obviously, after announcing this idea of presenting something similar... it was necessary to present something, no? And this period between March and May was very... (heuu)... "hot", in the sense that the proposal was prepared and the negotiations started »².

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

« As far as I know, the Eastern Partnership come from Mr Donald Tusk, the Polish Prime minister, who was attended at a European Summit, probably last year [*mars 2008 en fait ; l'entretien a lieu juste un an après*], and he heard Mr Sarkozy talking about the *Union for the Mediterranean*, and he thought to himself, "if Mr Sarkozy can have a Mediterranean Union, then we, in Poland, can have an Eastern Partnership". He came back to Warsaw, and he told the foreign ministry, and the foreign ministry told UKIE, the Office of European Integration, they told to the *Center for Eastern Studies* : "write something about an Eastern Partnership". So they put together positions papers, about how this could work... »¹.

Pour schématiser qu'elle soit, cette présentation rapide de la « mise au travail » à Varsovie suite au Sommet européen de mars 2008 a le mérite de mettre en évidence ses différentes étapes et d'identifier deux groupes d'acteurs qui vont participer à la rédaction du projet : un groupe restreint au sein du ministère des Affaires étrangères, pour qui le projet est clairement prioritaire et un ensemble de participants extérieurs, auquel le ministère va déléguer une fonction de réflexion. Ces participants extérieurs prennent la forme d'un comité d'experts, rassemblant les membres de *think-tanks* éminemment connus à Varsovie –tout du moins dans les milieux décisionnels de la politique étrangère–, *think-tanks* que nous avons déjà croisés dans l'historique des précédentes tentatives polonaises d'influencer la politique orientale de l'Union européenne.

La mise en route du projet polonais au sein du ministère des Affaires étrangères

Avec l'ouverture de la fenêtre d'opportunité que constituent l'adoption de la proposition française d'*Union pour la Méditerranée* et l'ensemble des discussions au sein du Groupe de Visegrád, s'ouvre une période de travail intensif au sein des institutions polonaises constitutionnellement en charge de la conduite de la politique étrangère. Dans cette phase de mise au travail, plusieurs personnes ont été spécifiquement impliquées.

Rappelons tout d'abord, quelles sont, d'un point de vue général, les institutions en charge de la rédaction du projet polonais de politique orientale de l'UE, en commençant par celles qui n'ont eu qu'un rôle minime, voire aucun. En premier lieu, le ministère de la Défense et l'Armée n'ont pas participé au processus de réflexion. S'il se peut que le ministre Bogdan Klich ait discuté avec son homologue Radosław Sikorski de cette question, les deux institutions n'ont eu aucune discussion formelle sur le sujet. Le conseiller du ministre de la

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

Défense que nous avons rencontré, Marek Saryusz-Wolski, est très ferme sur ce point. À la question de savoir si l'Armée ou le ministère de la Défense ont été impliqués, il explique de manière très claire que l'Armée n'a aucun rôle politique en Pologne :

« No, no, no, the Army, hasn't got any political role in Poland » *Not at all?* « No... No. Twenty years ago it was... (heuu)... something else. But now it is different [...] » *So the Minister of Defence was not an actor involved in the design of Eastern Partnership?* « No, no, no, no... there is, there is... Minister of Defence is a politician. He is a civil and a politician. So he is an actor, he consults every day with Minister of Foreign Affairs, who is former Minister of Defence, Radosław Sikorski... you know that... [...]. My chief has influence for... (heuu)... political affairs, for international affairs. But not as a chief of Army... he has a mission... (heuu)... political mission, but only when minister put him to do it... »¹.

De plus, il n'est pas dans les attributions légales du ministère de la Défense de travailler sur un projet impliquant une politique européenne de voisinage, chose qu'il n'a donc pas fait. Quant à l'implication du secrétariat d'État aux Affaires européennes (UKIE), il semble qu'elle ait existé, mais de manière non institutionnalisée, comme le signale une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères en fonction au sein de cette organisation au moment de la préparation du projet de Partenariat oriental². Pour elle, il est certain que le ministère des Affaires étrangères était en charge du dossier :

« Definitely it was born here, born in MFA, starting from this, this... high high geopolitical understanding of what is going on... in relation with the EU, and in relation with Poland being a part of the EU [...]. Definitely, at the very beginning, at its roots [Eastern partnership's roots]... it was here, in MFA »³.

Si le ministère des Affaires étrangères est l'acteur institutionnel responsable de la formalisation du projet de Partenariat oriental, différentes unités et acteurs particuliers se détachent pourtant en son sein, par l'importance de leur rôle. Le haut fonctionnaire qui a participé à l'ensemble du processus avec lequel nous nous sommes entretenu, souligne le rôle de l'ensemble des départements du ministère, engagés dans un travail de concertation et de mise en commun des idées. Il le précise en ces termes :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Saryusz-Wolski, journaliste, Directeur de la revue de l'Armée polonaise *Polska Zbrojna*, Conseiller du ministre de la Défense Bogdan Klich, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² « You asked about different actors. UKIE was participating but I don't... it never happens that there were a task force, for example, or... it wasn't institutionalized, yes? ». Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

« Everyone was involved. Everyone. In the ministry of Foreign Affairs (heuuu)... the relevant departments, its depends, (heuuu)... I mean... First of all, the *Department of the European Union*, and then the *Department of Eastern Policy*, then the *Department of Development and Aid* because some projects will involved the money for this, (heuuuu)... to some extent the *Consulate Department*, because of visa liberalization, visa facilitation, Schengen, things of this kind... »¹.

Andrzej Ananicz, ancien haut fonctionnaire du ministère, ayant occupé des fonctions de premier plan au moment de la transition démocratique², précise le mode de travail au sein du ministère sur ce genre de projet, à savoir, une équipe réduite qui fait des propositions au ministre :

« It was done mainly in the MFA... usually you don't use big team for such projects...there must be one leader, you propose the concept to the Minister usually, and he says... he approves it and says "yes, work on it", on a direction, to some kind of direction... and then you contact you partners, you promote...So, I know it was not a big team »³.

Au sein de ce même ministère, certaines personnalités émergent, comme étant plus particulièrement en charge, à titre officiel ou non du projet. Ainsi Andrzej Ananicz identifie Andrzej Kremer, sous-Secrétaire d'État en charge, entres autres, de la direction générale du département « Politique orientale »⁴, comme étant une des figures clés au sein de la configuration d'acteurs impliqués. Ou tout du moins est-ce légalement la personne en charge du dossier, comme laisse à croire ce bref extrait d'entretien :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009. Un autre expert nous confirme le rôle de deux de ces départements, insistant sur le fait qu'ils travaillent ensemble, sans concurrence ni chevauchement de compétences : « Both of them [*Departments*] worked on that. So from the European Union's point of view it was done by the Department of European Union. But of course it drew on the expertise of the Eastern Department [*Department of Eastern Policy* » *en fait*] ». *Was there any overlapping between the two bodies ?* « No, no, because, it's a question of... Departments work with each other [...] ». Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

² Sur Andrzej Ananicz, se reporter au chapitre IV.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

⁴ Andrzej Kremer est depuis décédé : il était à bord de l'avion présidentiel polonais qui s'est écrasé le 10 avril 2010 à Smolensk. On pouvait trouver en 2009 sa biographie et un résumé de ses attributions sur le site internet du ministère polonais des Affaires étrangères et sur l'organigramme du ministère, aux adresses suivantes (les pages ont depuis été modifiées) :

<http://www.mfa.gov.pl/Minister.and.the.MFA.Senior.Officials.13349.html>;
<http://www.msz.gov.pl/Organizational.chart.of.MFA.32560.html>

Do you have any idea of who was carrying this idea [Eastern Partnership]?
« Formally, it was under Secretary of State, Andrzej Kremer... who is now responsible also for Eastern Politics ; he is a lawyer, by education »¹.

Andrzej Kremer n'est pas l'unique figure de premier plan responsable du travail sur le projet de Partenariat oriental. Suite à notre entrevue, durant laquelle il n'avait pas été en mesure de répondre à nos questions sur les personnes responsables du projet au sein du ministère, Krzysztof Bobiński nous a transmis par mail, après enquête personnelle, un certain nombre de précision sur les autres personnes impliquées – informations recueillies en fait auprès de sa femme, Lena Kolarska-Bobińska, ancienne directrice du *think-tank Institute of Public Affairs*, ancienne conseillère du négociateur en chef de l'adhésion de la Pologne à l'UE et depuis mai 2009, eurodéputée au sein du groupe du Parti populaire européen². Nous recopions ici ce mail, en anonymant le nom du fonctionnaire en charge du processus qu'il nous conseillait de rencontrer :

« As far as I can find out the Eastern Partnership was prepared mainly in the Foreign Ministry with help from another Cichocki [« another » dans le sens qu'il ne s'agissait pas de celui dont nous avons parlé un moment en entretien, Marek A. Cichocki. Il est question ici de Jacek Cichocki], who was then head of the OSW [Center for Eastern Studies] and is now responsible in the Prime minister's office for the security services. UKIE played a subsidiary role in all this. A key person at the beginning was X, the Political director at the Foreign Ministry who might agree to talk to you (I seem to remember he told me he got involved because no one else at a senior level was interested) and then there was Cieszkowski »³.

Krzysztof Bobiński mentionne ici le rôle central du haut fonctionnaire X, le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, que nous avons pu rencontrer par la suite et qui s'est trouvé être une personne « ressource » dans notre enquête, du fait de sa position centrale dans la genèse du Partenariat oriental. Il évoque également Jacek Cichocki, dont il a été question plus haut. Il se trompe cependant en mentionnant qu'il ne faisait pas encore partie, au moment de la phase de gestation du projet de Partenariat oriental (mars-mai 2008), de la Chancellerie du premier ministre, car ce dernier l'a à notre connaissance intégré dès janvier 2008. Il se peut cependant qu'à ce moment-là il ait occupé les deux postes, à la Chancellerie et au *Center for Eastern Studies* dont il était jusque

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

² On peut se reporter à sa page officielle sur le site internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/committees/view.do;jsessionid=5872D519EC4FDBA F65CC5CBCB2DC551E.node2?language=FR&id=96785>

³ Échange de mail entre l'auteur et Krzysztof Bobiński, avril 2009.

là directeur, dans une phase de chevauchement des fonctions. Toujours est-il que c'est un acteur spécialiste de la question du voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne, qui avait déjà travaillé sur les précédentes propositions polonaises, qui intervient ici. La dernière personne mentionnée par Krzysztof Bobiński est Andrzej Cieszkowski. Nous ignorons quelles étaient ses fonctions à l'époque, mais depuis l'adoption officielle du Partenariat oriental à la fin de l'année 2008, il est devenu *Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*, dans une branche à part du ministère des Affaires étrangères créée spécialement pour la coordination de l'action des différents ministères polonais et pour travailler sur des projets concrets rentrant dans le cadre de cette nouvelle politique –propositions portées ensuite au niveau européen¹. Le rôle d'Andrzej Cieszkowski –que nous n'avons, malgré nos efforts, pas réussi à voir en entretien– dans la gestation du projet polonais a également été confirmée par le haut fonctionnaire X. À la fin de notre rencontre, alors que nous évoquions ensemble la difficulté de rencontrer les personnes impliquées, au sein du ministère, dans le travail sur le projet de Partenariat oriental, il mentionna alors Andrzej Cieszkowski comme étant la seule personne à avoir travaillé avec lui dans la durée sur ce projet et qui soit encore présente au ministère :

« I think I am the only one remaining... Mr Cieszkowski and myself, at the moment, at the ministry, who started in 2006 and then continue this. The rest of the people, are in different embassies, or they are gone, or they are parliamentarians now... I think, I think, we are the only two of us, that remain from that times, so we know... we have the best informations on what was really going on (*vires*) ». *Yes, yes... because I needed some, you know, technical details, and nobody could tell me... (Acquiesant à ma remarque)* « No, no... yes, because there is only the two of us ; starting from the very beginning we follow this, all the time, so... that is why I was mentioning this Czech initiatives, and the German presidency, the previous government in 2006, and what we are doing now »².

Ainsi, le projet de Partenariat oriental fut en fait porté, au sein du ministère des Affaires étrangères, institution qui en a légalement la charge, par un cercle restreint de personnes. Cependant dans ce travail de déconstruction de la phase de formalisation du projet polonais, figurent également à côté des acteurs « officiels » des acteurs intermédiaires qui, par leur statut, n'avaient, *a priori*, aucun droit de participer à tel processus. Il s'agit en effet d'un

¹ Voir l'organigramme du ministère : http://www.msz.gov.pl/Organizational_chart_of_MFA_32560.html

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

ensemble de participants extérieurs, auquel le ministère a délégué une fonction de réflexion, *i.e.* un comité restreint d'experts.

Un comité d'experts formant un groupe de réflexion

Dans cette phase de formalisation du projet de Partenariat oriental, le pouvoir politique polonais octroie en effet un mandat d'expertise à certaines des institutions de recherche et d'expertise, plus ou moins indépendantes des ministères, qui constituent le milieu décisionnel polonais en matière de politique étrangère. De fait, le ministère des Affaires étrangères rassemble alors un comité de réflexion restreint, composé de certains membres de ces *think-tanks* et d'autres experts indépendants. Celui-ci s'est réuni dans des séances de travail entre mars et mai 2008 avec pour but de préparer un projet solide. Pour éviter de répéter les échecs de 2003 et 2006, le ministère a en effet constitué ce comité, censé aider à la rédaction d'un projet rentrant dans les canons européens. Comme le dit un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes, le ministre Radosław Sikorski et le ministère dans son ensemble ont besoin de s'appuyer sur des analyses solides, réalisées par l'ensemble des *think-tanks* de Varsovie spécialisés sur la question :

« Eastern partnership is a thing that was built by many people. But the face of the...of the Polish Eastern Policy, the person which was responsible for it, mostly, this person is Radosław Sikorski, our minister of Foreign Affairs... and it was his idea, and it was his idea, and of course...of course, you know, he is a politician, so he asked the back up of many people, their analyses and their ideas of making something new and the Eastern Partnership was there, all around... »¹.

Au dire de tous, il est parfaitement courant que le ministère s'appuie sur des experts. Le schéma de fonctionnement de ces relations est précisé en ces termes par Eugeniusz Smolar, directeur d'un des plus gros *think-tanks* de Varsovie, le *Centre for International Relations* :

« Departments [of Ministry of Foreign Affairs] work with each other, and then the document goes to the Minister, Minister sent the document to people like me, says "destroy it". So we destroy it, you know, we write the things anew, and there is a compilation of ideas etc, and it is in hands of Minister... [...] »².

L'existence de ce comité mandaté par le ministère pour travailler sur le projet de Partenariat oriental nous a été révélée par le témoignage de ses participants. Mais sa

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewiczyk à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

composition exacte a été difficile à établir : les acteurs interviewés ne proposent pas tous la même liste de ses membres, et nient parfois même la place que certains autres y auraient eue. L'appartenance ou non à ce comité restreint fait l'objet de luttes symboliques et de tensions palpables. Dans l'extrait d'entretien suivant, toujours avec Eugeniusz Smolar, ce dernier reconnaît l'existence d'un tel groupe sans vouloir faire mention explicitement de ses membres :

« So... there was a group of people, of three people that should work on the final presentation. (*Je lui demande de confirmer s'ils étaient uniquement trois*). Yes, three people worked on it (*silence gêné*). So... it doesn't matter who worked initially on that [...] »¹.

Lors d'une autre rencontre, un an plus tard, avec un commentateur politique, celui-ci, décrivant la composition de ce comité de travail, fait une remarque assassine sur le directeur du précédent centre :

« Maybe, maybe if you ask ... Eugeniusz Smolar [*directeur du Centre for International Relations*], he would tell you he was involved, but I don't think so... I was told this by someone at the Office of European Integration [*UKIE, ministère des Affaires européennes*] and...and...there were just those three. And everyone was a bit, you know... "what we do?" (*il rit*) »².

Dans la restitution rapide de la genèse du projet de Partenariat oriental au sein des institutions polonaises que cet acteur extérieur au processus livre, il accorde à l'un des *think-tanks* mentionné précédemment, le *Centre for Eastern Studies*, le rôle le plus important. Cette place fondamentale de ce *think-tank* est bien évidemment confirmée par un de ses directeurs adjoints, bien que celui-ci n'ait pas encore été en fonction à l'époque³, mais aussi un autre expert qui, retraçant le processus de consultation ayant lieu à l'époque, identifie une chercheuse de ce centre, déjà citée précédemment –qui avait déjà beaucoup travaillé à partir de 2002 sur le projet polonais de dimension orientale–, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz :

« Of course, MFA was decisive... (heuu)... but of course, they tried to discuss this topic...in different institutions. First of all... (heuu)... I can say "state institutions", *Center for Eastern Studies* for example... I think that they played important

¹ *Idem*.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

³ « I am not the best person to talk about the Eastern Partnership because [...] I am relatively new here, in the Office, as I joined... a few months ago, when the process of shaping the Eastern Partnership was already done, and the process was removed to the Ministry of Foreign Affairs ». Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

role... Maybe not crucial, but... mainly Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz. She is Deputy Director... at that time, she... yes, she was deeply involved, I can say. I remember, official statements even, of... Deputy of Minister of Foreign Affairs, Grazyna Maria Bernatowicz¹, she told that Kacha Pełczyńska-Nałęcz played one of the leading role... so, so... *Center for Eastern Studies* was deeply involved I can say... But also this circle of more or less independent and non-state experts... (heuu)... worked on this topic... you know, our discussions, this group, for instance, organized by *Center for Eastern Studies* and *Stefan Batory Foundation*... So, so different kind of, of... (heuu)... consultations I can say... but not as a... very well structured process, you know, frankly speaking... more or less as an open discussion... about this »².

Le rôle central de Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, directrice adjointe du *Center for Eastern Studies* est confirmé par l'autre directeur adjoint de ce *think-tank* :

« [...] Another Deputy Director was heavily engaged in the process, the shape of the Polish proposal... (heuu)... for the Eastern Partnership, and she is now out of the office for a few months... So she is not available [*il s'agit de Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, en congé de maternité au moment où nous sommes à Varsovie*] and... (heuu)... she was the person that carry on the process of... (heuu)... working out the Eastern Partnership agenda as such, because *Central for Eastern Studies* was indeed engaged, involved in this process, so... »³.

Plus important, notre personne ressource, le haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qui a suivi tout le processus de l'intérieur, témoigne lui aussi du rôle central de cette institution et en identifie également les deux autres participants :

« Almost everybody was involved... *think-tanks*, Polish *think-tanks* were involved, like the OSW [acronyme du nom polonais du centre, *Ośrodek Studiów Wschodnich*], which is *Centre for ... (je l'aide à trouver le nom en anglais)*... *Eastern Studies*, for example... very helpful, (heuuu)... centre like *demosEuropa* of Paweł Świeboda, the EU *think-tanks*... Eugeniusz Smolar's *Centre for International Relations*, etc, etc... *think-tanks* in Poland »⁴.

Sa version quant à la participation du *Centre for International Relations* entre en contradiction avec celle donnée précédemment par les autres acteurs et par l'attitude du

¹ Grazyna Maria Bernatowicz était alors, et depuis 2007, sous-Secrétaire d'État, en charge des affaires européennes au niveau bilatéral et multilatéral, et des questions liées à la politique de la République de Pologne au sein de l'UE, à l'exception des questions de sécurité. Elle est toujours en poste. On peut retrouver la liste de ses attributions en ligne, sur le site internet du ministère polonais des Affaires étrangères :

http://www.msz.gov.pl/Scope_of_activities_of_the_secretary_of_state_and_undersecretary_of_state_at_the_Ministry_of_Foreign_Affairs_16241.html

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoint du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

directeur de ce même centre, qui refusait de donner les noms des participants. Il paraît probable que ce dernier aurait profité de notre entretien pour mettre en avant le rôle qu'il aurait pu tenir dans ce processus ; on peut penser ici que c'est plutôt le fonctionnaire du ministère qui s'est trompé dans sa reconstitution des faits. Cependant, sa version est confirmée par le directeur d'une ONG traitant des relations entre la Pologne et l'Ukraine, Jan Piekło. Sa description du processus de consultation organisé par le ministère est par ailleurs précieuse, dans la mesure où elle le montre comme un processus continu, une chaîne incluant toute une variété d'acteurs. Elle fournit également une description des séances de travail du comité :

« As a matter of fact, number of ... (heuu)... NGOs were also involved in discussions on how to approach the problem of Eastern neighbours and brainstorming sessions... all these experts meetings... So, it was a chain of people who were involved, in different stages of developing the idea... I know that the *Centre for International Relations*, in Warsaw... Eugeniusz Smolar you know him, he was involved also in developing the idea... *Polish Institute of International Affairs*, it's quasi-governmental *think-tank*, was also involved in developing this idea... I was also involved in some, two or three, meetings where people were talking more or less on general... rather on general level about this initiative... and it was the beginning of the process. And... (heuu)... I think that it was... (heuu)... I don't know... (heuu)... a body of few people selected from different organizations which were delegated to sit down and write the draft... »¹.

Il semble donc bien difficile d'affirmer avec certitude quels étaient les trois membres de ce comité restreint. L'incertitude plane notamment quant au rôle du *Centre for International Relations*, mais aussi sur un des possibles autres centres ayant participé au processus, à savoir, *demosEuropa*. La présence de ce dernier *think-tank*, attestée par le fonctionnaire du ministère est confirmée par une des chercheuses du centre :

« The process was basically you know, based on consultations, and... and many experts gave advices on how to tackle the relations with the six countries concerned in the neighbourhood, because it is crucial also, one of the crucial direction of our country [...]. Of course we also took part in that, so there were major centers, which are basically specialized in the field of Eastern Europe and the countries concerned, and they gave advices on how to tackle the relations with them ». *So you were invited to make some proposition ?* « Yes, yes »².

Le directeur de ce *think-tank* confirme ces dires et, chose importante, précise que la consultation par le ministère s'est déroulée en avril. Il insiste aussi sur le fait qu'il incarne une

¹ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

voix plus indépendante que les autres :

« We were in April asked to produce a set of suggestions for the Ministry. The Ministry asked three *think tanks*... ours, *The Polish Institute of International Affairs*, which is the official government financed institution and the *Centre for Eastern Studies*, which is also financed by the government. So we were the only independant *think-tank* of that group »¹.

Le dernier participant était très vraisemblablement le centre dépendant du ministère des Affaires étrangères, *The Polish Institute of International Affairs*, même s'il est, là aussi, difficile d'en apporter une preuve irréfutable. Pour le coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie de l'institut, la réponse est cependant tout à fait claire : son centre a bien été consulté par le pouvoir politique :

« As far as I know, yes ; it was asked us and some other institutions to submit ideas... as far as I know the fact that the Eastern Partnership is so "ukrainian oriented" is the reflection of PISM [acronyme de ce centre, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*] contribution. But maybe just... it was kind of coherent with MFA [Ministry of Foreign Affairs] expectations, so... You never know. But at least, yes, PISM is responsible for ideas »².

Une autre chercheuse de cet institut confirme l'implication de cette institution, insistant sur son rôle exact, à savoir la rédaction d'un papier résumant les propositions des chercheurs du centre. Elle minimise la portée de leur travail, mettant surtout en avant le rôle du *Centre for Eastern Studies*³ :

« So, generally speaking it was in the MFA where it has been prepared, although they tried to make some kind of... (heuu)... they asked us, also for presenting our perception of this idea, yes? And we prepared a small paper about it, and we sent it to the MFA, and then, they were having also other opinions from other institutions, I think also from... (heuu)... *Center for Eastern studies*, I think that it was much more important institute from this perspective than our institute (*rires*). So... and then they prepared this proposal... » [Je lui redemande si le *Polish Institute of International Affairs* a bien produit un papier pour le ministère] « So... (heuu)... a "paper" is perhaps too much. It was more a kind of report on what is necessary to... what is

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichoński, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs* à Varsovie le 22 août 2008.

³ Un autre expert du même centre souligne lui aussi le rôle central du *Center for Eastern Studies* : « I guess it was an initiative which was developed internally within the government, within the Polish government... (heuu)... between the Ministry of Foreign Affairs and what is called the Institute for...the *Centre for Eastern Studies*. [...] (*Je demande s'il y a eu d'autres think-tanks impliqués*). To the best of my knowledge, initially, at the very beginning, only these were the two involved... At that times, the idea was kind of floating within the government ». Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

necessary to... to take into account preparing this proposal... [...] But, we were in fact not very much involved because... we don't know if the Minister even read it, you know? (*rires*)... because it was only a consultation and it is the role of our institution to be... (heuu)... to prepare something if we are asked for it, but... after we don't know (*rires*) if your ideas are used or not »¹.

Il est donc bien difficile de reconstituer précisément la composition du comité restreint créé par le ministère polonais des Affaires étrangères pour réfléchir à un projet de politique orientale. Son existence est intéressante dans la mesure où elle atteste de liens très forts, en Pologne, entre les milieux scientifiques et d'expertise et le pouvoir politique et où elle témoigne des logiques du *policy-making* au sein de cet État. Il faut également remarquer ici que, contrairement à une vision répandue dans l'analyse de la politique étrangère, ce n'est pas l'« homme d'État », le ministre, qui a, seul, une idée et la promeut de manière unilatérale, pas plus d'ailleurs que les institutions constitutionnellement en charge de la conduite de la politique extérieure. Un tel projet implique nécessairement un ensemble d'acteurs, comme le rappelle un fonctionnaire du secrétariat aux Affaires européennes :

« I guess, you know, the face of the policy is not only Mr Sikorski but of course there was a kind of combination of, of all the different people that wanted to build that...and I guess, you know, that it is hard to say that there was one person, and that it was its ideas, its invention, and its projects, because it would not work like that... but of course Mr Sikorski, and also Prime Minister Mr Tusk, and all the people involved, they were pro-active [...]... you know this was a whole combination of people who were looking for that »².

Cela n'aurait pas de sens de chercher à attribuer un projet uniquement à un ministre rappelle un autre fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères. À la question de savoir à qui reviendrait la paternité de celui-ci, il répond :

« I would say that nobody knows how this... as always, the idea has a lot of authors, so... For sure, it wasn't just the invention of one person. So it was huge work of several ministries, several NGOs, and... (Heuuu)... our *think-tanks*, here, in Poland [...]. So... (Heuuu)... it has taken several months, to prepare main ideas, main structures [...] »³.

Le ministre valide bien souvent des « décisions » ou des propositions muries lentement dans les rouages de son ministère, et en collaboration avec d'autres d'acteurs gravitant autour de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

celui-ci. Les termes employés par un des acteurs rencontrés paraissent totalement adéquates pour décrire les logiques de la gestation du projet de Partenariat oriental au sein de l'État polonais : « *So, it was a chain a people who were involved, in different stages of developping the idea...* »¹. Ce travail fut, de plus, très intense car réduit à une période de trois mois, de mars à mai 2008

Néanmoins, la composition exacte de ce comité, maille essentielle de cette « chaîne de personnes » continue à nous échapper. Mais peu importe, au final sa composition exacte, au membre prêt. Tous ses acteurs sont, d'une manière ou d'une autre, des spécialistes consultés par le ministère lors de séances de travail préparatoire –les travaux de certains d'entre eux sont même depuis longtemps exploités par le pouvoir politique. Par ailleurs, les luttes symboliques sur la participation à ce comité révèlent en creux, par les discours discordants des acteurs rencontrés, l'importance de ce dernier. Seule certitude à tirer : ce comité a bel et bien existé et a eu un rôle non négligeable de consultation –vu les tensions symboliques que suscitent pour les différents membres de *think-tanks* la question d'y avoir participé ou pas. Dans la reconstruction de la genèse du Partenariat oriental, et étant donné notre angle d'observation, focalisé sur la configuration nationale d'acteurs polonais, ces séances sont donc un élément clé. Elles ont été nécessaires pour arrêter une position relativement consensuelle que les dirigeants polonais pourraient ensuite avancer devant leurs partenaires européens. En cela elles constituent une étape fondamentale de la genèse du Partenariat oriental.

De ce chapitre consacré à la formalisation en Pologne d'un nouveau projet de gestion du voisinage oriental de l'UE, ressort nettement que la conjugaison de différents facteurs a conduit les dirigeants polonais à travailler à nouveau sur un thème cher à leur politique étrangère depuis 1989. Des facteurs géopolitiques externes perçus comme menaçants par les acteurs, auxquelles se sont ajoutées des obligations résultant de l'élargissement de l'espace Schengen, provoquent une prise de conscience, au niveau européen, de l'importance de cette zone géographique que constituent pour l'UE ses voisins orientaux et du problème qu'elle

¹ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

peut représenter. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre au début de l'année 2008 pour les autorités polonaises pour promouvoir une nouvelle fois, dans une version rénovée, leurs positions sur la question, occasion qu'elles ne peuvent saisir que grâce à un changement d'équipe gouvernementale. Le gouvernement pro-européen de Donald Tusk, emmené ici par son ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski, se remet au travail en mars 2008 afin de proposer un nouveau projet à ses partenaires. De mars à mai 2008, au cours d'une période d'intense labeur, des acteurs clés au sein du ministère des Affaires étrangères travaillent conjointement avec un comité d'experts triés sur le volet, à la préparation d'un texte clair et précis.

Ce chapitre, au-delà du travail de reconstitution de cette étape essentielle de la genèse du processus d'action publique « Partenariat oriental » qu'est la construction, au sein même d'une configuration polonaise d'acteurs de ce projet et de sa formalisation, permet de mettre en évidence le rôle de production, au niveau domestique, des préférences nationales sur des sujets donnés¹. Il souligne également que peut exister chez ces acteurs nationaux une dynamique d'apprentissage des techniques et comportements en vigueur dans le processus décisionnel européen. Une progressive logique d'appropriation par les dirigeants polonais des manières de faire et normes « européennes » -comme par exemple la nécessité de trouver des alliés, de bénéficier d'une crédibilité politique forte au sein de l'UE, le recours aux conseils d'acteurs bénéficiant d'une certaine expertise quant aux us et coutumes du *policy-making* européen- est en effet repérable. Ainsi, ayant pris conscience des manières de faire au sein de l'Union européenne, il s'agit pour les dirigeants polonais de ne pas répéter les erreurs passées -ni celles d'ailleurs du gouvernement français dans son projet d'Union pour la Méditerranée. À cette fin, le papier polonais va s'avérer fort différent des précédents, tant sur le fond que sur la forme. Varsovie s'emploie notamment à impliquer certains de ces partenaires -en l'occurrence, la Suède- dans la rédaction finale, et engage ensuite sa diplomatie dans un travail d'explication du bien fondé du projet et de persuasion des autres États membres. Ce travail de construction d'un consensus, parmi les partenaires européens de la Pologne, autour de son projet de Partenariat oriental fait l'objet du chapitre suivant. Il s'agit de la troisième et dernière étape dans la genèse du Partenariat oriental, étape décisive dans la mesure où elle

¹ Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, op.cit.

conditionne l'acceptation de ce projet et sa mise en œuvre effective. Le chapitre suivant sera donc tourné vers l'analyse de la mise sur l'agenda européen de ce projet par le biais d'une action de promotion des dirigeants polonais et de leurs alliés politiques au sein de l'Union européenne.

Chapitre VI – Le ralliement au Partenariat oriental : la construction communautaire du consensus autour de la proposition polonaise

Dans ce travail de déconstruction de la genèse du Partenariat oriental, trois moments ont été identifiés dès l'introduction de cette seconde partie. Après avoir mis en évidence un premier temps, formé de l'échec des précédentes tentatives des dirigeants polonais pour mettre en avant une politique orientale de l'Union européenne, puis un second, situé dans le courant de l'année 2008 où, du fait d'un changement de contexte, on se remet au travail sur ce sujet à Varsovie –au sein des institutions spécialisées dans la politique étrangère où s'élabore alors une nouvelle proposition de politique publique. Cette formalisation d'un projet concernant la politique orientale de l'Union européenne débouche sur un troisième moment : celui de la construction, par les responsables politiques et diplomates polonais, d'une coalition de soutien à leur proposition parmi leurs partenaires européens, et ce afin de parvenir à un consensus sur ce texte et ouvrant la voie à son acceptation au plus haut niveau¹. Ce travail de ralliement au Partenariat oriental constitue l'objet du présent chapitre, dernière étape de la genèse du projet, dont la chronologie est rappelée en ces termes par un haut fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères ayant participé à l'ensemble du processus :

« 2006 was a special case ; but then we restarted this initiative, I would say, in... in April 2008. After Prague, we met in Prague with seven countries in March, and then, since they decided, the Czechs decided, to present it just as a non-paper without any initiative, so we decided, I think, at the end of March, beginning of April 2008 to work on the document that we had, and just to prepare this initiative, to get in touch with Sweden, etc, etc... So from April-May we had the most intensive consultations on this, and then June, more or less »².

À l'orée de ce travail de restitution de cette troisième phase de la genèse du Partenariat oriental, deux précisions s'imposent. La première est relative au type de sources utilisées pour mener à bien notre étude : les événements retracés ici sont relativement récents et n'ont pas encore fait l'objet d'une quelconque analyse historique. Aucune étude universitaire ne permet d'appuyer notre étude pour retracer les mouvements diplomatiques des dirigeants polonais,

¹ Se reporter à la chronologie disponible en Annexe 7.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

seuls des rapports de *think-tanks* sont disponibles. Par ailleurs, ces événements sont peu connus du public, du fait de la teneur, par nature, secrète des négociations et discussions ayant lieu pour persuader des responsables politiques de différents États membres de l'UE de soutenir un projet. Du fait de ces deux caractéristiques du moment historique étudié dans ce chapitre, les seuls matériaux disponibles pour retracer ce moment de la genèse du Partenariat oriental sont les entretiens effectués à Varsovie auprès de décideurs polonais haut placés, d'observateurs et d'experts ayant assisté ou suivi ce processus. L'information entre les différents entretiens doit être recoupée, d'où une possible sensation de répétition à la lecture des extraits cités. Il s'agit cependant d'une nécessité scientifique pour tenter d'atteindre un niveau certain de fiabilité des données empiriques. À côté des interviews, des coupures de la presse polonaise et européenne témoignent également de l'aboutissement du travail du gouvernement polonais et des derniers moments précédant l'acceptation du projet de Partenariat oriental.

La seconde précision concerne la place du présent chapitre dans l'architecture générale de cette thèse. Au-delà de cette description purement historique de la dernière étape de la genèse du Partenariat oriental, certaines dynamiques y apparaissent en filigrane, qui intéressent directement le politiste. Le fil rouge de ce chapitre sera l'étude d'un processus de mise sur agenda au niveau européen. Les spécificités du *policy-making* européen ont certes déjà été étudiées dans le chapitre I, mais il semble important ici d'y revenir un instant, pour rappeler quelles sont les règles de décision s'appliquant dans le domaine de la politique extérieure de l'UE, et donc de la politique européenne de voisinage. Dorothee Heinsenber, dans une étude de la prise de décision au sein du Conseil de l'UE rappelle que la littérature basée sur des études empiriques du Conseil montre que le consensus est la norme et que le vote, même dans le cas de l'unanimité, n'est que très rarement utilisé¹. Comme le montrent de nombreux travaux quantitatifs, la plupart des décisions, même sur des questions routinières, sont prises à l'issue de longues discussions et négociations qui voient finalement émerger un accord. Et cette auteur de souligner qu'une meilleure compréhension des logiques du consensus et de ses implications pour le système décisionnel européen devrait être au

¹ Dorothee HEINSENBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal decision-making in the Council », *European Journal of Political Research*, n°64, 2005, pp.65-70, p.66.

fondement de toute analyse de l'UE et de son fonctionnement. Ainsi, selon elle, il est important de prendre en compte le pouvoir des États membres au sein du Conseil, pouvoir qui vient en partie de leur insertion dans un certain nombre de coalitions, et qui a une influence non négligeable afin d'atteindre (ou non) le consensus désiré¹. Comme cela a déjà été mentionné, la construction de coalition d'États membres pour soutenir un projet est donc fondamentale pour voir celui-ci adopté. Sebastiaan Princen ne dit pas autre chose dans son analyse des processus de mise à l'agenda au niveau européen : pour dépasser les blocages et voir un projet accepté au niveau européen, les responsables politiques doivent trouver des soutiens et monter des coalitions de partenaires². Résumons donc : étant donné les spécificités du *policy-making* européen –surtout en ce qui concerne les questions de politique étrangère–, il est nécessaire pour un État membre porteur d'un projet, de s'assurer un maximum de soutiens, autrement dit, de mettre en place une coalition assez puissante d'États favorables au projet et de procéder à un travail de persuasion de partenaires sceptiques ou réticents, pour établir un rapport de force au sein du Conseil en faveur de son projet et atteindre ainsi, après discussions, le consensus nécessaire. Il s'agit de coordonner au niveau européen, les positions nationales des différents États membres pour parvenir à un consensus sur un projet donné³. Dans le cas de la genèse du Partenariat oriental, la fabrication du consensus par la les dirigeants polonais passe par une association avec un partenaire choisi pour des raisons précises, la Suède, puis par la construction d'une solide coalition composée de « *like-minded states* », soit un groupe d'États ayant la même vision qu'eux des problèmes du voisinage oriental.

¹ *Ibid.*, p.66.

² Cet auteur présente ainsi trois différentes phases successives du processus de mise sur agenda au niveau européen : 1/ développement de débats européens transnationaux sur une question donnée ; 2/ cette question est prise en main par les dirigeants européens qui décident de développer des débats dessus au sein des institutions européennes ; 3/ la question est finalement portée sur l'agenda décisionnel européen si les politiciens qui la soutiennent sont capables de dépasser les blocages de potentiels adversaires, que ce soit au sein même des institutions communautaires ou parmi les États membres. Si cette classification a le mérite d'être fonctionnelle, il faut noter que ces trois étapes sont des idéal types et que le processus est loin d'être dans les faits aussi linéaire. Sebastiaan PRINCEN, *Agenda-setting in the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

³ Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, *op.cit.*

Ce chapitre offrira ainsi un exemple concret du processus décisionnel graduel à l'œuvre au sein de l'Union européenne, notamment en s'intéressant à la phase complexe de mise sur agenda par les acteurs d'un problème public. L'accent sera également mis sur le rôle fondamental de construction du compromis et du consensus des présidences tournantes du Conseil de l'UE, qui facilitent la mise sur agenda et la prise de décision. La République tchèque, fervent supporter du Partenariat oriental, est en effet aux commandes de la présidence tournante de l'UE au premier semestre 2009, puis qu'elle est remplacée au second semestre par la Suède. La succession de ces deux présidences, menées par des États ayant à cœur la réussite du projet de politique orientale européenne, garantissait ainsi que celui-ci reste une priorité sur l'agenda européen et qu'une attention minimale lui soit accordée.

A – L'invitation de la Suède à se joindre au processus

Les responsables politiques et diplomates polonais, bien conscients du fait que l'échec de leurs précédentes tentatives pour influencer la politique orientale de l'UE pouvait en partie être attribué à l'absence de soutien de leurs partenaires européens, souhaitent, en 2008, éviter de répéter une telle erreur. Après avoir réfléchi sur un texte résumant les propositions polonaises –un moment auquel ont été associés des experts réunis dans un comité consultatif– la recherche tactique de soutiens s'impose : il s'agit de rendre ce projet acceptable par l'ensemble des partenaires européens et par les institutions communautaires. Or, seuls, les dirigeants polonais ne sont pas en mesure de promouvoir de manière correcte leur projet ; ils ne peuvent pas non plus s'appuyer uniquement sur leurs soutiens traditionnels –Groupe de Visegrád, États baltes, autrement dit, les nouveaux États membres– ce que rappelle un expert polonais :

« You know that the Commission cannot decide about EU's external policy ; the Council is the key player. So there is a problem to find among member states, strong group of supporters for policies... for Eastern Partnership as well... (heuu)... and here I think that it is a problem, to some extent : Poland can play, to some extent, a role of a regional leader, among new member states. But only to some extent I can say... But it is not possible to achieve its goal only with this kind of... (heuu)... consortium I can say... of new member states, from the Eastern part of the EU... Baltic states, Visegrád countries [...] »¹.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

Il paraît en effet impossible de promouvoir le projet uniquement avec des « nouveaux » États membres de l'Union, car cela biaiserait le rapport de force au sein du Conseil de l'UE et donnerait peu de poids à la proposition de Partenariat oriental. De plus, selon certaines rumeurs officieuses, les désaccords entre les dirigeants tchèques et polonais, déjà mentionnés plus haut et relatifs à la paternité du projet, rendent impossible une présentation conjointe de ces deux pays, ce que souligne le directeur adjoint du *Center for Eastern Studies* :

« Well it is... (heuu)... non official position, I would called it some rumours, yes ? But... you know, it was a decision, a political decision, to have the proposal of Eastern Partnership, presented together with a Swedish partner, not with a Visegrád country. I heard about some Czech reluctance to go forward with the idea because Czechs were much more eager to develop the idea of enhanced cooperation with Eastern Europe during their presidency, European Union Presidency, yes ?... so Czech government was much more reluctant, and... you know... (heuu)... if it was up to me to decide who would be the best partner to... to cooperate on the proposal, I would... I would prefer to do it together with [old member state] partner, because countries of Central Europe, Poland and Czech Republic, are usually put together into one same basket as countries that... (heuu)... which think in the same... (heuu)... way, which are somehow similar, yes ? »¹.

Officiellement, la raison pour laquelle le gouvernement polonais ne recherche pas l'alliance de la République tchèque est pourtant avancée par le haut fonctionnaire X, en charge à l'époque du dossier. D'après ses dires, il aurait semblé injuste de promouvoir le Partenariat oriental avec un seul des membres du Groupe de Visegrád :

« We though it could be good to do it with another country. We discuss several possibilities, we could have done it with Lithuania, a like-minded country, we could have done it with the Visegrád group, but... but since we did this work [*les consultations au sein du groupe de Visegrád*], let's say, with seven countries, so it didn't make sense maybe... So we decided to opt for Sweden »².

La Suède est donc choisie pour être le partenaire de la Pologne, un choix qui semble, *a priori*, surprenant et quelque peu inattendu³. En effet, l'allié naturel qui s'imposait, du fait des priorités de sa politique étrangère et de l'ancienneté de sa participation à l'UE, était l'Allemagne. On se rappelle en effet qu'en 2007, durant sa présidence du Conseil de l'UE, les dirigeants allemands avaient avancé un projet fort similaire à celui cher à leurs homologues polonais, l'« ENP+ », qui n'avait alors pas abouti faute de soutien. S'il semble que dans un

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoint du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

premier temps Berlin ait été approché par les diplomates polonais pour promouvoir avec eux leur projet de politique orientale, l'idée a été bien vite abandonnée. Des reticences semblent avoir émergées dans les deux capitales. Côté allemand, on s'étonnait alors que le projet polonais ressemble tant à l'ancien texte allemand d'ENP+ que les dirigeants polonais d'alors n'avaient pas soutenu¹. Côté polonais, malgré le rapprochement effectué par le nouveau gouvernement de Donald Tusk et l'amélioration rapide des relations germano-polonaises qui s'en suit, une certaine méfiance semble subsister, liée à de vieilles rancœurs :

« I cannot confirm it to you, but there was a feeling that we would have better understanding with Sweden. That means... we are very angry towards the Germans for creating this gas pipeline, you know, Northern Gaz Pipeline, with Schroeder and Putin agreement ; and this is really heating our interests. So, we had the feeling that Germany has too many interests with Russia to really work hard in making this concept working [the Eastern Partnership]. We were proved wrong. German became then a very loyal supporter of the concept of Eastern Partnership »².

Cependant, il faut peut être chercher ailleurs la volonté polonaise d'éviter de former un tandem avec son voisin allemand. Comme le souligne un observateur rencontré, c'est sans doute tout simplement par crainte que leurs homologues allemands revendiquent la paternité du projet et s'attirent par là même la reconnaissance de leurs confrères européens que les diplomates et responsables polonais ont opté pour un partenaire plus inattendu et donc moins encombrant. La volonté d'émancipation de la tutelle du voisin occidental germanique peut ainsi expliquer que les décideurs polonais aient choisi de faire leurs premiers pas, en tant que porteurs de projet au sein de l'UE, accompagnés d'un autre partenaire :

« Commencer ça avec les Allemands, ce n'est pas... c'est évident qu'on doit avoir les Allemands de notre côté... mais peut-être que pour la Pologne chaque initiative polonaise-allemande était par définition... (heuu)... l'initiative de Berlin ! (rires) »³.

¹ Grzegorz Gromadzki le souligne en ces termes : « Maybe it is only my impression... but Germany, German government, of course, is not against this, but you know, is not maybe... 100% for it. What are the reasons ? Maybe this kind... of German, thinking that, "yes, we proposed this ENP+... but you know... it didn't happen (rires), and now Poland proposes, and Sweden, proposes, frankly speaking, very similar concept that is accepted... So it is not our... our proposal"... ». Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Kazimierz Woycicki, journaliste, spécialiste des relations entre l'Allemagne et la Pologne, professeur au *Centre for East European Studies* de l'Université de Varsovie, à Varsovie le 14 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

Cependant, si l'Allemagne n'est pas choisie comme partenaire principal pour la promotion du Partenariat oriental, cela ne résulte pas d'une quelconque brouille. La preuve en est puisque les autorités allemandes vont ensuite montrer un soutien sans faille au projet - nous y reviendrons y peu plus loin. Finalement, la Suède est donc invitée par le gouvernement polonais à retravailler sur le projet et à présenter conjointement avec lui la version finale, connue dorénavant comme une initiative « polono-suédoise ». Si le choix de cet allié semble *a priori* original, il n'en est pas dénué de sens. Il existe en effet de bonnes raisons pour que les autorités polonaises choisissent cet État comme co-auteur de leur Partenariat oriental : les dirigeants suédois semblent à la fois pour elles être des partenaires naturels et une caution morale.

La Suède, partenaire « naturel » de la Pologne

Si la Suède est approchée par la Pologne, cela résulte, en premier lieu, du fait d'une bonne entente entre les deux États. Cette compréhension mutuelle se retrouve à deux niveaux, collectif et individuel. À titre collectif, les deux États et leurs politiques étrangères, ont, en effet, des priorités semblables. Les dirigeants suédois, tout comme leurs homologues polonais, se sont toujours intéressés au voisinage oriental de l'Union européenne, ceci en raison de facteurs géographiques et historiques, selon un expert polonais :

« Stockholm a déjà... (heuu)... voit cette région, des deux mers [entre la mer Baltique et la mer Noire]... ce n'est pas... la pensée de la Suède ce n'est pas limité au Balticum, mais peut-être parce qu'ils sont un peuple de mer, dans un certain sens, ils ont tendance à voir toute cette région entre ces mers... (heuu)... pendant plusieurs siècles ils ont fait des guerres sur ce terrain (*rires*) alors, historiquement... ils connaissent l'Europe jusqu'à Kiev, oui ?... »¹.

Effectivement, d'un point de vue historique, les dirigeants suédois connaissent bien la zone de l'Europe centrale et orientale et en ont une certaine mémoire. Comme le montre l'encadré suivant, l'espace de l'Europe centrale et orientale est important dans l'histoire suédoise, tant du point de vue militaire que commercial, dans la mesure où ses soldats et marchands l'ont souvent sillonnée : elle occupe donc un rôle de choix dans la genèse, l'expansion et le retrait de l'État suédois.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Kazimierz Woycicki, journaliste, spécialiste des relations entre l'Allemagne et la Pologne, professeur au *Centre for East European Studies* de l'Université de Varsovie, à Varsovie le 14 avril 2009.

La Pologne et la Suède : des liens historiques, géographiques et commerciaux anciens

L'historien Jean-Pierre Mousson-Lestang, spécialiste de la Suède, souligne que, du VIII^e au XI^e siècle, les Vikings suédois, les Varègues (*Väringar* ou *Varjager*), ont quitté la Scandinavie et traversé la mer Baltique dans de grandes expéditions. Selon certains écrits, les Rus (Suédois) ont atteint, dès la fin du VIII^e siècle et le début du IX^e siècle, le littoral de l'Asie Mineure et de la Crimée¹. Des bases militaires ont été installées sur les territoires de l'actuelle Russie – à Staraja Ladoga (*Aldejuguborg*), à Novgorod (*Holmgård*), à Rostov– ainsi que de l'Ukraine – à Kiev (*Kasnugård*). Des sources écrites attestent d'expéditions varègues le long de la Volga jusqu'à Atil et Bagdad, mais aussi le long du Dniepr, sur la mer Noire, jusqu'à Constantinople (*Myklagård*). D'après le même auteur, l'expansion des Varègues en Europe centrale et orientale ne se limite pas à des expéditions militaires. En effet, des commerçants varègues l'ont également longtemps sillonné : « s'ils furent des soldats, les Varègues eurent aussi une importante activité marchande sur la route Baltique-bassin de la Volga, en particulier de Staraja Ladoga (*Aldejuguborg*), sur la rive sud du lac Lagoda ». Ainsi, « comme commerçants ils utilisèrent les axes du Dniepr et de la Volga pour atteindre la mer Noire, la Grèce, la Caspienne. Cette expansion a longtemps été expliquée par la pression démographique. Une raison plus forte est sûrement que les conquêtes musulmanes avaient coupé la Méditerranée en deux et ralenti, voire tari, les échanges entre l'Orient et l'Occident. Les grandes places de commerce de l'Europe occidentale, Dorestad (Pays-Bas), Quentovic (Somme) et Hedeby (Schleswig) furent reliées à l'Orient par l'Europe du Nord via Novgorod (*Holmgård*), Kiev (*Kasnugård*) et Byzance (*Myklagård*). En échange des esclaves ou des fourrures, les Varègues reçurent des soieries, de l'or, de l'argent et même du cuivre [...] ».

L'expansion suédoise dans la région se poursuivit au cours des siècles. Au XVIII^e siècle, durant la « grande guerre du Nord », le jeune souverain suédois, Charles XII (1697-1718) dut défendre son empire baltique contre les appétits expansionnistes de certains États européens. Il fut amené à combattre le Danemark, à délivrer Riga occupée par August II, Électeur de Saxe élu roi de Pologne, et à se retourner contre les troupes russes menées par Pierre le Grand, gagnant le 30 novembre 1700 la bataille de Narva. Occupant une partie de la Pologne, Charles XII dut faire face à la poussée des Russes dans les provinces baltes et en Pologne ; il décida alors de passer en Ukraine où il comptait sur le soutien de l'hetman des Cosaques, Mazeppa. Ce séjour ukrainien tourna à la catastrophe et aboutit finalement à la défaite de Charles XII, obligé de se réfugier à Bender en Moldavie, en territoire turc. Durant l'exil du roi, la situation du royaume de Suède empira, et Charles IX mourut le 30 novembre 1718 lors d'une bataille contre la Norvège, sans héritier, ce qui entraîna un long conflit de succession.

Jean-Pierre MOUSSON-LESTANG, Histoire de la Suède, Paris, Éditions Hatier, 1995, pp.25-26 et p.28 pour les citations. Voir également la carte des expéditions vikings en Europe centrale et orientale p.27. Sur la grande guerre du Nord et l'exil ukrainien, se reporter pp.81-86.

Certes, aujourd'hui la Pologne et la Suède ne sont pas de grands partenaires commerciaux¹. Mais ces liens historiques, géographiques et commerciaux anciens ont une conséquence : la politique étrangère de Stockholm est encore aujourd'hui résolument engagée à la fois dans la région Baltique et dans celle de l'Europe centrale et orientale, trait qu'elle partage avec la

¹ La Suède a par exemple exporté en 2008 en Pologne 2,51% de ses exportations totales. La Pologne de son côté fait la plupart de ses échanges commerciaux avec l'Allemagne et l'Italie ; les exportations à destination de la Suède se portaient en 2005 à environ 3,25% de ses exportations totales (par comparaison, l'Allemagne représentait alors 28,33% des exportations totales). Statistiques suédoises provenant du *Swedish Trade Council* ; données accessibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.swedishtrade.se/sv/exportfakta/statistik-och-analys/handelsstatistik/POLAND/>. Statistiques polonaises provenant du ministère polonais de l'économie, données accessibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.exporter.gov.pl/Informacja/Skroty.aspx?kategoria=155&Page=1&PageSize=50&WarunkiSortowania=SlowaKluczowe&WarunkiSortowaniaOrder=ASC>

Pologne. Cet engagement n'est pas forcément commercial mais plutôt politique : la Suède est un fervent promoteur de la coopération autour de la mer Baltique, du maintien de bonnes relations avec la Russie, mais aussi, point névralgique ici, de la politique étrangère de voisinage et de son renforcement à l'Est. Un chercheur polonais le rappelle en ces termes :

« So Sweden is especially involved in this Baltic region, so Baltic regional cooperation, it is its priority... And also is very important in Swedish foreign policy the idea of... (heuu)... the EU as a *soft power*. And... (heuu)... Sweden tries to... (heuu)... develop this idea, both in Eastern and Southern neighbourhood. But obviously, because of its geographic position, is closer to Eastern neighbours, so in this context, we could see... (heuu)... very important involvement of Sweden in this region »¹.

En plus de ses antécédents historiques, les priorités de la politique étrangère suédoise dans la zone du voisinage oriental sont liées à une appréciation fort répandue chez ses dirigeants du rôle de l'UE en tant que *soft power* sur la scène internationale². En effet, « la Suède insiste sur le pouvoir d'attraction du modèle d'intégration européenne et sur les capacités de l'UE à stimuler des changements économiques et démocratiques dans les zones du voisinage. La principale motivation derrière l'engagement de la Suède en faveur d'une politique de voisinage pour les États voisins de l'Est, est de soutenir ces pays, pour qu'ils se rapprochent de l'UE. Les États du voisinage oriental sont en effet considérés par les dirigeants suédois comme de potentiels États membres. La PEV n'est pas envisagée comme une alternative à l'élargissement, mais comme une étape préparant les États du voisinage à une possible accession future à l'Union »³. Sur ce point, les vues sont strictement identiques à celles des autorités polonaises, qui critiquaient justement la PEV de ne pas être un instrument

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Un panorama complet des acteurs de la vie politique, médiatique et intellectuelle suédoise impliqués dans le débat relatif au voisinage de l'Union européenne et à son élargissement a été fait par le *think-tank* européen ESI, *European Stability Initiative*. Ce rapport concerne plus spécifiquement l'élargissement de l'Union européenne vers l'Europe du Sud-Est et les Balkans, mais révèle également le nom et les coordonnées des acteurs identifiés comme importants en Suède sur les questions de voisinage : *Communicating Europe : Sweden Manual – Information and contacts on the Swedish Debate on EU Enlargement in the Western Balkans*, rapport de l'*European Stability Initiative*, 2009, pp.1-83. Disponible en ligne sur le site du centre:

http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_sweden.pdf

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.52.

d'élargissement de l'UE. Ainsi, en raison d'une conception commune du voisinage de l'Union, les Suédois sont perçus par les diplomates polonais comme étant des partenaires tout à fait à même de comprendre les problèmes et enjeux relatifs aux « *near abroad* » de l'Union européenne, avec un engagement discret mais effectif dans la région¹. Les enjeux de la région ne leur sont pas étrangers, d'où une très forte « compréhension mutuelle » avec leurs homologues polonais, ce qui en fait un partenaire « naturel ». Ces commentaires d'experts polonais soulignent nettement ce point :

« Well, we found that, we have a quite common approach with Swedish partners on the issue. I mean, during our contacts, we find that the Swedish simply agree on a certain philosophy, on a certain approach... » « *So there is a kind of « mutual understanding ».* « Yes »².

« [...] Sweden is the one natural partner I think ; it is very engaged in the Eastern countries and spent a lot of money on projects, it is a huge contributor in the EU budget as well. So I think it is a natural partner »³.

La compréhension mutuelle entre partenaires suédois et polonais existe bien en termes de priorités de politique étrangère : en attestent les différentes manifestations soulignant la proximité entre Stockholm et Varsovie, comme la célébration des anniversaires des relations diplomatiques entre les deux États. Ainsi en 2003, le ministère polonais des Affaires étrangères célébra « l'année de la Suède dans la politique étrangère polonaise », avec le programme *Polen.nu* qui visait à « approfondir la connaissance de la Pologne en Suède et de rapprocher encore plus les deux pays »⁴. Dans le discours d'ouverture de cette année de la Suède, le ministre polonais des Affaires étrangères, Włodzimierz Cimoszewicz, affirmait –de manière quasi prophétique si l'on s'en réfère à la politique étudiée ici– que « la Pologne et la

¹ « I think that the Swedes do understand the Eastern problems... so, they are very active, probably less publicly that we are, but they are active into supporting the third sector, NGO's and local communities across the countries to the East of the EU... So I think they clearly know what is at stake there ». Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, Directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

⁴ Exposé de M. Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, lors de la cérémonie d'ouverture de l'année de la Suède dans la politique étrangère polonaise, Riksdag, Stockholm, 14 février 2003. Disponible en ligne sur le site du ministère polonais des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

Suède seront bientôt des partenaires au sein de l'Union européenne, façonnant le futur de notre continent »¹. En 2009, le gouvernement polonais célébra également le 90^{ème} anniversaire des relations diplomatiques entre la Pologne et la Suède, insistant sur les liens unissant peuples et États, rappelant même le soutien suédois apporté à la transition démocratique polonaise. L'accent est également mis sur les relations actuelles : « de nos jours, la Pologne et la Suède sont des partenaires proches au sein de l'Union européenne et ont des positions convergentes sur la plupart des questions internationales et européennes importantes. Nous partageons une vision du future de l'Europe, comme en atteste l'initiative conjointement promue du Partenariat oriental [...]. La Suède et la Pologne, du fait de leur expérience historique, sont bien placées pour lancer des initiatives conjointes et pour contribuer ensemble au progrès de l'UE »². Ainsi, comme pour la Pologne, « pour le gouvernement suédois, le Partenariat oriental est un moyen de contribuer à leur développement [*celui des voisins orientaux*] et d'améliorer la stabilité et la sécurité dans son voisinage ; [...] il s'inscrit dans le soutien de longue date offert par la Suède aux pays Baltes et dans son souhait de continuer à élargir l'Union »³.

Cette compréhension entre dirigeants polonais et suédois résulte aussi d'un facteur individuel, qui rend ce partenariat d'autant plus naturel. Il existe en effet, selon de nombreux témoignages, une affinité très forte entre leurs deux ministres des Affaires étrangères, Radosław Sikorski et Carl Bildt. Il semblerait bien que ce soit lors d'une rencontre informelle entre les deux hommes à Varsovie au début 2008 qu'ait été décidé d'une alliance pour la promotion conjointe du Partenariat oriental⁴. Un des experts rencontrés, de par sa position –il est l'époux d'une femme politique connue en Pologne, Lena Kolarska-Bobińska, membre de la *Plateforme civique*, parti actuellement au pouvoir–, a été le témoin oculaire de cette rencontre. Il la raconte avec précision et humour :

¹ *Idem*.

² Piotr PASZKOWSKI, porte-parole du ministère polonais des Affaires étrangères, *90th anniversary of diplomatic relations with Sweden*, texte disponible en ligne sur le site du ministère, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/90th.anniversary.of.diplomatic.relations.with.Sweden.28081.html>

³ Eva HAGSTRÖM FRISELL, Ingman OLDBERG, « Voisins distants : la présidence suédoise de l'UE et la Russie », *Russie.Nei.Visions*, n°42, juillet 2009, publication de l'IFRI, pp.1-22, p.19. Accessible en ligne sur le site suivant : <http://www.ifri.org/?page=detail-centre-recherche&id=36>

⁴ Nous n'avons hélas pas plus de précision sur la date exacte de cette rencontre.

« Carl Bildt came to Warsaw –the Swedish foreign minister– and he... The Swedish ambassador asked me and my wife [*Lena Kolarska-Bobińska directrice d'un think-tank connu en Pologne, Institute of Public Affairs (IPA), eurodéputée polonaise du PPE*] to supper at the embassy with Carl Bildt. It was going to be an informal thing to talk about Poland... and then, Sikorski [*le ministre polonais des Affaires étrangères*] was invited with his wife. And, there we were, and... then... before the supper started, this dinner, Sikorski and Carl Bildt went to another room... and they came back, with this very kind of face, you know, like you have been kissing someone you should be kissing (*rires partagés*). And it was obvious that they had talked to each other seriously about something... And I think that was when they talked about the Eastern Partnership. So, so... that way Sweden was involved... »¹.

Ce témoignage est précieux, dans la mesure où il permet de comprendre comment, de manière très informelle et presque par hasard, des liens se sont noués entre les leaders des deux pays autour de ce projet –ce qui offre un aperçu fort intéressant des dessous cachés du *policy-making* européen. La bonne entente entre les deux hommes semble avoir été un élément tout sauf anecdotique à ce stade de la genèse du Partenariat oriental. Pour de nombreux observateurs, cela constitue même le facteur caché expliquant le succès du partenariat entre Suède et Pologne sur ce projet. Zdzisław Najder, qui est, rappelons-le, proche du ministre polonais Radosław Sikorski, en est convaincu :

« I know it was quite accidentally, that our foreign minister became very friend with the former Swedish prime minister [*Carl Bildt fut premier ministre suédois du 4 octobre 1991 au 7 octobre 1994*] and they discovered that they were fighting along quite similar lines... and I see it as the private secret of the success of it [*Eastern Partnership*] [...] »².

Ces bonnes relations entre les deux hommes, mises en exergue par des responsables politiques³, le sont aussi par Paweł Świeboda, directeur du *think-tank demosEuropa*, qui a fait partie du comité consultatif créé par le ministère des Affaires étrangères pour la rédaction du projet polonais :

« Frankly I think it mainly originates from the good working relationships between the foreign ministers, they understand each other perfectly well and that's pretty much what's lay behind the joint initiative »⁴.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

³ « [...] there was also a lot of chemistry between Carl Bildt and Radosław Sikorski... ». Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

Cette affinité entre Radek Sikorski et Carl Bildt s'explique par une certaine proximité entre les deux hommes : tous deux sont du même âge ou presque, tous deux ont des ambitions internationales similaires. M. Sikorski a ainsi été candidat au poste de secrétaire général de l'OTAN¹ ; M. Bildt escomptait quant à lui, pendant un temps, devenir, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, représentant de l'UE pour les affaires étrangères –poste occupé depuis le 1^{er} décembre 2009 par Catherine Ashton. Pour tous les deux, l'élargissement de l'Union européenne est une priorité. Krzysztof Bobiński, qui a assisté à la rencontre entre les deux hommes lors du fameux dîner organisé par l'ambassade de Suède à Varsovie mentionné précédemment, témoigne de cette proximité entre les parcours et les préoccupations des deux hommes :

« Well, I think it was a personal thing, I think they like each other... I saw... I, I really did see them together. I think they like each other, they look a bit alike... there are the sort of the same age, while Bildt is probably older, isn't he ? They saw eye to eye... and Sweden is the Scandinavian country that is the most interested, Bildt is the most interested, in enlargement. If you look at Bildt and Sweden, you know... [...] they are interested in enlargement. Bildt is... Bildt went to Georgia [*durant la guerre en Géorgie de l'été 2008*], made a speech... it was before the Irish referendum and he was a candidate for the Foreign policy post in the European Union, for the, for the Treaty... And Bildt made a speech about enlargement which would include Ukraine, include Georgia... and I remember talking to someone from the German embassy and I said to him, "you know, if Bildt wants to become the Foreign policy person for the EU, he shouldn't be making speech like that because it goes too far"... and this person from the German embassy agreed. German would not abide this kind of enlargement now. So... Bildt is very interested in enlargement, he is very interested in a good relationship with these countries and, and... they were keen on it. And it's, it's a good partnership... [...] So, so it was, it was a natural ally. And I think that genuinely they talked to each other, they saw eye to eye, it was a personal thing... »².

Cette similarité entre parcours politiques et priorités stratégiques de Radosław Sikorski et de Carl Bildt se double d'une même position institutionnelle particulière. Il semble, selon Marek A. Cichocki, que les deux hommes aient, d'un point de vue organisationnel, un profil de ministre atypique, dans le sens où ils bénéficient à la fois d'une forte aura et d'une certaine indépendance au sein de leur ministère, ce qui leur laisse une liberté de parole et une marge de manœuvre plus importante qu'à d'autres :

« [...] personal relations [are important] ... because so far I know, Radosław Sikorski and Carl Bildt, they have a very good, a very close relation. This is probably also important in proposing... in launching such a proposal... And both of them are...

¹ « Grandes et petites manœuvres pour la succession à la tête de l'OTAN », *Le Monde*, 12 mars 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

(heuuu)... not typical foreign ministers, if I may put it in this way, also in that sense, that they are not deep rooted in the structure of the foreign ministries. So they are much more free to propose something, which normally would not be accepted by their own foreign affairs staffs... »¹.

Il faut noter que les amitiés entre deux hommes politiques offrent souvent, au sein de l'Union européenne, l'impulsion politique à des nouveaux projets. Selon Dorothee Heinsenber, cela est en grande partie et indirectement dû aux dynamiques propres au processus décisionnel européen². La culture du consensus qui prévaut en effet s'est en effet successivement imposées à tous les nouveaux membres, et du fait de cette caractéristiques des négociations, les relations de confiance sont fondamentales et la réputation des acteurs joue très fortement. Par ailleurs, du fait de la fréquence des rencontres au niveau européen, les négociations sont très personnalisées. En conséquence de quoi « l'histoire de l'intégration européenne est remplie d'exemples de "bonne chimie" entre deux décideurs qui jouent un rôle de catalyseur pour de nouvelles initiatives »³.

Ainsi, les dirigeants suédois sont donc choisis par leurs homologues polonais comme partenaires pour la promotion du projet de Partenariat oriental, à la fois pour des raisons tenant à la compréhension et l'affinité existant entre les deux ministres des Affaires étrangères et entre les deux États, au niveau de leurs priorités de politique étrangère. Cependant, à y regarder de plus près, les Suédois ne sont pas seulement des partenaires qui s'imposent de soi uniquement pour des raisons « naturelles » : il s'agit également d'un choix stratégique bien calculé des dirigeants polonais.

La Suède, « caution morale » pour la Pologne

Les Suédois s'avèrent en effet être des alliés stratégiquement importants pour la les Polonais, dans le cadre de la promotion du Partenariat oriental au niveau européen. Ils possèdent en effet, selon le haut fonctionnaire X, à la fois de nombreuses compétences sur le voisinage oriental et surtout, mais aussi et surtout, une position forte au sein de l'UE :

« [...] we decided to opt for Sweden. Because Sweden is not an old member, but it is not a new member... it is somewhere in between. It is a very developed country, with

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

² Dorothee HEINSENBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal decision-making in the Council », art.cit., pp.68-69.

³ *Idem*.

excellent civil service. It is a neutral country also, it knows the region very well : it is in the Baltic Sea, it's near Russia, it's near those countries [those concerned by EP], and there was also a lot of chemistry between Carl Bildt and Radosław Sikorski... So, so everything was fine somehow... and Sweden was also a net payer within the EU, which is also a factor. So, we decided to do it with Sweden »¹.

Par ailleurs, au-delà de ces raisons officielles, Stockholm offre ce que l'on pourrait nommer une « caution morale » à la Pologne. S'allier à un tel État permet de rendre le projet polonais acceptable aux yeux des partenaires européens en gommant des aspects éventuellement polémiques. Un observateur polonais le souligne de manière critique :

« Sweden was involved... and Sweden, of course, made it respectable, because if Poland has come up with an idea like this, we are seen in Europe as paranoid and worried about Russia, irresponsible, etc... But Sweden, Sweden is very serious, right ? So when Sweden came together [with Poland on Eastern Partnership], then it became a very serious item for the European Union... »².

Sans tomber dans une vision cynique des faits, qui présenterait l'alliance polono-suédoise comme une instrumentalisation, par les responsables politiques polonais, de l'image de marque de la Suède au sein de l'UE pour parvenir à leurs fins, il faut bien reconnaître que, du fait des précédents de l'ancien gouvernement des frères Kaczyński, les États membres de l'UE avaient tendance à être méfiants vis-à-vis des initiatives polonaises, automatiquement perçues comme belliqueuses ou anti-russes. Dans ce contexte, il est parfaitement compréhensible que les diplomates polonais aient cherché à minimiser les craintes de leurs partenaires en choisissant un allié jouissant d'une réputation inverse à la leur. Autant la Pologne se voit en effet souvent accolée l'image d'un partenaire maladroit, nationaliste, aux positions radicales voire belliqueuses en matière de politique étrangère –les Polonais en sont d'ailleurs généralement parfaitement conscients–, autant la Suède bénéficie d'une réputation d'État modéré et pacifique sur la scène internationale et par là même d'une forte aura au sein de l'Union européenne. On ne saurait donc avoir de soupçon vis-à-vis d'un projet porté par des diplomates suédois ; d'où l'intérêt stratégique que constitue ce partenariat pour la Pologne, souligne Andrzej Ananicz :

« I... I guess that one thing was to find a partner a... a little bit older within the European countries... Sweden joined in 1995, yes?... That's point number one. And secondly Sweden is a very good partner because they have a reputation of being very much attached to the human rights... the Swedish society has this approach... »

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

(heuu)... they are very much reliable... And they are not biased in foreign politics... meaning that you can not accuse Swedish foreign policy to go against any country, while Poles have this fame of being... (heuu)... genetically "russophobic" (*rires*). So... if anybody, would think that probably, Poles, when they invent something, it is aiming against the interests of Russia... So Swedes are not suspected of this "terrible approach" (*rires*)... »¹.

Un certain pragmatisme guide donc les autorités polonaises dans le choix de la Suède comme partenaire. S'il s'agit d'éviter que le projet de Partenariat oriental ne souffre de la mauvaise réputation de la politique étrangère polonaise, le but est également de bénéficier du savoir-faire européen des dirigeants suédois, de leurs connaissances en matière de *policy-making* européen, afin de donner une chance supplémentaire au projet. Les dirigeants polonais tablent ici sur la complémentarité des compétences des deux corps diplomatiques². Ajouté à l'ambition du gouvernement Tusk de montrer à l'ensemble de ses partenaires son engagement européen, le choix de la Suède s'imposait donc comme le meilleur possible. L'ensemble de ces motivations se retrouve dans un passage d'un entretien avec un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes :

« So [...] the idea was more pragmatic to kind of... kind of work our way through, and... to build something that would be acceptable, accepted by the Western countries, and that would be... in a European way, structure... not something new. So this was the basic idea... and I guess we made a really good connection with Sweden on that... because Sweden was also very involved in Belarus, and also in Ukraine, they put a lot of money and funds in these countries, and they were also quite interested in Eastern policy... And you know, to be honest, there was a need to kind of lobby for the Eastern Partnership, and if this was only a Polish project, it probably wouldn't go easily. But with the Swedish, you know, partnership... in this, in this manner, I guess we kind of cut something, you know, at advantages... because it was not only a project of Poland, which has a label of "Russophobic", and you know, this kind of... not always true, sometimes maybe, but not always... and then, we kind of, combined this project with Sweden and that was, a big venture, that we can show that this is a European project, that will be build on the... on the existing structures of the ENP, maybe going a little bit forwards with some other parts, and maybe to diverse, between different kind of policies or Eastern / Southern policies, just to kind of divide it... But not to build something... new, because, you know, it is not easy to get something new, the European Union is basically going from scratch. So that was I guess the basic idea... And of course... (heuu)... and of course the new government which was more pro-act and also more pro-European was kind of eager to show that they had something to show and something to make in the European Union, so... so, the idea was there »³.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

² « [...] we bring this sensitivity, Eastern sensitivity. Sweden brings this European sensitivity, yes ? ». Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

Pour toutes ces raisons, l'alliance polono-suédoise semble donc aux responsables politiques en charge du dossier, ainsi qu'aux observateurs, constituer un bon mariage, une coalition bien pensée, aux atouts stratégiques certains et bénéficiant d'une perception positive de la part des partenaires européens de la Pologne –autant de conditions essentielles pour la réussite de la mise à l'agenda et de l'adoption du Partenariat oriental. Comme le soulignent Beata Wojna et Mateusz Gniazdowski, « avec l'engagement de la Suède, le développement d'une politique orientale indépendante de l'UE n'est désormais plus considérée comme un domaine relevant uniquement de l'intérêt particulier des "nouveaux" États membres »¹. Cette alliance entre dirigeants polonais et suédois paraît donc la garantie d'un projet réussi, tout comme le remarquent les deux experts suivants² :

« I think, that it seems to be a good coalition, between the Polish... I mean, Poland and Sweden is perceived as a reasonable coalition, for various reasons, from the EU internal perspective... We have a fairly bigger country, but a new one, a fairly smaller country, but more experienced... and one who is perceived as a kind of... (heuu)... stable partners in the... among the members... and also a country that would have soon its own Presidency... So, we had a kind of good perception for the team that was... putting forward this proposal on the table »³.

« [...] I think that Eastern partnership was the most successful, the best idea... co-prepared by Poland on international field for the last 20 years. Because it was put forward together with a country [Sweden] which is interested in opposing to Russia, which is very well-known, which is a very active partner of NATO, and which has a very long history of contest between itself and Eastern partners... Sweden is a... smaller country but very much richer, with a very strong international authority, Swedes are experts in international affairs... as well, Sweden is neutral, is well-armed, it is better armed that we are... and a proposal made by these two countries sounds much better and serious than a proposal issued by any other group of countries in fact... It is an ideal match, and a very good marriage... and what is interesting is how... how it was taken »⁴.

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWKI, « Eastern Partnership : Its Origin, Opportunities and Challenges », *PISM Bulletin*, n°22 (22), 30 avril 2009, publication du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, p.1. Publication disponible sur le site internet de l'Institut à l'adresse suivante : http://www.pism.pl/bulletin_content/id/22

² Voir les extraits des articles des journaux *Postimees* (Estonie), *Rzeczpospolita* (Pologne), *Lidové noviny* (République tchèque), et *Lieutuvos Rytas* (Lituanie), publiés dans la revue de presse du 26 mai 2008 du site d'informations *Eurotopics* intitulée « Nouveau partenariat de l'Union européenne à l'Est ? ». Disponible sur le site suivant : www.eurotopics.net

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

Ce mariage de raison entre Suède et Pologne repose sur des affinités entre les deux ministres des Affaires étrangères et sur une proximité des priorités en terme de politique étrangère, mais est avant tout un mariage arrangé. Il faut absolument garder en mémoire que les Suédois sont invités par les diplomates et responsables politiques polonais à se joindre à eux pour participer à la mise sur agenda et à la promotion d'un projet de politique de gestion du voisinage orientale une fois l'essentiel du travail de réflexion déjà effectué à Varsovie. Les Suédois ne font donc qu'accompagner leurs homologues dans la phase terminale de la genèse du Partenariat oriental. Les propos du haut fonctionnaire X, qui a participé à l'ensemble du processus de gestation du projet, mettent clairement en lumière la chronologie des événements et situent le moment de l'intervention suédoise. Il apparaît nettement dans son témoignage que les responsables politiques et diplomates suédois ne sont invités que dans un second temps à se joindre aux efforts de leurs partenaires polonais :

« So we came back to our old text, we presented it to the Swedish with some modifications ; and then we started discussions, in Stockholm, in Warsaw, to prepare the text of this initiative; and then we... we had a good text which was accepted by both ministers... and then we presented it in Brussels »¹.

Les dirigeants suédois participent à des discussions, à un travail de réflexion sur le projet, mais dans un second temps, leurs collègues ayant déjà énormément travaillé sur le projet, notamment en insérant de sensibles modifications dans le projet datant de 2006. Des observateurs rencontrés confirment que les premières étapes de la genèse du Partenariat oriental sont uniquement le fait de Varsovie :

« [...] on peut dire que c'était une initiative tout d'abord polonaise. Définie ensuite comme étant de deux partenaires, mais quand même l'initiative même était née à Varsovie »².

« [...] it was natural that Sweden was interested in this kind of... of proposal... which I believe came from Warsaw, I know that it was... it was here, the first step done by Polish MFA and Polish government... »³.

Il ne s'agit pourtant pas ici de minimiser le rôle tenu par Stockholm dans la genèse du Partenariat oriental, mais d'en souligner la nature exacte. La Pologne a bien eu le leadership

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Kazimierz Woycicki, journaliste, spécialiste des relations entre l'Allemagne et la Pologne, professeur au *Centre for East European Studies* de l'Université de Varsovie, à Varsovie le 14 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

sur le projet, mais a tenu, pour des considérations stratégiques dûes à la nature du *policy-making* européen en matière de politique étrangère, à s'assurer des conseils et du soutien des dirigeants d'un autre État membre, en l'occurrence, les Suédois –choisis pour un ensemble de raisons qui viennent d'être précisées. Ainsi, comme le note Agnieszka K. Cianciara, « le projet sembla bien préparé : il prenait la forme d'une proposition conjointe polono-suédoise et ce dant le but d'éviter l'impression que l'idée venait uniquement d'un seul État membre »¹. De même, dans une interview donnée à la presse en juin 2008, le premier ministre polonais, Donald Tusk, explique que son gouvernement a fait appel aux services de leurs partenaires suédois et à leur soutien pour faciliter l'approbation par l'UE de son projet. Il affirme ainsi « nous avons demandé à la Suède [de nous rejoindre] parce que c'est un pays qui a beaucoup d'expérience en ce qui concerne les affaires européennes, et également parce qu'en tant qu'État, il n'a pas de frontière commune avec nos voisins orientaux »². On retrouve bien là la dimension stratégique du recours à Stockholm, qui connaît mieux les rouages de l'UE, et constitue une caution morale pour le gouvernement polonais car ce pays n'est pas une frontière de l'UE, *i.e.* n'est pas concernée directement par les enjeux du voisinage oriental et ses dirigeants ne peuvent donc pas être accusée de partialité.

Ainsi, comme la diplomatie suédois a été *invitée* à se joindre aux fonctionnaires et responsables politiques polonais, elle a certes un rôle essentiel, mais il n'en reste pas moins légèrement secondaire. Et d'ailleurs, si la question de la politique de voisinage de l'UE tient à cœur au ministre suédois des Affaires étrangères, Carl Bildt, et permet un rapprochement avec son homologue polonais, elle ne fait pas pour autant l'unanimité au sein de la classe politique et de l'opinion publique suédoises. Ce point est clairement mis en exergue par un rapport, publié par le *Polish Institute of International Affairs*, passant en revue la position de chacun des vingt-sept États membres de l'UE sur le Partenariat oriental. Il y est souligné ceci : « le concept du nouveau format de coopération pour les voisins orientaux *est né en Pologne*, attendu que la Suède décida de rejoindre cette initiative parce qu'elle partageait la vision polonaise des relations avec les voisins orientaux et également parce qu'une présentation commune de la proposition [le Partenariat oriental] constituait une meilleure promotion du

¹ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.2.

² « Poland pushes for a New "Eastern Partnership" », *The Warsaw Voice*, 11 juin 2008, journal polonais publié en anglais, disponible à l'adresse suivante: <http://www.warsawvoice.pl/>

projet au sein de l'UE [...]. [Cependant] le Partenariat oriental n'est pas un sujet de débats passionnés en Suède et rencontre un intérêt moindre qu'en Pologne »¹.

Bien que les responsables politiques polonais s'en défendent et insistent sur l'importance des conseils suédois, cette invitation de la Suède apparaît pourtant à certains comme étant uniquement une astuce médiatique, une stratégie de relations publiques à destination des autres États membres de l'UE. Il en est ainsi cet entretien, où un expert polonais souligne que les partenaires européens ne semblent pas avoir été dupes de la ruse polono-suédoise :

« So, the the Polish-Swedish trick was just a kind of, for, I don't know, Public Relations reasons ; but it was not a surprise for the EU capitals [...] »².

Et de fait, les leaders suédois semblent n'avoir pas fondamentalement été intéressés par le projet de Partenariat oriental. Certes, les fonctionnaires du ministère polonais des Affaires étrangères rencontrés affirment il y a bien eu de fréquentes réunions de travail entre le personnel diplomatique de Stockholm et Varsovie³. Pourtant, selon certains chercheurs comme Beata Wojna, le Partenariat oriental semble constituer une préoccupation assez secondaire pour la Suède, qui ne s'y serait pas vraiment impliquée :

« This cooperation with Sweden... (heuu)... it was ok ... (heuu)... There are... opinions that in fact, Polish foreign minister, wanted to present this proposal with old country, with old EU member country because... (heuu)... it would be better for the proposal. But in fact, I think that Sweden is not so much interested in this initiative, of Eastern Partnership, because if we look at Swedish priorities during the Presidency, now, in the second half of this year [2009], so the first one is the Baltic cooperation, and the Eastern Partnership is... the second or the third one, so... it is not a top priority. But because of different reasons, Sweden decided to join Poland in this proposal. I think Sweden was not... (heuu)... so interested in the East, but finally accepted because, I think, Ministers of Foreign Affairs, Polish Minister of Foreign Affairs and Swedish Minister of Foreign Affairs, there are kind of good relations between them (*rives*), etc, etc... Sometimes it is very important. But basically...

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.53. Nous soulignons.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie le 22 août 2008.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009 ; entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009 ; entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

(heuu)... it was Polish idea to present this proposal and then to join support of Visegrád group countries, and Baltic countries... »¹.

Prenant pour preuve la liste des priorités de la présidence suédoise –présidence qui s’est tenue une fois le projet adopté par l’UE, lors du second semestre 2009– dans laquelle ne figure pas le Partenariat oriental², cette expert démontre l’intérêt *a minima* des Suédois pour le projet. Quant au rapport du *Polish Institute of International Affairs*, il minimise ce « désintérêt », soulignant que la volonté suédoise de profil bas obéit en fait à une stratégie de valorisation de la dimension européenne du projet³. Publié en avril 2009, avant la présidence suédoise, il remarque en effet que durant la présidence suédoise du second semestre 2009, sa priorité la plus importante en matière de coopération régionale sera la Stratégie pour la mer Baltique⁴. Il est également précisé que la Suède se concentre sur la mise en œuvre du Partenariat oriental et ne prévoit aucune nouvelle initiative ou réunion à un haut niveau politique. D’après les auteurs du rapport, cela ne signifie pour autant que le Partenariat oriental ait perdu de l’importance au sein de la politique étrangère suédoise, mais plutôt que, en faisant profil bas sur le Partenariat durant sa présidence, la Suède souhaite souligner qu’il s’agit d’une initiative commune de l’UE, et non un projet relevant uniquement de la compétence de la Pologne et de la Suède⁵. Et s’il est vrai que durant sa présidence de l’UE, la Suède n’a effectivement pas

¹ Entretien réalisé par l’auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l’UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Les priorités de la présidence suédoise de 2009 étaient les suivantes : « Économie », « Climat », « Programme Stockholm », « Stratégie pour la mer Baltique », « L’UE et le monde », « Le traité de Lisbonne ». La question de la ratification du traité de Lisbonne fut en fait, du fait des circonstances, au centre des préoccupations. En outre, bien que Stockholm ait été un fervent partisan de l’élargissement de l’UE, de manière assez surprenante, ce sujet ne figurait pas parmi les priorités de sa présidence. Pour un bilan de la présidence suédoise de 2009, se reporter à la contribution suivante : Anna Maria JOHANSSON, « The Foreign Policy of the Swedish Presidency. A case of Nordic Efficiency ? », *CFSP Forum*, vol.8, n°1, janvier 2010, disponible en ligne sur internet, à l’adresse suivante : <http://www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html>

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.53.

⁴ Sur ce sujet, se reporter au texte de la Commission européenne : Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l’Union européenne pour la région de la mer Baltique*, Bruxelles, 10.6.2009, COM (2009) 248 final. Disponible en ligne sur le site de la Commission européenne, à l’adresse suivante : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/ev0017_fr.htm

⁵ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.53.

abordé frontalement la question du Partenariat oriental et n'en a pas fait une priorité de son agenda, la concrétisation de cette politique a pourtant suivie son cours durant cette période¹.

Sans doute ne sera-t-il jamais possible de mesurer précisément quel a été le degré d'implication de la diplomatie suédoise dans la genèse du Partenariat oriental. Cependant, ce qu'il importe d'affirmer ici c'est le rôle d'aide à la rédaction et à la promotion du projet qu'ont apporté les dirigeants suédois à leurs homologues polonais, dans la phase terminale de la gestation du projet. Ce soutien a permis la formalisation d'un projet, à laquelle ont été associées les institutions communautaires, afin qu'il soit validé dans sa forme finale et présenté au reste des partenaires européens.

L'association des instances communautaires à la formalisation du projet

Les tous premiers partenaires à associer au projet de Partenariat oriental, sans quoi il n'aurait pas eu l'espoir de voir le jour sont les institutions communautaires, secrétariat général du Conseil de l'UE et Commission européenne². La prise en compte de la Commission et de ses différentes directions générales est notamment essentielle pour que le processus décisionnel arrive à son terme dans les meilleures conditions. Encore une fois, les dirigeants polonais ne doivent pas répéter les erreurs commises par d'autres, et donc, bien tenir compte de l'importance respective de tous leurs partenaires, souligne une expert du *think-tanks demosEuropa* :

« As you remember, when the Union for the Mediterranean was launched, France was somehow reducing the number of countries which would be involved initially, which basically, caused the... unhappiness of Germany. So... we have not committed the mistake, we have basically consulted all the countries concerned with the idea, and it had a very positive impact, and apparently, talking with the experts in the... in the Commission ; the speed of the process... it was very fast ! »³.

¹ Sur ce point voir aussi : Eva HAGSTRÖM FRISSELL, Ingman OLDBERG, « Voisins distants : la présidence suédoise de l'UE et la Russie », *op.cit.*, pp.19-20.

² Par manque de temps et parce que cela ne constituait pas le cœur de notre sujet centré sur la construction *en Pologne* du projet de Partenariat oriental, nous n'avons pas effectué de terrain à Bruxelles pour avoir un compte-rendu approfondi des négociations avec les institutions communautaires. Nos entretiens ainsi que des recherches documentaires poussées ont permis de pallier ce défaut. Un terrain à Bruxelles pour étudier la genèse de cette politique du point de vue communautaire est envisagé dans un objectif de continuation de ce travail de thèse.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

Pour les diplomates polonais, il faut prendre le temps d'expliquer la teneur de l'initiative polono-suédoise à cette branche de la Commission et tenir compte de ses exigences et / ou objections est essentiel pour s'assurer de la réussite du projet rappelle un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes :

« It was important to convince the Commission, it was important to show the Commission that this project will be mainly built in the Commission... you know, the Eastern partnership, you know, was the idea of Poland, but it was actually shaped in the Commission... It is not that we made a project, we pushed for it, and then we said, "you have to signed on that, it would be great" »¹.

Prendre en compte la Commission et l'impliquer dans la phase de consultations sur le texte est essentiel. Dans le cas présent, c'est la DGRelex, la direction générale « Relations extérieures », qui doit être associée au travail de formalisation du projet par les équipes polonaises et suédoises –notamment *via* les personnes de son directeur général adjoint, Hugues Mingarelli, en charge des directions D, E et F, *i.e.* des relations avec l'Europe de l'Est, le Caucase du Sud et l'Asie centrale avec le Moyen-orient et la Méditerranée² et, au sein de la direction D, de John O'Rourke, en charge de la coordination générale de la PEV³. La diplomatie polonaise réunit donc les représentants de la Commission européenne en charge des questions relatives au voisinage oriental, mais également des membres du Secrétariat général du Conseil de l'UE –comme Robert Cooper, directeur général des Affaires extérieures et politico-militaires–, les membres des groupes de travail du COREPER et de la représentation permanente polonaise à Bruxelles, et le personnel des ministères polonais et suédois des Affaires étrangères –ceci étant possible grâce à l'aide des membres secrétariat aux Affaires européennes (UKIE) qui ont une large connaissance des rouages décisionnels

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Pour la liste de ses attributions de Hugues Mingarelli, se reporter au *Whoiswho* de la Commission européenne, accessible à l'adresse suivante : <http://europa.eu/whoiswho/public/>

³ Pour la liste de ses attributions de John O'Rourke se reporter au *Whoiswho* de la Commission européenne, accessible à l'adresse suivante : <http://europa.eu/whoiswho/public/>. Son rôle dans la genèse du Partenariat oriental nous est signalée par un commentateur polonais en ces termes : « A man called John O'Rourke, which is at the Commission, dealing with the ENP, I think he was preparing the Eastern Partnership from the Commission's point of view ». Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

européens¹. Ce travail de consultation est rapporté à la fois par le haut fonctionnaire X et par l'adjoint du secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz :

« So, first we discussed it with the Commission, we had a very positive opinion of the Commission, the staff was very helpful... (heuuu) especially Director Mingarelli, he was very much involved in this and this is also his success, let's say (heuuu)... We met on the level of the officials with the European Commission, also with the Secretariat General, with Robert Cooper and other people of the Secretariat General of the Council... So we discussed internally somehow, before presenting this in the Council... »².

« You know, if you are making a European Union project, it's... you know, there will have to be a political will of course, and have to be politicians backing up the project, working every day with groups, you know, with convincing, working with the COREPER, working with the working groups within the EU, and all these groups... and you know, you have to be strongly involved in that, and Polish permanent representation in Brussels was quite keen on pushing for that... and especially when it came from the Council to the Commission... and they were looking on the project at the Commission, but when you have to shape all the words, and then you have the lobbies of different countries that are pushing for different words they rather want to see used in the paper... Of course, you know, there was a huge mass work done by, you know, professionals in MFA, in our Office, going to those groups and working on that... Of course... of course, on a structure like that, there were many people involved, and actually not only polish people, I would say that were... friends like... couple of people in the Commission, they are basically friends of Poland... and if you look at them it is not hard to see which of the people are... I won't give you the names, but there are couple of people in the DG Relex which were really positive about the ideas, about the... you, know, about the Eastern Partnership »³.

Grâce à ce travail de consultation, Commission et secrétariat général soutiennent le projet. L'approbation de la Commission est tout particulièrement importante, étant l'acteur clé à convaincre. Quels ont été les arguments avancés côté polonais pour convaincre ces institutions communautaires ?

Avant d'entamer un dialogue direct avec les représentants de la Commission européenne et du secrétariat général de l'UE, les diplomates polonais, désirant commencer les discussions dans la meilleure position possible, avaient anticipé les critiques possibles. Ils avaient donc cherchés à donner des preuves de leur bonne volonté et des gages de l'engagement européen de la Pologne, démontrant par là même à ces institutions

¹ Nous ne possédons pas d'informations et de données quant à l'implication du Parlement européen dans ce travail préliminaire de discussion sur le projet de Partenariat oriental.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

communautaires qu'elle était un partenaire fiable et constructif. Le haut fonctionnaire X souligne ce point tout en précisant que le gouvernement polonais avait à dessein levé son veto sur un certain nombre de questions relatives aux relations avec la Russie, pour éviter de se voir opposer par la Commission un refus de principe sur son projet, notamment au motif que celui-ci serait « anti-russe » :

« [...] then, with the new government in Poland that believes in dialogue [*gouvernement Tusk*]... so we unblocked the negotiations of Russia with the EU PCA II [*le gouvernement PiS avait pose son veto au sein de l'UE à la renégociation du Partenariat EU-Russie en 2006*], we unblocked the negotiations in the OECD with Russia, we developed, let's say, correct relations, we just started talking to Russia... so we changed the policy, government's policy changed... and also raised the status of government of Poland inside the EU, people just started to talk to us and they could see that Poland is not just blocking everything, but is constructive, want to do something constructively. And I think we also try to do it well, if I may say so (*rires*), as a positive initiative, not a negative... and positive initiative not against anyone. And we were realistic, we didn't ask for three billions euros or something, but we kept, we kept this initiative to a realistic level somehow. It's not about enlargement, it's not about acquis, and it is not about having Armenia, Azerbaijan in the EU tomorrow or (heuu)... in one year. We wanted it to be realistic ; we said that this is to prepare those countries better, for the membership, and this is to help them to modernize, the infrastructures, the economy... »¹.

Avoir travaillé avec les diplomates suédois à une version pragmatique et réaliste du projet aide à convaincre la Commission et le secrétariat général de l'opportunité de ce dernier. Ainsi paraît-il compatible avec les formats précédents de coopération, comme la PEV, et ne propose pas une structure institutionnelle supplémentaire trop lourde –et donc trop coûteuse– mais un cadre souple. Pas de création d'un secrétariat général donc, pas de haut représentant pour le Partenariat oriental, pas de budget trop conséquent, mais une certaine souplesse sont les maîtres mots de Varsovie pour convaincre :

« [...] well frankly speaking, this proposal was created and shaped in that way to avoid the most... (heuu)... delicate issues. When you look at it, you can see that, for example, we do not proposed a kind of heavy weighted institutional framework. We do not proposed more financial burden, especially on the EU budget on this policy. Because we understand these are very controversial issues »².

En effet, afin d'obtenir le soutien de la Commission européenne, le rapport du *Polish Institute of International Affairs* souligne qu'il était nécessaire « que le Partenariat réponde à l'exigence de préservation de la cohésion interne de la PEV et prenne dûment en compte les

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, Directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008.

résultats de l'expérience de cette politique avec les partenaires orientaux»¹. Même si d'après les textes officiels, le soutien de la Commission européenne n'est pas nécessaire pour les décisions concernant la politique étrangère de l'UE, il était néanmoins important pour se voir attribuer des financements conséquents, mais également pour donner une certaine visibilité au Partenariat oriental, donnant ainsi dans les faits «une chance pour une coopération plus étroite avec les voisins orientaux et une "nouvelle qualité" de leurs relations avec l'UE »².

Au-delà des arguments relatifs à leur bonne volonté à agir dans l'espace européen main dans la main avec leurs partenaires et de leur capacité à tenir compte notamment des exigences de la Commission européenne, les diplomates polonais misent sur l'organisation du calendrier européen pour convaincre le Conseil de l'UE de la cohérence du projet et de sa pérennité sur les moyen et long termes. En effet, il était prévu que la République tchèque, fervent supporter du Partenariat oriental, soit aux commandes de la présidence tournante de l'UE au premier semestre 2009, puis qu'elle soit remplacée au second semestre par la Suède. La Pologne, quant à elle, doit obtenir cette présidence en 2011. La succession de ces trois présidences, menées par des États ayant à cœur la réussite du projet de politique orientale européenne, garantissait ainsi que celui-ci reste une priorité sur l'agenda européen et qu'une attention minimale lui soit accordée. Cette argumentation est reprise par deux experts polonais :

« The Czechs will preside on the first half of 2009, we will preside in 2011, in both cases... I know that the concept is seen in this perspective, that the Czechs will begin with something and we will follow them. Obviously, Eastern Partnership will be priority of these two presidencies »³.

« [...] so the Polish-Swedish proposal seemed tangible, seemed reasonable, and pragmatic as a choice. And now if you considered that it was also supported by the Czechs, and if you look at the Presidency, you know, the Czechs are now heading the EU, and supporting it, and they would be there to launch the idea... and it will be then pursue by the Swedish Presidency [...]. And now we have our Presidency in 2011, which is a good expect to see the project matured and see how it will develop »⁴.

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.8.

² *Ibid.*, p.8.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichoński, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs* à Varsovie le 22 août 2008.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

Cet ensemble d'arguments aide Varsovie à convaincre les représentants du secrétariat général et de la Commission européenne. D'après Beata Wojna, cette dernière est ainsi un acteur essentiel qui permet au projet de voir le jour :

« I can say that... there is a strong supporter of this idea, namely European Commission. It is a player... open-minded player I can say (*rires*) in this regard »¹.

Cette validation par la Commission européenne de l'initiative polono-suédoise n'allait pourtant pas de soi. En effet, au moment où, en mars 2008 –suite au Conseil européen qui avait enteriné la mise en place de l'*Union pour la Méditerranée*– le premier ministre polonais Donald Tusk exprime clairement sa volonté d'engager un processus de réflexion sur un projet similaire pour les voisins de l'Est, la Commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, Benita Ferrero-Waldner², montra une certaine réticence. D'après des sources journalistiques, la commissaire aurait déclaré, en mai 2008, « qu'à ses yeux, le fait d'introduire des distinctions entre voisins orientaux et méridionaux ne serait pas une bonne idée. Au contraire [aurait]-elle poursuivi, l'initiative du Partenariat oriental devrait veiller à démontrer qu'elle peut "ajouter de la valeur" à la Politique de voisinage existante »³. Se retrouve ici la critique chère aux représentants de la DGRelex de la Commission quant à la compatibilité entre l'initiative polono-suédoise et les cadres institutionnels préexistants. Cependant, cette objection de la Commissaire avait bien vite été levée : dès juin 2008, elle précise dans un discours que la dimension multilatérale prévue par le Partenariat oriental –à savoir l'engagement pris pour renforcer les relations infra-régionales entre les six États partenaires– lui semblait être une bonne idée pour aider à

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

² Benita Ferrero-Waldner, femme politique autrichienne, fut Commissaire en charge des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage dans la Commission Barroso I, de novembre 2004 à décembre 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2010, et en vertu du Traité de Lisbonne, les fonctions de ce commissaire ont été partagées entre le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité –en la personne de Catherine Ashton– et le Commissaire européen chargé de l'élargissement de la politique européenne de voisinage –en la personne de Štefan Füle, ancien ministre tchèque en charge des Affaires européennes (de mai à novembre 2009).

³ Ahto LOBJAKAS, « Aider les voisins de l'Est plutôt que ceux du Sud », 27 mai 2008, article initialement publié sur le site de *Radio Free Europe* (www.rferl.org), puis publié le même jour sur le site internet de *Courrier International*. Disponible sur : www.courrierinternational.com

une certaine cohérence au voisinage oriental¹, et elle affiche du même coup un soutien explicite au projet :

« Regional cooperation will [...] remain high on our common agenda, and good ideas to deepen it further are always welcome. In this vein, the recent proposal of Poland and Sweden on an "Eastern Partnership" contains some interesting ideas, which we should reflect on very carefully »².

Ce revirement de la position de la Commission européenne peut être imputé au travail de persuasion de l'alliance des diplomates polonais et suédois. Un fonctionnaire polonais mentionne néanmoins qu'il est peut être dû aussi à des considérations politiques plus conjoncturelles, en rapport avec les élections européennes prévues en 2009 pour le renouvellement du Parlement et avec le souci du président de la Commission, José-Manuel Barroso, de se faire réélire à la fin de cette même année :

« Of course, you know, there was a kind of combination between our work, the Swedish work, the support of the Czech Presidency, the, you know, the Commission which was quite open to that idea... and you have to remember about the elections that are coming at the European Parliament [*l'entretien a lieu en avril 2009, soit deux mois avant les élections européennes qui se sont tenues dans le courant du mois de juin*], also the election of a new Commission, and if there is a strong will from certain to push for certain ideas, of course the Commission has to kind of work with that, and... it is not a huge surprise, you know, that Commission is more willing to go to some new projects when it is facing the elections, especially with Barroso wanting to be re-elected... »³.

Au final, grâce à ce travail de consultation et d'association sur la formalisation du projet de Partenariat oriental, et grâce à des réseaux de connaissances –bien visibles dans ces extraits d'entretiens– entre des membres du secrétariat général, personnel de la Commission européenne et diplomates nationaux⁴, ces deux institutions soutiennent et valident le projet. Mais quelle est la forme finale de ce dernier ?

¹ Benita FERRERO-WALDNER, *Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Discours prononcé lors de la Conférence parlementaire sur la Politique européenne de voisinage à l'Est, Bruxelles, 5 juin 2008, SPEECH/08/306, pp.1-4, p.2. Disponible en ligne sur le site de la Commission européenne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/306&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

² *Ibid.*, p.3.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewiciz à Varsovie le 7 avril 2009.

⁴ Les réseaux d'interconnaissances entre diplomates et hommes politiques nationaux et personnel de la Commission européenne sont importants dans le *policy-making* européen. Ils ont été étudiés en détails ; se reporter par exemple à l'ouvrage suivant : Andy SMITH (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy*, New-York, ECPR & Routledge, 2004. Voir Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Le résultat final d'un travail conjoint : un projet bref et pragmatique

À quoi ressemble le texte présenté par l'alliance polono-suédoise à ses partenaires européens et quel est son contenu ? Le projet, intitulé *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership*¹ est très court, un texte d'à peine trois pages définissant le but d'une telle initiative : à la fois renforcement de la coopération bilatérale entre l'UE et les six États voisins que sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, mais aussi établissement d'un cadre multilatéral d'échanges entre ces six d'États dans le but d'améliorer la coopération infrarégionale. Ce texte propose en fait une liste de priorités, sans spécifier les modalités institutionnelles et financières de cette coopération entre l'UE et ses voisins orientaux. Seul le premier paragraphe résume les objectifs de cette future politique, de manière très succincte :

« There is a need to strenghten the European offer in the Eastern direction and to develop an Eastern Partnership. Such a partnership should be based on, but go beyond the current ENP, confirming, on the one hand, the differentiation principle towards relevant neighbours, in the line with the ENP assumptions, and, on the other hand, building horizontal links between these neighbours and the EU. In this contexte we propose : [...] »².

Vient ensuite une énumération de mesures à prendre, usant d'un langage un peu abstrait, sans chiffre précis ni objectif à l'appui. Autrement dit, ce document est assez vide, moins important pour son contenu que pour le message politique qu'il adresse à la fois à l'ensemble des partenaires européens et aux voisins de l'Union. Rafał Trzaskowski, expert polonais qui du fait de sa position, est bien au fait des subtilités de la politique européenne, l'explique dans le passage qui suit :

« Dans la première proposition [*celle présentée par le Pologne et la Suède en mai 2008*]... (*soupir*) je pense qu'il n'y a pas beaucoup de nouveau, dans cette première proposition polonaise-suédoise. C'était un truc pour... simplement pour dire, "ça c'est une priorité, il faut vraiment soutenir ou renforcer la politique de voisinage". [...] Et à mon avis, ce papier a été inventé simplement pour dire, pour donner un stimulus à la politique [*de voisinage*], pour dire, "ça c'est une priorité pour nous, allons-y, préparons nous quelque chose de vraiment spécifique et concret". Parce que si on... si on décide (heuu) d'élire cette première proposition, il n'y a pas beaucoup de

notamment, la contribution suivante : Jean JOANA, Andy SMITH, « The Politics of Collegiality. The non-portfolio Dimension », in SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy, op.cit.*, pp.30-46.

¹ Document placé en Annexe 4.

² « *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership* », proposition de politique faite par la Pologne et la Suède au GAERC du 26 mai 2008. Document placé en Annexe 4.

nouveautés dedans. Il y a des nouveautés dedans, un petit peu, institutionnelles, ça veut dire ce sommet [*sommet du 7 mai 2009 à Prague pour le lancement du Partenariat oriental, qui devait avoir lieu quelques jours après l'entretien*], il y a deux ou trois mots sur la coopération qui sont concrets, si on parle de la politique énergétique, si on parle de... par exemple, de... des échanges de jeunesse, des choses comme ça. Mais ils ont été vraiment... signalés dans ce document, parce que c'est vraiment très court, c'est bref. Et j'imagine que c'était fait simplement pour dire, "premièrement, ça c'est notre priorité, nous, nous voudrions mener cette politique de l'Union Européenne, être... (heuu)... au contrôle de cette politique"... »¹.

Selon une fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères, le texte est tout simplement un indicateur des priorités polonaises dans l'Union européenne :

« You know it was a decision, political decision, to kind of run our flag project, a project that we can assess for, and... I guess there was some kind of a commitment in Poland that we are in the European Union, if we are... You know, the only... maybe not the only, but one of the focus of... you know... of our stay in the European Union, one of the topic we are good in, is the Eastern policy and the connexion we have with these countries »².

La maigreur relative du contenu de ce document travaillé par les diplomates et responsables politiques suédois et polonais, et que déplorent certains observateurs et experts, découle en fait de son ambition pragmatique, délibérement souhaitée par les deux capitales. Il s'agissait de minimiser à la fois les ambitions polonaises en matière de politique orientale de l'UE –au vu des échecs de ces précédents *non-papers*– mais aussi d'éviter les erreurs faites par la diplomatie française avec le projet d'*Union pour la Méditerranée* –soit présenter de manière unilatérale un projet déjà ficelé et trop ambitieux car comprenant une structure institutionnelle lourde, qui au final ne laissait peu de place à la discussion quant à de possibles amendements. Finalement, cette dimension pragmatique de l'initiative polono-suédoise vise à garantir au texte de faibles oppositions et à permettre, du fait d'absence de controverse, une acceptation plus facile. Marek A. Cichocki le souligne ainsi :

« I think that what has help to implement this project, was exactly this political minimalism : from the very beginning, so far I know, the Polish... and the Swedish governments... (heuuu)... desired to minimize all controversial points in regard to this project. So you will not find any direct notion about... (heuuu)... further enlargement for example ; you will not find any serious proposition in regard with energy policy... So, I think that... (heuuu)... knowing that the proposal can face some

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski –eurodéputé polonais du PPE, Président de la commission des Affaires étrangères du Parlement Européen (2007-2009), vice-président du Parlement européen (2004-2009)– à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

criticisms and resistances from other European partners, from the very beginning, these two governments tried to... (heuuu)... to put away all controversial issues from this proposal. Of course, there is a price for that, the price is that this proposal is without Russia, without the significant problems like energy policy... Now it is made as a... (heuuu)... disadvantage for this project [...]. And also the implementation, institutional implementation of the project, the mechanisms of decision-making on this project in the EU, were shaped accordingly to this minimalism »¹.

Une autre explication du vide relatif du texte résulte de la nécessité de ménager les différents partenaires européens en prenant en compte, par anticipation, leurs exigences. Selon notre haut fonctionnaire X, les diplomates polonais auraient en fait souhaité aller plus loin, mais, ayant conscience qu'un texte trop ambitieux aurait pu entraîner une levée de boucliers et un blocage du projet -comme ce fut le cas pour l'*Union pour la Méditerranée*-, ont préféré minimiser le contenu du projet :

« Our problem was that we had to satisfy three sides, somehow. The first one was 25 countries of the EU, expect from us [*Poland and Sweden*], which is not easy... each country has different views and priorities. Then, the European Commission... plus the Secretariat General... but the European Commission especially, because we needed money for this, so we needed the support of the Commission. And then the six partner countries from the East... (heuuu) very different, from Ukraine, well-advanced, to, to, let's say, Armenia or Azerbaijan, not so near to the EU... and Belarus was a big question mark, because of human rights and democracy... (heuuu)... So it was not easy to, to find a good compromise between those three. So the document we presented in Brussels was a kind of compromise, it was not the perfect document, we wanted to go... much... further (*rires*) let's say ! But it was not possible because you had to satisfy those three »².

Toutefois, certaines voix dans l'espace politique polonais, en particulier dans l'entourage du président de la République et sur les bancs du parti *Droit et Justice*, ont alors amèrement regretté ce qui fut interprété comme un nivellement par le bas des ambitions nationales. Ainsi, en est-il de Marek A. Cichocki, conseiller officieux de Lech Kaczyński³ :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Le site officiel de la présidence polonaise lors du mandat de Lech Kaczyński donnait la liste de tous les conseillers du président, parmi lesquels, Marek A. Cichocki. Le site officiel le présentait comme conseiller pour les affaires sociales (« *social advisor* ») alors que d'autres sources soulignent son rôle en tant que conseiller aux affaires européennes, dont le rapport de l'ESI intitulé *The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, *op.cit.*, p.47. Pour la première version, se reporter également au site de la présidence de la République de Pologne (<http://www.president.pl/en/news/news/>) et à la page consacrée spécifiquement à une présentation de Marek A. Cichocki (<http://www.president.pl/en/counsellors/marek-a-cichocki/>).

« I think that... (heuuu)... in fact, this Eastern partnership, in my assessment –because I know that this opinion is not shared by others in Poland–... but I think that this Eastern Partnership project is some kind of resigning of some... (heuuu)... expectations about which role can Poland play in shaping the Eastern policy of the EU. Because if you take this Eastern Partnership proposition, it is about visas, it is about migrations... and maybe... (heuuu)... movements of the people, connexions, scholarship and so on so on... So I think that ok... (heuuu)... all these problems are important, but do we really need a special kind of project to address all these problems ? I am not so sure and I think that... (heuuu)... that... (heuuu)... it is a great pity for example that we resigned in this project to have the energy policy... or at least some elements of energy policy. And other element is security issues as for example the protection of borders and so on so on... (heuuu)... and of course if you take this Eastern Dimension discussions [*discussions en 2006 sur le projet précédent d'Eastern Dimension auxquelles, nous l'avons vu, Marek A. Cichocki avait participé*], I remember very well... one of the main point of this discussion was that we could not agree to be only specialized on Eastern Europe without Russia, without any instrument to influence Russia. And of course Eastern Partnership is an instrument about all East European countries but without Russia. So, in that sense, that Eastern Partnership is some kind of... (heuuu)... of putting our ambitions and our expectations on a much more lower level than previously »¹.

Reste que, rappelle Karolina Pomorska, « comme l'admettent les officiels polonais, leurs propositions [au sein du document Partenariat oriental] étaient plutôt plus modestes que franchement révolutionnaires, l'initiative ayant surtout une signification politique. Comme le consensus entre États membres est nécessaire pour toutes les questions relatives aux visas ou aux perspectives d'adhésion, l'approche "pas à pas" fut privilégiée [...] »². La seule innovation réelle figurant dans le texte est l'encouragement à la coopération multilatérale entre les six États voisins.

Ainsi, dans la phase terminale de la genèse du projet de Partenariat oriental, les fonctionnaires et responsables politiques polonais ont fait appel à des partenaires de choix, en la personne de leurs homologues suédois, pour finaliser son texte et lancer avec eux une initiative qui paraît dès lors aux yeux de tous une initiative « polono-suédoise ». Ce rapprochement stratégique cherchait à faciliter le consensus au sein de l'UE autour du Partenariat oriental. Dans cet objectif de construction d'un consensus, une autre étape s'impose également pour les diplomates polonais : un travail de persuasion du bien fondé de leur projet et de ralliement à celui-ci des chancelleries européennes et des institutions communautaires.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

² Karolina POMORSKA, « Poland and the EU's New Eastern Neighbours : Europeanisation and Policy "Uploading" », art.cit., p.10.

B – Des initiatives diplomatiques soignées pour s’assurer le soutien des autres États membres

Dans les années 2006-2007, les débats internes au milieu décisionnel polonais avaient conclu à la nécessité pour les diplomates de Pologne d’être pragmatiques. Les attentes étaient également fortes du côté des institutions communautaires : Piotr Butras et Karolina Pomorska soulignent ainsi, dans le courant de l’année 2006, qu’en matière de politique orientale de l’UE, « les anciens États membres ont clairement bien accueilli l’expertise et l’expérience que les Polonais apportent à la table des négociations, mais attendent un apport pragmatique au sein des discussions et également que la Pologne se montre prête à accepter des compromis. Du coup, la diplomatie polonaise a récemment découvert que ses futures initiatives auraient besoin d’être soutenues par d’autres États membres et d’être ainsi précédées d’intenses efforts de consultations et de lobbying »¹. La leçon a été retenue : en 2008, les diplomates polonais semblent désormais conscients de l’importance de trouver des solutions acceptables par l’ensemble de leurs partenaires afin de parvenir à un consensus. Pour cela « se présenter comme un partenaire crédible, construire des coalitions par le biais de contacts informels et accepter des compromis afin de "emmener tout le monde à bord" [*take everyone on board*] sont des éléments cruciaux pour parvenir à une action effective »². Une certaine prise de conscience a donc eu lieu quant à la nécessité d’un travail silencieux de persuasion à effectuer dans l’ombre des chancelleries :

« This process... policy-making in the EU is not made that some people brings a paper and expects results... It’s a long way of consultations »³.

Et de fait, durant la dernière phase de la genèse du Partenariat oriental, la promotion du projet par les diplomates polonais et suédois dans les chancelleries européennes est d’une importance capitale. Le travail de ralliement des différents États membres au projet –

¹ Piotr BUTRAS, Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *op.cit.*, p.43.

² Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, papier présenté à la 4^{ème} convention de la *Central and East European International Studies Association (CEEISA)*, Tartu (Estonie), 25-27 Juin 2006, p.19.

³ Entretien croisé réalisé par l’auteur avec Jan Piekło, directeur de l’ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

désormais officiellement initiative « polono-suédoise »– occupe ainsi les hauts fonctionnaires du ministère à Varsovie durant les mois d’avril et mai 2008. En prévision du Conseil de l’UE (GAERC) du 26 mai 2008 et du sommet européen des 18 et 19 juin 2008, les diplomates polonais ont officieusement pour lourde tâche de présenter un projet garantissant une coalition conséquente de soutien propre à minimiser les critiques et objections. Ils ont intégré les logiques du *policy-making* européen imposant de nombreuses consultations, des efforts de persuasion et un certain marchandage politique, comme en témoigne un fonctionnaire du secrétariat d’État aux Affaires européennes :

« In these GAERC meetings there is always an enhanced leader that will be gone through. But you know, there must be a kind of big coalition of willing to kind of push for certain project and make it work. But, you know, it is a matter of building coalitions within the EU, especially in Foreign Affairs area... if you, if you... you know, there was a lot of diplomatic moves... when we had the support of Germany, then France, we could go through... we had to convince France that it was not something against the Mediterranean Union, we had to convince Germany that it is not an enlargement policy you know... ». *So there was a kind of bargaining happening...* « Of course, of course »¹.

En priorité, il s’agit de faire œuvre de pédagogie : expliquer le but de la proposition de politique, préciser son public et ses instruments, rassurer les États porteurs de projets potentiellement concurrents, recueillir des conseils avisés pour améliorer le texte présenté. L’enjeu est en particulier de convaincre qu’il ne s’agit en aucun cas d’un projet visant à heurter les intérêts russes dans la région. Les autorités polonaise expliquent ainsi que ce n’est pas parce que le Partenariat oriental propose des outils de collaboration avec des États appartenant à la zone d’influence russe et a pour but un rapprochement progressif de ces derniers des normes européennes qu’il faut en déduire qu’il serait intrinsèquement « anti-russe ». De nombreux États membres craignaient en effet que le renforcement des relations entre l’UE et ses voisins orientaux n’accroissent la rivalité entre l’Union et la Russie, et l’isolement de cette dernière sur le continent². En résumé, les efforts de promotion de ce projet s’apparentent en un sens à un travail de publicitaire ou de commercial : rassurer pour vendre, voilà la logique. Un fragment d’un entretien réalisé avec un fonctionnaire du

¹ Entretien réalisé par l’auteur avec l’adjoint du Secrétaire d’État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Sur ce point, se reporter au rapport suivant : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.8.

ministère des Affaires étrangères donne un aperçu du fil conducteur de l'action diplomatique polonaise au moment de la promotion du Partenariat oriental :

« You see... (Heuuu)... if, the, you know... if the initiative has good goals, is useful for the whole EU, there will not be big problems for... obtaining support from the other partners. So this is my view on this situation. And, also, actually, Eastern Partnership was the same I would say. But of course, there is always, with all... all political initiatives that... there is kind of trouble within the EU... each EU partner has its own... goals, and there are not always the same with the other EU partners so... just obtaining the support needs a lot of talks with other, just to explain what is actually our goal, what is the goal of this initiative, of the Eastern Partnership initiative... So... of course, it is not like we obtain support without any discussions, because there was a lot of discussions inside the EU, we... we made a lot of consultations, a lot of explanations, inside the EU but also... inside Eastern Europe. Because, you know, even if some people obtain a document and read a paper, sometimes, (*il rit un peu*), they need also additional explanation on what is actually the idea »¹.

Avoir su orchestrer un travail de consultations au sein de l'UE semble avoir été la clé du succès polonais, les commentaires convergent sur ce point. Cependant, pour le chercheur extérieur au processus, et qui arrive *a posteriori*, une fois l'ensemble de la genèse du projet achevé, reconstituer cette phase de négociations et de promotion du projet n'est pas chose aisée. Ce processus de lobbying, bien connu des acteurs du milieu décisionnel polonais qui y ont assisté de près ou de loin, leur demeure parfois un peu obscur –bien qu'ils en comprennent la logique. Ils parviennent donc difficilement à répondre aux questions précises relatives à ce processus. Qui a été consulté, quand, comment, avec quels résultats ? Autant de questions qui déclenchent souvent des réponses brèves, allusives, fragmentaires. Mais, s'il est vrai qu'il est difficile de savoir qui a été consulté et à quel moment précis, toutes les personnes interrogées, praticiens et experts ayant travaillé sur le sujet, attestent de l'existence de cette phase fondamentale et nouvelle du travail diplomatique polonais. Il ne fait aucun doute que ce fastidieux labeur de consultations et de lobbying a bien été effectuée par les diplomates polonais : divers témoignages en apportent la certitude. Au chercheur de faire ici œuvre de patience, de compiler et recouper l'ensemble des réponses collectées, afin de pouvoir dresser un état des lieux des consultations, et surtout, des forces en présence –les États soutenant le projet de Partenariat oriental, les États neutres, les États à convaincre... Or que savons-nous à ce sujet ?

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

Pour Agnieszka K. Cianciara, « un processus intense de consultation fut lancé avec Paris, Berlin, Stockholm et les capitales d'Europe centrale, avec pour objectif de parvenir à des progrès sur ce sujet durant le sommet européen de juin [2009] »¹. En effet, les dirigeants des États centre-européens, mais aussi ceux de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, ainsi que d'Espagne et d'Italie, ont bien évidemment été consultés. Par ailleurs, un témoignage évoque des réunions des diplomates polonais avec l'ensemble des représentants de leurs partenaires européens, et plus particulièrement avec ceux des États baltes :

« Well, I know there were wide consultations, because, it is not only a Polish-Swedish proposal... but there were contacts with other Central European countries, there were some consultations with Germany, there were some consultations with Baltic states, so... from the point of view of... (heuu)... being efficient, one has to do some... (heuu)... silent job, to, to... discuss with different countries, to different sides... »².

Néanmoins le témoignage le plus précieux est encore une fois celui d'un haut fonctionnaire en charge du dossier, dans la mesure où il offre un aperçu –certes réduit, raison d'État oblige– des négociations et discussions menées par le corps diplomatique polonais pour convaincre les autres acteurs européens de l'importance et du bien fondé de son projet de politique orientale. Ce fonctionnaire évoque un processus de consultation, qui a touché différentes catégories d'acteurs –responsables politiques, fonctionnaires des ministères en charge de la question du voisinage oriental, experts de différents *think-tanks* européens spécialistes de la question– et a utilisé différents canaux diplomatiques comme le Triangle de Weimar, ou le Groupe de Visegrád :

« We discussed it [*Eastern Partnership*] within different formats also... as you know Poland is in the big six of the EU, so we meet in six, big countries, with France, Britain, Germany, Italy and Spain... so we discussed within the big six. We discussed within the format of the Baltic countries, we meet from time to time ; in the Visegrád group we meet from time to time ; Weimar cooperation which is Poland, Germany and France... So we have different formats of cooperation, and we discussed it, we exchanged the views, opinions, we had bilateral consultations, with Germany for example, very influential in part of this project ; with Russia, Russia was informed, was not so much consulted because Russia is not in the ENP, Russia is a strategic partner... but we wanted to be open and transparent, so informed Moscow about it, the ambassador here, our people went to Moscow to inform about the initiative, that this is a positive initiative for the six countries, not a negative initiative against anyone... like Russia. [...] We had speeches and lectures of the MFA and other people in different places, in Romania we had a conference, "*The Eastern Partnership and the Black Sea Synergy*", on how they complement each other. We met in Athens also,

¹ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.11.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

with an institute on the Black Sea Synergy... (heuuu)... in many places, in Kyiv we had a conference, in Bratislava, in Prague, in many many places... So everyone was involved for... just to contribute to this initiative ; we asked for advices, we asked for opinions, we had a conference here in Warsaw, Robert Cooper was there, and Commissioners, some Commissioners were there from the EU. So we wanted to involve as many people as possible, *think-tanks* also, just to (heuuu) catch the opinions and advices, advices for and against, things of this kind, so... »¹.

Cette déclaration livre aperçu général des initiatives diplomatiques lancées par Varsovie. Il permet d'identifier, une fois de plus, les destinataires de ces « missions de séduction » : Allemagne, France, pays baltes, pays d'Europe centrale... Reste ensuite à mettre en lumière quels sont les États membres qui ont le plus fermement soutenu l'initiative polono-suédoise, quels sont ceux qui ont pu montrer une certaine réticence, avec l'objectif de rendre compte du rapport de force au sein du Conseil de l'UE -rapport qui s'avère *in fine* en faveur de Varsovie et de Stockholm et permet au Partenariat oriental de voir le jour. Les soutiens aux initiatives liées à la politique orientale de l'UE sont toujours plus ou moins les mêmes : États baltes, États nordiques, États centre-européens, Allemagne et Grande-Bretagne. Michał Natorski démontre ainsi que dès la Révolution orange en Ukraine, durant l'hiver 2004, cette configuration d'acteurs s'était montrée la plus active pour soutenir les ambitions pro-européennes des partisans orangistes, et plus généralement, avait manifesté un intérêt marqué pour les événements politiques survenant dans cette zone du voisinage². Selon un expert polonais, à peu près les dirigeants des mêmes États se sont montrés de fervents supporters du projet polono-suédois en 2008 :

« In the case of Eastern policy of the EU, the countries which have very important interests are Germany, Poland, Scandinavia, so Sweden and Finland, Czech Republic... the new member states let's say. But not only new member states : Sweden, Germany, Austria have invested interests in the development of Eastern dimension. Britain as well, economically and politically »³.

Du fait de la présence de ces États « pro-Est » facilement identifiables, les acteurs interviewés ont tendance à occulter celle d'États potentiellement adversaires. L'essentiel du travail de recherche consiste donc à identifier ces derniers, tout comme les États neutres, le total de ces deux groupes pouvant potentiellement faire basculer le rapport de forces au sein du Conseil de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Michał NATORSKI, art.cit., p.84.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008.

l'UE. Pour pallier ce défaut, un panorama de la position des différents partenaires européens de Varsovie doit être présenté. Il s'agit d'identifier les initiatives diplomatiques polonaises qui en direction de ces partenaires, et quelle a été, au final, leur position sur le projet de Partenariat oriental. Ces partenaires peuvent être classés en trois catégories. Le premier groupe est constitué des « *like-minded states* » –selon une traduction littérale, les États « sur la même longueur d'onde »– comme ils se définissent entre eux, soit les dirigeants des États supporteurs du projet polonais. La deuxième catégorie comprend les acteurs pivots, susceptibles de faire changer la position des autres États membres et de modifier considérablement l'équilibre du rapport de force au sein du Conseil de l'UE : y figurent bien évidemment la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Enfin, la troisième et dernière catégorie se compose des États réticents ou neutres vis-à-vis du projet de Partenariat oriental, dont la réticence initiale des dirigeants a pourtant été restreinte afin d'en faire des alliés potentiels ou bien des soutiens apparents.

Le soutien des like-minded states : le Groupe de Visegrád et les États baltes

L'initiative polono-suédoise fut en premier lieu très fermement soutenue par les représentants d'un ensemble d'États membres de l'UE, baptisés entre eux et par des observateurs, des « *like-minded states* » : autrement dit, des partenaires partageant la même conception de la politique orientale de l'UE et favorables au projet de Partenariat oriental¹. Le soutien de ces *like-minded states* était voulu et recherché par Varsovie, étant donné son importance stratégique :

« So that's kind of natural process. Poland understands that to create an effective policy which could bring some results, we cannot do it alone, we have to build a coalition of *like-minded* countries, partners, which share a certain approach and philosophy on this point »².

¹ Faute de temps et de place, nous ne détaillons pas ici le point de vue particulier de chacun de ces États sur la politique orientale de l'UE et sur le projet de Partenariat oriental. Nous les envisageons en tant que groupe du fait des similitudes dans leurs politiques étrangères et d'une certaine cohérence dans leur soutien à l'initiative polono-suédoise. Pour plus de précisions sur la position de chacun d'entre eux, on peut cependant se reporter à la rubrique qui leur est consacrée dans le rapport suivant : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, Directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008. Nous soulignons.

Sans surprise, se retrouvent dans cette catégorie les responsables politiques des États ayant de tous temps montré un intérêt particulier pour la zone du voisinage oriental. Comme mentionné précédemment, les diplomates polonais se sont appuyés sur les consultations et réunions effectuées avec un certain nombre de représentants d'États appartenant à ce groupe pour travailler à une nouvelle version de leur projet de politique orientale. Il n'est donc pas étonnant que figurent au premier rang de ses soutiens les dirigeants des États membres de l'UE appartenant au Groupe de Visegrád –République tchèque, Slovaquie, Hongrie– ainsi que les trois pays baltes, à savoir, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Si le travail de promotion de son projet s'annonce difficile pour les autorités polonais, ces quelques États, en plus du partenariat privilégié avec la Suède, leur offrent une solide base de soutien. Une telle considération se retrouve dans les propos du haut fonctionnaire X :

« It was, it was not easy... First of all, we could do it with Sweden, and we had support of, of six countries, I mean... first of all, just the initial support of Visegrád group, because they supported it, and the three Baltic countries. So all together we were nine, let's say, so it makes it strong ? So, so... we started with this [...] »¹.

Ces pays représentent soutiens inconditionnels à la politique orientale, et font corps derrière l'initiative présentée par leurs partenaires polonais :

« The first group is this... (heuu)... hard core group of Eastern Partnership... (heuu)... basically Visegrád countries, and Baltic countries. Countries obviously for the development of Eastern Partnership and supporters... unconditional supporters of this initiative »².

À ce titre, ils sont donc qualifiés par certains observateurs d'« amis du Partenariat oriental », une expression employée notamment par les experts ayant participé au rapport du *Polish Institute of International Affairs* dressant un état des lieux des positions des vingt-sept États membres sur le Partenariat oriental. Il laisse deviner le rôle essentiel de ces États par ces termes : « il existe sans aucun doute certains États membres de l'UE, que l'on pourrait, sur la base de leur intérêt particulièrement marquée pour toute coopération sur les sujets mis en avant dans le Partenariat oriental, provisoirement décrire comme le groupe des "Amis du Partenariat oriental". Les architectes de cette initiative, à savoir la Pologne et la Suède, occupent une place de choix dans ce groupe. Les États baltes et États d'Europe centrale,

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

membres de l'UE ont étroitement coopérés à la conception de la forme du projet de Partenariat oriental [...]. Le groupe des "Amis du Partenariat oriental" aura par la suite pour responsabilité de maintenir le soutien politique de l'UE pour cette initiative, de sécuriser les fonds pour son financement, et de persuader les voisins orientaux de mettre en place les indispensables réformes politiques et économiques attendues »¹.

L'ensemble de ces représentants de ces États qui constituent un groupe de soutien cohérent, partagent une même compréhension des enjeux du voisinage basée sur une grille de lecture ancienne, plongeant ses racines dans les souvenirs encore très présents de la période post-1945 –les migrations et changements frontaliers ayant impliqués des mélanges de populations entre les ressortissants nationaux de ces États et les *near abroad* de l'UE que constituent l'Ukraine ou le Belarus, ou bien le joug communiste subi pendant presque cinquante ans impliquant une certaine vigilance vis-à-vis de la politique étrangère russe dans cette région. Selon certains chercheurs, ces dirigeants ont donc une certaine inclinaison pour être les confondateurs, à côté de leurs collègues polonais, de la politique orientale de l'Union² : leurs États sont presque tous en position de frontières extérieures de l'UE et, de par leur intime connaissance des liens puissants entre communautés nationales, ils souhaitent éviter les effets couperets dûs à l'imposition de l'acquis Schengen. Ils entretiennent également des relations économiques et énergétiques très fortes avec les *near abroad*, comme par exemple des complémentarités industrielles ou bien leur dépendance à l'égard des hydrocarbures transitant par des oléoducs et gazoducs communs. En plus de ce passé commun des individus et des États et de cette analyse relativement consensuelle des enjeux liés au voisinage, le soutien au Partenariat oriental de ces leaders se double d'une volonté marquée de poursuivre vers l'Est l'élargissement de l'UE. Toujours selon le rapport du *Polish Institute of International Affairs*, « de manière significative, à la fois les États membres d'Europe centrale et baltes soutiennent la création de chances d'intégration à l'UE pour les voisins orientaux qui ont formulés clairement de telles aspirations. Pour eux, le Partenariat oriental est une réponse pragmatique à la "fatigue de l'élargissement", son plus gros avantage étant le fait qu'il rend possible des actions pour amener les nations voisines plus proche de l'UE et, dans le même

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.8.

² Katarzyna PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, Alexander DULEBA, László PÓTI, Vladimir VOTÁPEK, « Policy Recommendations », *op.cit.*, pp.252-253.

temps, reste acceptable même pour les membres de l'UE qui ne sont pour l'instant pas prêts à discuter de nouveaux engagements d'élargissement »¹.

Cet ensemble de facteurs expliquent l'existence de points de vue convergents et l'emploi de l'appellation « *like-minded states* » pour qualifier ces États, une formule employée dans de nombreux entretiens et dans les discours politiques officiels. À la question de la pertinence d'une telle appellation et de sa réalité, voici ce que répond un expert polonais :

« Yes, probably... probably... this is why I said it was kind of easily, or automatically... relatively easily and automatically accepted by the Czechs, with their Presidency, Slovaks and Baltic countries... So, it's kind of... it's kind of getting... slowly a momentum »².

L'importance de ce groupe d'acteurs dans le travail de promotion du Partenariat oriental par Varsovie est ici très nettement perceptible : ils sont, en quelque sorte, le garant de l'avenir du projet polonais. Parmi eux, les dirigeants tchèques occupent une place particulière, pour des raisons déjà mentionnées, mais également parce que ce pays est alors appelé à assurer la présidence tournante de l'Union européenne au premier semestre 2009, soit, normalement, au moment où le projet polonais sera finalisé par les institutions communautaires et entrera en fonction. Rappelons que la présidence est un moment important pour les États membres, qui mettent alors en avant leurs préférences, à travers certaines propositions de politiques. De nombreuses études de cas le démontrent. Les travaux d'Annika Björkdahl³ montrent par exemple comment une norme, celle de la « prévention des conflits », a pu être imposée par la Suède par le biais d'un travail de « *norm advocacy* » et la mise en place de différentes stratégies pour obtenir une certaine influence au sein de l'UE. Elle démontre ainsi que dans la construction des politiques au sein de la PESC, les grandes puissances ne sont pas les seules à avoir du poids : l'influence de la part d'un « petit » pays est aussi possible⁴.

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.8.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Annika BJORKDAHL, « Norm advocacy : a small state strategy to influence the EU », art.cit.

⁴ Pour une présentation théorique du concept de « petit État » dans les relations internationales et au sein du système européen, se reporter au travail de Ben Tonra sur ce sujet : TONRA Ben, « Les petits pays ont aussi une politique étrangère... », in CHARILLON Frédéric, (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., pp.331-347. La qualification par Annika Bjorkdahl de « petit pays » pour la Suède nous semble critiquable dans la mesure où ce pays fait figure, depuis l'élargissement de 2004, de « vieux » pays de l'Union, qui plus est doté d'un poids certain et d'une réputation solide au sein des

Peter Viggo Jakobsen¹ a également travaillé sur l'imposition de normes par des petits États à l'ensemble des décideurs européens et aux institutions communautaires en se centrant sur l'influence des États nordiques pour l'établissement au sein de la PESD de forces civiles de réaction. Quant à David Arter², il propose une analyse du rôle de la Finlande dans la création de la dimension septentrionale de l'UE (« *Northern Dimension* »)³, qui concerne les relations entre les pays nordiques de l'espace Baltique avec la Russie. Ce qui est analysé à travers ces différentes études de cas, c'est « le surcroît d'influence et de légitimité que procure, pour les "petits" comme pour les "grands" États membres, le relais européen de leur diplomatie nationale via [la politique étrangère de l'Union] »⁴. Dans le cas présent les tchèques souhaitent déjà faire de la politique orientale de l'Union européenne une priorité de leur présidence et, malgré l'abandon de leur projet en faveur de celui de la Pologne et de la Suède, le sujet reste une priorité pour les dirigeants tchèques, qui se montrent de fervents supporters de la proposition de leurs partenaires⁵. On retrouve cette considération dans cet extrait d'entretien :

« It is also worth mentioning that the Czech presidency, they supported the Eastern Partnership and... basically it was a Polish-Swedish project but with a strong support of Czech Republic and... and, you know this was a whole combination of people who were looking for that »⁶.

Ainsi, le gouvernement polonais peut compter sur de solides « amis du Partenariat oriental » au sein de l'UE. Cependant, le soutien de cet ensemble d'États membres ne saurait

affaires européennes. D'ailleurs si on s'en tient au système de pondération des voix dans le système décisionnel actuel de l'UE résultant du Traité de Nice la Suède figure dans les États « moyens ». Voir le tableau n°1 de l'ouvrage de Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne, op.cit.*, p.120.

¹ Peter Viggo JAKOBSEN, « Small States, Big Influence : The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP », art.cit.

² David ARTER, « Small States Influence within the EU :The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" », art.cit.

³ Pour une présentation claire et rapide de cette dimension septentrionale se reporter à l'article suivant : CHILLAUD Matthieu, « La dimension septentrionale de l'Union européenne », *Questions internationales*, n°29, janvier-février 2008, Paris, La Documentation française, pp.91-96.

⁴ Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op.cit.*, p.204.

⁵ Sur ce point voir : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report, op.cit.*, p.21 ; « "Eastern Partnership" could lead to enlargement, Poland says », *Euobserver.com*, 27 mai 2008.

⁶ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

suffire pour voir son projet adopté au niveau communautaire. En effet, les « *like-minded states* » –à l’exception de la Suède qui se trouve dans ce groupe du fait de son alliance avec la Pologne– sont presque tous de « nouveaux » États membres de l’UE, et pour certains des États manquant parfois de poids politique, du fait de la toute récente expérience de leur personnel diplomatique à Bruxelles. Comme pour tout projet de politique, il est donc fondamental pour la diplomatie polonaise de gagner le soutien des représentants des « grands » de l’Union européenne, qu’il est si essentiel d’avoir à ses côtés –la France, l’Allemagne et la Grande-Bretagne.

Le ralliement fondamental des « gros » États membres

Le travail d’explication du projet de Partenariat oriental par les diplomates polonais est mené également, et surtout, en direction des responsables politiques des « gros » États membres de l’Union européenne, à savoir le couple franco-allemand et la Grande-Bretagne. Ces États sont importants de par leur taille, leur poids économique, mais surtout leur influence dans les rapports de force au sein du *policy-making* européen. Autant dire qu’une absence de soutien de la part de leurs dirigeants équivaudrait à l’échec annoncé du projet. Si les autorités britannique et allemandes sont traditionnellement « pro-Est », les français eux le sont beaucoup moins : du fait de sa position géographique, la France est au sein de l’UE un pays « méditerranéen », ce qui signifie que ses intérêts portent plus naturellement ses leaders à se préoccuper du voisinage sud de l’Union. Le contexte européen du début de l’année 2008 met pourtant le gouvernement français dans une relative position de faiblesse au niveau européen, ce qui joue en faveur du Partenariat oriental. En mai 2008 un journaliste résume en ces quelques phrases les positions des dirigeants de ces trois États membres : « de source diplomatique, on assure que les grands États membres de l’UE, souvent opposés aux "nouveaux" États plus petits sur les questions liées à l’espace post-soviétique, soutiennent le Partenariat oriental. La France, qui présidera l’Union à partir de juillet, est motivée par le besoin de convaincre les États membres de l’Est de la valeur de sa stratégie méditerranéenne. L’Allemagne s’intéresse traditionnellement de près à la politique orientale de l’UE, tandis que la Grande-Bretagne a toujours été l’un des plus fervents partisans de la poursuite de

l'élargissement »¹. Commençons donc par la Grande-Bretagne et l'Allemagne, aux leaders *a priori* plus facilement séduits par le projet polonais.

Le soutien ferme mais discret de la Grande-Bretagne

Les dirigeants britanniques ne furent pas difficiles à convaincre par les diplomates polonais quant à la pertinence du projet de Partenariat oriental. En effet, l'initiative polono-suédoise correspond à la ligne politique adoptée depuis longtemps par Londres, qui vise au renforcement de la politique orientale de l'UE. La Grande-Bretagne fut en effet un des initiateurs de la politique de voisinage de l'UE, une politique qui visait à ses yeux essentiellement les voisins orientaux : ses dirigeants présentèrent en 2002, conjointement avec leurs homologues danois, le projet « *New Neighbours* » concernant en priorité la Moldavie, l'Ukraine et le Belarus. Et de fait, ils montrent un intérêt bien marqué pour la zone de l'Europe orientale et pour le Caucase du Sud². Même si « à vrai dire, les pays concernés par le Partenariat oriental ne sont pas des partenaires politiques et économiques significatifs pour la Grande-Bretagne, [...] son intérêt pour cette région est considérable »³. Ceci résulte d'une préoccupation de la politique étrangère de Londres, à savoir soutenir les différentes étapes d'une extension progressive de l'aire de stabilité, de sécurité et de libre-échange, en vue, à terme, d'un nouvel élargissement de l'UE. La politique d'élargissement de l'UE est clairement soutenue par les récents gouvernements britanniques, ainsi « le gouvernement britannique souligne que la PEV ne peut être une alternative à l'adhésion à l'UE ou une salle d'attente en vue de celle-ci. Il se pose ouvertement en faveur d'une admission de l'Ukraine à l'UE »⁴. Par voie de conséquence, le projet de Partenariat oriental, qui constitue un pas en ce sens, est clairement soutenu par la Grande-Bretagne : l'initiative y est envisagée comme un complément à la PEV, comme un outil pour améliorer la sécurité dans les périphéries orientales de l'Europe et un instrument pragmatique pour renforcer les liens déjà existants

¹ Ahto LOBJAKAS, « Aider les voisins de l'Est plutôt que ceux du Sud », art.cit.

² Giselle BOSSE, « Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy? », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.38-62., p.42.

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report, op.cit.*, p.53.

⁴ *Ibid.*, p.54.

entre l'Ukraine –partenaire depuis longtemps privilégiée par Londres– et l'UE¹. Le format institutionnel et économique léger retenu par les dirigeants polonais et suédois attire par ailleurs la sympathie de leurs partenaires britanniques. Pour toutes ces raisons, leur soutien au projet est immédiat, comme le rappelle Beata Wojna :

« There are countries like Great Britain, which... (heuu)... supported Eastern Partnership... (heuu)... which strongly supported Eastern Partnership ; and it is a country for the enlargement also not for spending more... financial resources for neighbours. But generally speaking it is a supporter for Eastern partnership »².

Ainsi les représentants de la Grande-Bretagne furent assez facilement convaincus de l'importance du projet polonais, en raison de leur soutien inconditionnel à l'élargissement de l'UE et de l'orientation « pro-Est » de la politique étrangère du pays. Les négociations en vue de s'assurer du soutien allemand furent, elles, un peu plus complexes, à la fois du fait du passif des relations germano-polonaises, et de la politique anti-allemande du gouvernement polonais des frères Kaczyński pendant les années 2005-2007.

Le soutien (presque sans faille) du voisin allemand

Le soutien des dirigeants allemands à l'initiative polono-suédoise fut, sur le principe, sans faille et « a été facilité par le fait que le gouvernement de la *Plateforme civique* avait été accueilli à Berlin avec un grand soulagement et l'espoir qu'après deux ans d'isolationnisme et de conflit ouvert, la Pologne puisse à nouveau jouer un rôle actif et constructif au niveau européen »³. Dans le rapport du *Polish Institute of International Affairs* déjà mentionné, il est bien précisé que les « consultations avec l'Allemagne eurent un rôle très important. Le soutien allemand fut essentiel pour parvenir à construire un consensus au sein de l'UE »⁴ sur l'initiative polono-suédoise. Ce projet correspond en effet à la philosophie de la politique étrangère allemande à l'Est. Le même rapport souligne que « la stabilisation et la modernisation des partenaires orientaux de l'Union européenne est dans l'intérêt politique et

¹ *Idem.*

² Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

³ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.11.

⁴ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.8.

économique de l'Allemagne »¹. De ce fait, « le Partenariat oriental, initié par la Pologne et la Suède est envisagé dans la perspective d'une continuation, d'une étape dans une bonne direction initialement définie par l'Allemagne. Il est considéré comme un nouvel élan pour développer un peu plus la coopération avec les États post-soviétiques [...] »².

Néanmoins, ce soutien effectif des autorités allemandes³ est grandement dû au travail de persuasion des diplomates polonais. En effet, Berlin conditionna son acceptation du Partenariat oriental à sa compatibilité avec les outils antérieurement utilisés pour gérer le voisinage de l'Union, à savoir la PEV⁴ et, au sein de cette dernière, l'initiative *Synergie pour la mer Noire* – le but d'éviter une multiplication et un chevauchement trop coûteux des structures institutionnelles⁵.

¹ *Ibid.*, p.29.

² *Idem.*

³ « Poland and Sweden to pitch "Eastern Partnership" idea », *EuObserver.com*, 22 mai 2008.

⁴ « Poland, Sweden defend "Eastern initiative" », *EurActiv*, 26 mai 2008. Voir aussi : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.29.

⁵ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.31.

L'initiative Synergie pour la mer Noire (Black Sea Synergy)

Il s'agit d'un des autres volets de la gestion du voisinage européen, complétant la politique européenne de voisinage, sur le flan sud-Est. Créée en 2007, à l'initiative de la Bulgarie et de la Roumanie, nouveaux entrants dans l'Union européenne, avec le soutien très marqué de l'Allemagne, la *Synergie pour la mer Noire* vise une meilleure coordination des activités au niveau régional dans le bassin de la mer Noire, désormais frontière extérieure de l'Europe, notamment en ce qui concerne l'énergie, les transports, l'environnement, les mouvements de personnes et la sécurité. Cette politique inclut, d'un point de vue géographique, les pays bordant la mer Noire, à savoir, la Turquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Géorgie, l'Ukraine et la Russie, mais aussi l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie et la Grèce. Les objectifs de cette politique sont exposés dans la Communication de la Commission européenne qui entérine sa création : « Le 1er janvier 2007, deux États du littoral de la mer Noire, la Bulgarie et la Roumanie, ont rejoint l'Union européenne. La prospérité, la stabilité et la sécurité de nos voisins situés autour de la mer Noire représentent plus que jamais des questions d'intérêt immédiat pour l'UE. La région de la mer Noire est une région géographique distincte riche en ressources naturelles et occupant une position stratégique à la jonction entre l'Europe, l'Asie centrale et le Moyen-Orient. Ayant une population importante, la région est confrontée à un ensemble de possibilités et de défis pour ces citoyens. La région représente un marché en expansion au potentiel de développement élevé et constitue également une plaque tournante importante pour les flux d'énergie et de transport. Toutefois, c'est aussi une région de conflits "gelés" non résolus, présentant de nombreux problèmes environnementaux et souffrant de contrôles aux frontières insuffisants qui favorisent les migrations illégales et la criminalité organisée. En dépit d'importantes évolutions positives ces dernières années, des différences subsistent entre les différents pays de la région en ce qui concerne le rythme des réformes économiques et la qualité de la gouvernance. Une réponse régionale dynamique à ces questions pourra fortement bénéficier aux citoyens des pays concernés, tout en contribuant à la prospérité, stabilité et sécurité générales en Europe ».

Voir : Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale », Bruxelles, 11.04.2007, COM(2007) 160 final, p.2 pour la citation, disponible sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_fr.pdf. Pour un panorama de l'initiative Synergie pour la mer Noire, se reporter aux travaux suivants : Joanna POPIELAWSKA, art.cit, pp.14-19 ; Maxime LEFEBVRE, « La politique de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », Revue du marché commun et de l'Union européenne, vol.1, n°501, 2007, pp.22-26 ; Michael EMERSON, « The EU's New Black Sea Policy – What kind of regionalism is this ? », CEPS Working documents, Center for European Policy Studies, Bruxelles, 30 juin 2008, disponible sur : <http://www.ceps.eu>; Fabrizio TASSINARI, « A Synergy for Black Sea Regional Cooperation : Guidelines for an EU Initiative », CEPS Paperbacks, Center for European Policy Studies, Bruxelles, 2002, disponible : <http://www.ceps.eu>. Pour plus de détails sur les dynamiques à l'oeuvre dans la région, voir : James WESLEY SCOTT, « Transnational Regionalism, Strategic Geopolitics, and European Integration : The Case of the Baltic Sea Region », in NICOL Heather, TOWNSEND-GAULT Ian (dir.), Holding the line – Borders in a Global World, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2005 ; Dimitrios TRIANTAPHYLLOU, « The "security paradoxes" of the Black Sea region », Southeast European and Black Sea Studies, 9 :3, 2009, pp.225-241.

On peut d'ailleurs noter ici la cohérence des positions de la diplomatie allemande, qui avait formulé les mêmes exigences pour le projet français d'*Union pour la Méditerranée*. Beata Wojna témoigne de l'inquiétude allemande quant à la compatibilité du projet polonais avec celui de la *Synergie pour la mer Noire* –dans lequel le corps diplomatique allemand s'était beaucoup impliqué– et par conséquent des indispensables négociations pour parvenir à une position commune entre gouvernement allemand et polonais :

« I know that Germany, very important from the perspective of our EU policies, and especially the EU foreign policy... so Germany was at the beginning rather cautious about the idea, although the Germans eventually consider it as a continuation of the "ENP+". But from the perspective of Germany it was very important to emphasize the importance of Black Sea Synergy. Because if not, they were rather against, you know,

the idea of Eastern Partnership. And I know that... (heuu)... there were very important... (heuu)... very dynamic contacts, between Polish and German ministries of foreign affairs about... just before the European Council, for... (heuu)... convincing... (heuu)... I don't know how to call it (*rires*), for... (heuu)... for having similar opinion about the issue »¹.

Contacts et discussions furent engagés entre les ministres polonais et allemand des Affaires étrangères, Radek Sikorski et Frank-Walter Steinmeier², ainsi qu'entre leur personnel. Ils avaient pour but de convaincre un partenaire allemand quelque peu chagriné de ne pas avoir été choisi par le gouvernement polonais comme principal allié sur ce projet. S'ajoutait à ce problème celui des divergences politiques entre le gouvernement polonais, d'obédience chrétienne-démocrate, et certains membres sociaux-démocrates du premier gouvernement allemand de coalition d'Angela Merkel³, comme justement le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier. Ces différences politiques ne constituèrent cependant pas un obstacle insurmontable au dialogue germano-polonais note cependant un expert :

« L'Allemagne, je pense que le gouvernement Merkel... (heuu)... ils ont essayés, je l'ai déjà dit, de faire ça avec des polonais début 2007 [*l'ENP+*]. Cette initiative [*le Partenariat oriental*] était vraiment positive, ok ? "Enfin on peut faire quelque chose avec des polonais"... ça veut dire, beaucoup de réticences, parce que comme vous le savez, il y a un gouvernement de coalition, et je pense, que pour les chrétiens démocrates, pas de problème, "finalement on peut faire quelque chose avec des polonais, ils sont chrétiens-démocrates, on peut parler, on peut discuter"... mais avec des socialistes, c'est un problème, parce que pour eux, les polonais sont un peu obsédés avec la Russie... et avec Schroeder, Gazprom, les choses comme cela, c'est un peu difficile... Je pense qu'il y avait un peu de tensions dans le gouvernement allemand, dans la coalition, mais enfin ils ont décidé de faire quelque chose avec des polonais. Et Sikorski a invité le ministre des Affaires étrangères allemand, dans son

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Il fut ministre fédéral des Affaires étrangères du 22 novembre 2005 au 27 octobre 2009. À partir du 21 novembre 2007 (et ce jusqu'en octobre 2009), il cumula ces fonctions avec celles de Vice-Chancelier de la République fédérale, *i.e* de suppléant du Chancelier, il était amené à seconder ce dernier dans certains domaines et occasions ou bien si les circonstances l'exigent.

³ Du 22 novembre 2005 au 28 octobre 2009 (16^e législature du Bundestag), le gouvernement fédéral allemand était dirigé par la Chancelière Angela Merkel –succédant au second gouvernement de Gerhard Schröder. Ce gouvernement connu comme « le premier Cabinet Angela Merkel ». Étant donné la répartition des sièges au Bundestag, la Chancelière Angela Merkel, membre du parti chrétien démocrate (CDU), dut réunir, pour gouverner, une « grande coalition » entre *l'Union chrétienne démocrate* (CDU), *l'Union chrétienne sociale en Bavière* (CSU) et le *Parti social-démocrate allemand* (SPD). Depuis le 28 octobre 2009, le second Cabinet Merkel est au pouvoir. Il résulte des élections fédérales du 27 septembre 2009 et a été formé grâce à la « coalition noire-jaune » des vainqueurs –*Union chrétienne démocrate* (CDU), *Union chrétienne sociale en Bavière* (CSU) et *Parti libéral-démocrate* (FDP).

petit château, en Pologne, pour parler, pour préparer ça... et je pense que ça a donné de bons résultats, parce qu'il était convaincu, Steinmeier, finalement... »¹.

Cet extrait d'entretien montre bien qu'au delà d'un soutien apparent sur le principe, il fallait pour les dirigeants polonais persuader leurs homologues allemands de la cohérence de leur projet. Cet expert insiste également sur de possibles réticences allemandes du fait de l'existence d'un projet similaire porté par l'Allemagne en 2007, l'« ENP+ », alors non soutenu par Varsovie. Un autre expert révèle l'existence d'une certaine incompréhension côté allemand, liée à la précédente tentative pour façonner la politique orientale de l'UE² :

« After, after... (heuuu)... fail of the German proposal "ENP+" it was probably not very comfortable for Berlin to make a strong opposition to... I know that at the beginning, at the very beginning, they were not very lucky, very happy about this proposition in Berlin... but they couldn't say "no it's not possible"... [...] I think for Germany, it was also acceptable... despite of the fact, I mentioned it previously, they were not happy at the very beginning that they were not in the project, that they were not involved by the Swedes and the Poles, but... (heuuu)... in the long run this project of the Eastern partnership stays in line with the German strategic approach of the ENP, mainly to divide the ENP into two directions, South and East... and having this project, Eastern Partnership, in fact we accepted, we all accepted that the South part is not the same as the Eastern part of the ENP. So, even not being in this project, they could accept it because it stayed in line with their... (heuuu)... main approach of the ENP. Of course they have now a problem, how to connect the Eastern partnership with the Black Sea Synergy, which is much more important for them... (heuuu)... But, ok...it's a problem, but already in the Eastern framework of the ENP. So this project could be accepted in Berlin because of this region »³.

Paradoxalement, cette précédente tentative allemande et l'intérêt marqué de la diplomatie allemande pour la politique orientale garantit son soutien à l'initiative polono-suédoise. De l'avis des observateurs, en effet, « les réactions allemandes au Partenariat oriental ont largement été orientées par le fait que le pays s'était déjà précédemment investi dans le renforcement de la dimension orientale de la PEV »⁴.

En résumé, si les dirigeants allemands et polonais partagent sans aucun doute une philosophie commune concernant le voisinage de l'Europe, certaines incompréhensions

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

² Ce point est confirmé dans la publication suivante du *Center for Eastern Studies* : « Germany and the Eastern Partnership », *Central European Weekly*, n°18 (30), 13 mai 2009, pp.1-7, p.6. Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/CEWEEKLY_30.pdf

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

⁴ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.29.

subsistent. On se souvient que les Polonais avaient hésité à prendre l'Allemagne pour allié dans ce projet : du fait de la réminiscence de vieilles tensions, une certaine méfiance avait encore cours à Varsovie et avait bloqué tout rapprochement, ce que rappelle bien l'extrait précédent d'entretien. La Suède avait finalement été choisie, pour les raisons évoquées plus haut. Dans les entretiens réalisés, un vague inconfort transparait quand est abordée la question du soutien allemand au projet de Partenariat oriental. Certes, les autorités allemandes sont un supporter inconditionnel du projet, mais il y a toujours un « mais »... les personnes interrogées en Pologne rappellent souvent quelques phrases malheureuses ou quelques faux pas de leur voisin occidental, comme le souligne par exemple un observateur polonais :

« I know that there was a moment when Angela Merkel was saying, was hinting or saying that, she, Germany, would not back the Eastern Partnership if Poland continue to oppose the North Stream gas pipeline. (*Silence*)... But I think that was too much for everyone else within the EU, and she has to back away from it »¹.

Ceci étant, ce léger malaise, perceptible dans les entretiens, n'a pas entraîné de blocages côté allemand. Une fois assurée de la compatibilité entre la PEV et le projet présenté par le tandem polono-suédois, le gouvernement allemand ne pouvait que soutenir une proposition de politique très proche de celle qu'il avait présenté en 2007. Et de fait, pour de nombreux observateurs, le soutien allemand est fondamental pour s'assurer une masse critique au sein de Conseil de l'UE et obtenir l'acceptation du projet :

« From my point of view... (heuu)... the success of this concept is directly linked with German position and German support. Because Germany... is interested in Eastern Europe for sure, it's obvious... and you know, as a big member state... can create this critical mass for...for this policy inside the Council »².

Globalement, les diplomates polonais ont su, malgré quelques incompréhensions réminiscentes, convaincre leurs voisins allemands. En fait, « l'Allemagne se rend compte du potentiel que présente le Partenariat oriental pour assurer sécurité et stabilisation dans le voisinage oriental de l'UE »³. Ses dirigeants sont séduits par le projet polonais, surtout parce qu'ils y voient une alternative à l'élargissement, « qui doit être accompli par le biais d'un renforcement (*Verdichtung*) des relations, dans un contexte marqué par une aversion

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.29.

généralisée de l'élargissement continu de l'UE »¹. Contrairement aux britanniques, la classe politique allemande est en effet très sceptique quant à un possible autre élargissement à l'Est de l'UE. Le projet polono-suédois correspond donc aux attentes allemandes quant à une politique européenne orientale moderne, telle que définie par Frank-Walter Steinmeier, soit des liens plus étroits avec l'Ukraine, un partenariat avec la Russie, une démocratisation progressive du Belarus, une coopération avec les États d'Asie centrale et une collaboration fructueuse dans la région de la mer Noire et du Caucase². Et ainsi, le soutien allemand au Partenariat oriental ne tarde pas à être total et dès le 17 juin 2008 –soit durant la période intermédiaire entre le GAERC du 26 mai 2008 et le Sommet européen des 18 et 19 juin 2008, deux moments de l'acceptation du projet– Angela Merkel, en visite à Gdańsk, fait officiellement part de son soutien au projet, suivie en de nombreuses occasions par son ministre des Affaires étrangères³. Au final, le travail de persuasion du corps diplomatique polonais permet de convaincre l'Allemagne... mais aussi la France, souligne Zdzisław Najder :

« I told that I was convinced that if quiet and right arguments, persuasion, were used, the French government would accepted it; and of course they accepted it. Germans accepted it too... people who imagine that we can do something in Eastern Europe without the German support are dreaming... (heuuu)... and we had, recently, a tradition of picking quarrels with Germany, which is a stupid policy! »⁴.

Le marchandage du soutien français

Curieusement, comme le souligne l'extrait précédent, le soutien français à une initiative visant les voisins orientaux et non méridionaux de l'UE fut bien marqué et assez rapide. Le projet de Partenariat oriental est considéré par le président français Nicolas Sarkozy à la fois comme un instrument permettant de renforcer la stabilité et la sécurité de l'Europe orientale et du Caucase, mais aussi comme un compromis intéressant dans l'approche européenne, entre perspective d'adhésion et désintérêt complet pour la

¹ *Ibid.*, p.30. Sur ce point voir aussi : « Germany and the Eastern Partnership », *Central European Weekly*, art.cit.

² Sur ce sujet, se reporter au rapport suivant : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report, op.cit.*, p.31.

³ Sur les discours allemands de soutien au Partenariat oriental se reporter au rapport suivant : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report, op.cit.*, p.29.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

région¹. Soulignant la nécessaire complémentarité et harmonie entre les dimensions Sud et Est de la politique de voisinage², les dirigeants français ne semblent pas avoir d'objection majeure au projet polono-suédois. Face à cette initiative qui a officiellement pour but –après l'acceptation du projet d'*Union pour la Méditerranée* promu par son gouvernement³– d'équilibrer les relations de voisinage de l'UE avec le Sud et l'Est, le ministre français des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, aurait eu le mot suivant : « Équilibrez mes chers amis. Ce n'est pas un péché d'aller vers le Sud et l'Est en même temps »⁴.

Ce soutien français répond en fait à deux éléments concomitants. Premièrement, la politique étrangère du président Nicolas Sarkozy s'est montrée beaucoup plus intéressée par la coopération avec les voisins orientaux que ne l'avait été ses prédécesseurs⁵. Une telle préoccupation était déjà présente dans les discours de M. Sarkozy lors de la campagne pour les élections présidentielles de 2007⁶. Un rapprochement entre l'Ukraine et l'UE est considéré en effet comme un objectif souhaitable, tout comme l'établissement d'un marché commun avec les pays du voisinage oriental⁷. De plus, le Quai d'Orsay souhaite atténuer la mauvaise impression née dans les États membres d'Europe centrale et dans les *near abroad* –en Ukraine et en Georgie notamment– de l'opposition française à l'extension de l'OTAN à ces deux derniers États lors du sommet de Bucarest du début du mois d'avril 2008⁸. Plus fondamentalement, le deuxième élément qui explique le soutien français au projet

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.27.

² *Ibid.*, p.26. Voir aussi les articles suivants : « Les vingt-sept souhaitent renforcer leurs relations avec leurs voisins de l'Est », *Le Monde*, 27 mai 2008 ; « Poland, Sweden defend "Eastern initiative" », *EurActiv*, art.cit.

³ Se reporter au chapitre V

⁴ « Les vingt-sept souhaitent renforcer leurs relations avec leurs voisins de l'Est », art. cit.

⁵ Un panorama relativement complet des acteurs de la vie politique, médiatique et intellectuelle française impliqués dans le débat relatif au voisinage de l'Union européenne et à son élargissement a été fait par le *think-tank* européen ESI, *European Stability Initiative*. On y trouve le nom et les coordonnées des acteurs identifiés comme importants en France sur ces questions : *The French EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, rapport de l'*European Stability Initiative*, novembre 2008, pp.1-41, disponible sur : <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=17>

⁶ « Dix enjeux de politique étrangère », *Le Monde*, 16 avril 2007.

⁷ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.26 ; « Poland, Sweden defend "Eastern initiative" », *EurActiv*, art.cit.

⁸ *Ibid.*, p.26.

polono-suédois résulte de la position inconfortable au sein de l'UE de la France à la suite des ratés qui avaient marqué la présentation de son projet d'*Union pour la Méditerranée*. Paradoxalement, c'est après avoir annoncé la naissance d'une telle politique, et non avant, comme dans le cas étudié ici, que le gouvernement français s'était mis à chercher des soutiens à son initiative. Or, dans ce contexte, un certain marchandage a lieu entre Paris et Varsovie : tout comme le gouvernement polonais, lors du sommet européen de mars 2008, avait négocié –en l'échange de son soutien à l'initiative pro-méditerranéenne de Paris– un accord de principe sur une initiative similaire à l'Est, le gouvernement français marchandait son soutien au Partenariat oriental contre le maintien de celui de la Pologne. Ainsi, la position de la France sur le projet polonais « s'explique essentiellement par des considérations tactiques et seulement dans un moindre degré par un quelconque intérêt sincère pour la concrétisation de la proposition polono-suédoise »¹. Les diplomates français souhaitaient « obtenir le soutien de la Pologne et d'autres pays d'Europe central sur le projet d'*Union pour la Méditerranée* »². Mais Paris « comptait aussi sur le fait que le développement de la coopération entre l'UE et ses voisins orientaux durant l'année 2008 serait considérée comme une réalisation de la présidence française de l'UE »³.

Dans ce que certains qualifient de « grand marchandage au sein de l'UE »⁴, les arrières pensées sont donc bien présentes. Pour quelque uns, il ne s'agit pourtant que d'une question de logique comptable, d'un échange purement pragmatique :

« One of the partners for sure was France, which was seeking... supporters for its Mediterranean policy. So it was, it was... (heuu)... some kind of exchange of support, yes? And, and... (heuu)... support for President Sarkozy's ideas, was... (heuu)... one of the key aspect to have the French acceptance of the idea of the Eastern partnership »⁵.

D'autres observateurs soulignent également l'intérêt polonais dans ce marchandage. Rappelons que ces dirigeants ont délibérément utilisé la fenêtre d'opportunité que leur offrait

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.26.

² *Ibid.*, p.26.

³ *Idem.*

⁴ Ahto LOBJAKAS, « Aider les voisins de l'Est plutôt que ceux du Sud », art.cit.

⁵ Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoint du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

le projet français d'*Union pour la Méditerranée* pour mettre en place le leur. Ils ont par ailleurs donné des gages de bonne volonté à leurs homologues français, pour leur démontrer qu'ils étaient eux aussi intéressés par l'initiative concernant les voisins méridionaux de l'UE. Ainsi, la Pologne est présente militairement au Tchad –pays cher aux yeux de Paris– et a créé, au sein de son ministère des Affaires étrangères, un poste spécifique consacré à l'*Union pour la Méditerranée*. Ces considérations tactiques du gouvernement Tusk transparaissent dans les deux extraits d'entretiens :

« [...] obviously, we used the moment when France proposed the Mediterranean Union to present our. Because if project made by France was accepted, why you shouldn't have something alike, equal, to the East ? So obviously... »¹.

« You know, I think that... France, for instance, cannot reject and stop, and block this concept, because of Union for the Mediterranean, you know... So... (heuu)... I can say that of course, Poland is not... and will not be, frankly speaking, in Southern neighbourhood you know... This is impossible I think... But, at least to some extent, Poland is interested in... (heuu)... more or less... (heuu)... good development of this idea, French idea of Union for the Mediterranean... (heuu)... And in our MFA you know, there is not only a special representative of our Minister on Eastern Partnership, but also a lady, a special representative on... on Union for the Mediterranean... (heuu)... Frankly speaking I think that very important is the success of Union for the Mediterranean... at least partial. Because you know, further steps and further developments in Union for the Mediterranean... open broader space for...for further steps in Eastern Partnership. I think that some Polish diplomats understand that, experts for sure... so we are interested in both... in success story of both concepts... »².

« [...] I think that Polish politics were also... Polish politicians wanted to show Paris that they understand their interests. For example, there was no reason to send Polish troops to Tchad... Tchad is not a sphere of our interest, of our (*inaudible*)... So that was a symbolic... but not only symbolic because 400 soldiers are there... but that was... France somehow feels responsible for this territory... So we are helping France on their territory, because we want also to recognize France's interest. So we expect that France would also try to understand our interest *vis-à-vis* our neighbours or specific, let's say... ties with Eastern partners »³.

Cependant, les acteurs rencontrés à Varsovie ne savent pas s'il y a eu des négociations directes entre les deux gouvernements, ou si le marchandage est resté implicite⁴. Dans un

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie le 22 août 2008.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

⁴ « As far as I know, there was no direct kind of negotiations between Warsaw and Paris », entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie le 22 août 2008. « I have no idea... [...] But, but... Marie Campain – *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

premier temps, avant l'annonce du projet par la Suède et la Pologne et son acceptation de principe lors du GAERC du 26 mai 2008, les négociations entre les deux capitales et le soutien français semblent avoir été discrets. Le sujet a ensuite été directement discuté entre Nicolas Sarkozy et Donald Tusk pendant le voyage officiel en Pologne que le président français juste après ce Conseil de l'UE¹. Au cours de cette visite, les contacts directs entre hommes d'États ont certainement permis de consolider un soutien français d'abord timide et de confirmer un certain « tournant oriental » dans la politique étrangère de Paris, ainsi que les conclusions du « grand marchandage » entre les deux pays. Le quotidien polonais *Gazeta Wyborcza* relate en ces termes la rencontre des 28 et 29 mai 2008 : « un changement d'accent dans la politique française se traduit par le fait que la France est d'accord pour un rapprochement de l'Union avec les voisins polonais de l'Est. Sarkozy a ainsi fait la promesse de soumettre à la discussion le projet polono-suédois du Partenariat oriental au prochain sommet de l'UE. Et en parlant des relations avec l'Ukraine, il a affirmé : "Kiev est une ville européenne". Pour sa part, le premier ministre polonais a soutenu l'idée française de l'*Union pour la Méditerranée*, car elle résulte de la même philosophie que la politique orientale proposée par la Pologne »². Le soutien français au Partenariat oriental est ensuite réaffirmé en de maintes occasions, dans des discours notamment, comme celui prononcé devant le Sénat par Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État français aux Affaires européennes, le 17 juin 2008³.

Ainsi, comme pour son partenaire allemand, le gouvernement français affirme au fil du temps son soutien au projet polonais. Au-delà des considérations stratégiques des équipes au pouvoir à Varsovie et à Paris, il faut bien voir que le Partenariat oriental représente aussi

you know, I would not risk to say what was negotiated among experts in closed groups... I have no idea. And if I had knew, I wouldn't have told you » ; entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

¹ Cette visite est relatée dans la presse en particulier : « France-Pologne : Sarkozy veut plaire aux Polonais », *Courrier international* (édition web), 29 mai 2008, disponible en ligne sur le site du journal : www.courrierinternational.com ; « Vu de Varsovie – Enfin une bonne idée polonaise ! », *Courrier international* (édition web), 27 mai 2008, disponible en ligne sur le site du journal : www.courrierinternational.com ; « Poland takes on Russia with "Eastern Partnership" proposal », *Telegraph.co.uk*, 27 mai 2008, disponible en ligne sur le site www.telegraph.co.uk

² *Gazeta Wyborcza*, 29 mai 2008 ; extraits publiés dans l'article suivant : « France-Pologne : Sarkozy veut plaire aux Polonais », art.cit.

³ Déclaration de M. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État aux Affaires européennes au Sénat, le 17 juin 2008, disponible sur le site suivant : <http://discours.vie-publique.fr>

une initiative importante pour ce dernier, dans la mesure où il légitime *a posteriori* son projet d'Union pour la Méditerranée. Le rapport publié sur la réception du Partenariat oriental par le *Polish Institute of International Affairs* souligne bien que pour le gouvernement français « le projet de Partenariat oriental, qui a été établi après le partenariat Euro-Med et l'*Union pour la Méditerranée*, légitime en un sens les deux initiatives, démontrant qu'il existe un besoin de finaliser de nouveaux instruments de coopération en ce qui concerne des groupes précis de voisins, et que, tout comme les États membres du Sud sont intéressés par une collaboration avec les autres pays méditerranéens, les États membres de l'Est de l'Europe s'efforcent d'intensifier leurs relations avec les voisins orientaux de l'UE »¹. Finalement, les réticences françaises qui auraient pu se manifester en raison de son intérêt plus marqué pour ses voisins du Sud, ont facilement été dépassées, grâce aux grandes négociations engagées entre les deux capitales. Les diplomates polonais ne sont cependant pas au bout de leurs peines. Convaincre l'ensemble des États évoqués jusqu'à présent étaient une chose relativement aisée comparé à la réticence –ou à la neutralité– affichée par d'autres partenaires européens.

La persuasion des États réticents ou neutres

Le projet de Partenariat oriental a suscité une certaine réticence de la part des représentantes d'autres membres de l'Union. Ces hésitations sont normales, elles étaient même attendues par les diplomates polonais qui avaient essayé de tout faire pour les éviter. Mais ce désintérêt ou cette hostilité de certains –comme dans le cas des États du Sud de l'Europe– n'est pas une surprise pour une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères :

« [...] being part of the EU, we know that you can never expect that you produce a paper on something and sent it to Sweden or wherever, and when you will get it back, you will have "yes yes yes"... it never happens yes? We are realistic here... we know that there are different needs... that you can not find 27 people eating the same breakfast. So we know that... what is important for Finland, is not necessarily important for Cyprus, etc... »².

Les oppositions éventuelles ne concernent pas le projet dans sa globalité, mais quelques points précis. Ainsi, la plupart des réticences touchent la question du budget supplémentaire à

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, pp.26-27.

² Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

allouer à cette initiative. À la question de savoir si une certaine hostilité générale à l'encontre du projet a existé, voici ce que répond ce fonctionnaire polonais du secrétariat d'État aux Affaires européennes :

« As a whole, as a project ? No there was no other member states directly saying "we don't like your project" or something like that... It was not like that. I think it was more about some specific points of, you know, what would be inside the projects (*il s'excuse parce son téléphone sonne*)... it was more... you know, the project was ok, so everybody was ok... it is hard to say no, the project fits with the European values, it is based on the ENP agenda... it was build in the right proper way that nobody could say that, it is not good... I mean we were working on it to make it the most... the most European way as it could be, so nobody couldn't stick to that. But there was another bargaining on what would be inside the project, you know, it is... it is of course about the money, you know, if you have 4 euros for ENP, 3 of them are going to the Southern countries and only one of them is going to the Eastern countries... so of course it was a matter of money, and you know, all the countries were not so convinced about putting more money in the new Eastern policy, but... we convinced, I hope, and I hope it was true, those countries that it was not something against their Southern policy, but that it is something else, with an added value... »¹.

La première divergence, localisée certes, concerne donc les fonds additionnels. Une seconde est relative aux initiatives concurrentes, potentiellement menacées par le Partenariat oriental. Les opposants à ce projet incluent donc les dirigeants des « États membres du Sud de l'UE, qui revendiquaient une augmentation proportionnelle des fonds attribués à la dimension méridionale de la PEV »². Aux dirigeants des États supporters de la dimension méridionale de la PEV comme l'Espagne, l'Italie, la Grèce ou le Portugal, s'ajoutaient les défenseurs de la *Synergie pour la mer Noire*. La question des modalités de la relation à établir entre cette initiative, déjà entamée depuis 2007, et le projet polonais surgit et entraîne des crispations passagères avec des États comme la Bulgarie ou la Roumanie, particulièrement impliqués dans la politique concernant la mer Noire³. Enfin, il faut noter un certain embarras d'une partie des partenaires de Varsovie quant à l'éventualité d'une libéralisation des visas entre l'UE et les six partenaires orientaux. Cette possibilité aurait conduit à une réduction du coût des visas Schengen pour les ressortissants de ces derniers et faisait craindre un afflux massif de migrants⁴.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.7.

³ *Ibid.*, p.7.

⁴ *Ibid.*, p.8.

Au final, il n'y a pas de vraie opposition au projet polono-suédois, uniquement des réticences localisées. De plus, selon certains experts, les hésitations des dirigeants de certains États membres s'explique surtout par un désintérêt pour la question¹. Ces comportements neutres ou faiblement opposés divisent les États en trois groupes : le premier regroupe les États méditerranéens ; le second, ceux bordant la mer Noire et enfin le troisième est formé des « petits » États ou États neutres.

Les États méditerranéens de l'UE : Espagne, Portugal, Italie, Grèce

La France, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Grèce et, depuis l'élargissement de 2004 de l'UE, Chypre et Malte, sont souvent qualifiés d'États membres « méditerranéens ». Comme le souligne le rapport du *Polish Institute of International Affairs*, à proprement parler « ils ne constituent pas un groupe formel au sein de l'UE, mais des menaces et défis comme les migrations, le terrorisme, la sécurité énergétique, ou bien les intérêts économiques en lien avec le bassin méditerranéen expliquent pourquoi, en général, ils agissent ensemble en faveur d'une plus grande implication de l'UE dans la région »². Il ne faudrait pas en conclure à la hâte et en simplifiant que leurs dirigeants sont donc *a priori* hostiles aux politiques concernant les voisins orientaux de l'UE. Simplement, la classe politique des États méridionaux de l'UE montre en général un léger désintérêt pour la zone du voisinage oriental, et ce pour des raisons naturelles : il ne s'agit pas d'une aire qui les jouxte immédiatement, ils en connaissent donc mal les enjeux et leurs diplomates n'ont donc aucune compétence pour analyser la situation des *near abroad* ni pour y intervenir. Étant donné leur position géographique, seuls les enjeux liés au voisinage méridional préoccupent les dirigeants espagnols, portugais, italiens ou grecs, et encore, principalement ceux relatifs aux migrations Sud-Nord *via* la mer Méditerranée. En conséquence, ils cherchent d'abord à privilégier les initiatives concernant le volet Sud de la PEV, comme l'*Union pour la Méditerranée*, souligne un haut fonctionnaire polonais :

¹ « Hostile not. There are countries which show a certain "désintéressement", for natural reasons [...] ». Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008.

² Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.9.

« You know there is... Every country in the European Union probably has its own... agenda of what is most important for him. I guess it depends on the country, maybe some have couple of luggages they want to push for, maybe some have a smallest part they would like to work on... but that's obvious that, you know, Spain would push for the Union for the Mediterranean, that some other would push for other projects... and for Poland, you know, the Eastern perspective is... has always been important... »¹.

De ce fait, les réticences ou même l'indifférence des autorités des États du Sud de l'Europe – de Italie et de Espagne surtout² – semblent bien compréhensibles. Côté espagnol, le Partenariat ne suscite pratiquement aucun commentaire dans les milieux décisionnels et dans l'opinion publique, et est accueilli dans l'indifférence générale, souligne le rapport du *Polish Institute of Internataional Affairs*³. Et quand bien même le gouvernement espagnol montre finalement un soutien au projet polonais, des réticences perdurèrent quant à la répartition des fonds au sein de la PEV entre les dimensions Sud et Est. Côté italien, le problème vient du statut conféré dans le Partenariat oriental aux voisins orientaux : Rome ne souhaite pas que l'UE s'engage dans de nouveaux élargissements, et s'oppose à ce que les *near abroad* soient envisagés comme des candidats potentiels. De plus, les relations russo-italiennes étant au beau fixe, s'ajoutait ici une crispation potentielle de l'Italie sur l'initiative polono-suédoise⁴. Parmi les dirigeants de ces États du Sud figurent en effet de fervents alliés de la Russie, défenseurs de ses intérêts au sein de l'UE⁵. Or, Moscou tendait à considérer le projet polonais comme potentiellement dangereux pour sa zone d'influence dans l'espace ex-soviétique⁶, et de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² « Poland and Sweden to pitch "Eastern Partnership" idea », *EuObserver.com*, 22 mai 2008.

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.50

⁴ *Ibid.*, p.34.

⁵ « Italy is openly pro-Russian like Greece for example, Berlusconi you know, Chyprus too is very strongly supporting Russian interests within EU ». Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008. Pour un bilan des relations entre chacun des États membres de l'Union et la Russie, voir : Mark LEONARD, Nicu POPESCU, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, rapport de l'*European Council on Foreign Relations*, 7 novembre 2007, disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu.

⁶ Sur les critiques russes du Partenariat oriental se reporter à la page XXX de notre introduction. Voir aussi : « Russian Federation : Sergei Lavrov criticises the Eastern Partnership », *Eastweek*, publication du *Center for Eastern Studies*, n°12 (162), 25 mars 2009, pp.1-7, p.5, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/EastWeek_162_0.pdf ; Valentina POP, « EU expanding its "sphere of influence" Russia says », *Euobserver.com*, 21 mars 2009, article disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://euobserver.com/9/27827>

nombreux États avaient manifesté leur inquiétude quant à la réaction russe et à son possible isolement.

Cette réticence voire indifférence à soutenir le Partenariat oriental aurait pu être dangereuse pour le projet polono-suédois : en effet, une éventuelle fédération de ce groupe d'États en coalition de blocage aurait éventuellement pu stopper ou ralentir considérablement les discussions au sein du Conseil de l'UE. Cette opposition n'était donc pas à prendre à la légère par le gouvernement polonais, dans la mesure où elle se doublait d'une certaine rivalité entre son projet et celui de l'*Union pour la Méditerranée*, notamment sur l'attribution d'un budget conséquent :

« [There is also] the group of Southern members of the EU [...]. Basically speaking, these Southern members are mostly interested in developing this Southern dimension of the ENP, and... (heuu)... there is somehow... some kind of rivalry between both groups... you know new members are supporting Eastern Dimension, but it is normal »¹.

Néanmoins, cette apparente concurrence entre États méridionaux et orientaux de l'UE liée à leurs deux projets, n'a pas bloqué le processus d'adoption du Partenariat oriental. Plusieurs explications à ceci sont envisageables. Tout d'abord le gouvernement français, représentant un grand État du Sud et porteur du projet concernant la Méditerranée, a montré un soutien discret mais affirmé à l'initiative polono-suédoise. Grâce au travail de persuasion et d'explication de la diplomatie polonaise, les autres gouvernements des États du Sud ont également pris conscience que le projet de cette dernière ne menaçait pas le leur et qu'ils étaient même complémentaires pour parvenir à un approfondissement global de la politique de voisinage de l'UE :

« Il y avait des problèmes [...] des problèmes pour les pays de la Méditerranée, avec cette grande idée de Sarkozy, de, de... l'*Union pour la Méditerranée*... [qui pensaient que] ça va être en plein conflit, en pleine concurrence avec les plans français, et c'était vraiment très très difficile d'expliquer qu'on peut faire les deux »².

Ces dirigeants sont aussi sans doute rassurés et convaincus par une initiative qui leur semble, au final, relativement neutre. Ainsi, dans le cas de l'Italie, les autorités politiques

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

soutiennent finalement le Partenariat oriental « en tant qu’initiative renforçant les relations entre l’UE et ses voisins orientaux. L’Italie approuve également l’approfondissement de l’intégration économiques avec les voisins de l’Est ainsi que l’accélération du rapprochement juridique et législatif des pays du Partenariat oriental et de l’UE. Cependant, étant donnée l’importance clé pour elle du voisinage méridional, l’Italie ne considère pas le Partenariat oriental comme un projet d’envergure stratégique »¹. Par ailleurs, ce projet entérine une division du travail entre les États du Sud et de l’Est de l’UE quant à la gestion des relations de voisinage. La spécialisation qui en découle leur semble bénéfique, dans la mesure où ils peuvent en tirer avantage. On peut donc légitimement penser que ces partenaires méridionaux² ont, eux-aussi, silencieusement marchandé leur soutien au Partenariat oriental en l’échange de l’acceptation de leur légitimité à s’occuper de leur côté des questions relatives aux enjeux méditerranéens. Paweł Świeboda, directeur du *think-tank demosEuropa* le souligne de manière très pragmatique voire optimiste :

« Poland will not be very active in the Union for the Mediterranean, it’s not its area of competence, there are rather weak links with the Maghreb countries. So it will be more about a political bargaining ; we support the South and France and the others [states which care about the Southern Dimension of ENP, i.e. Spain, Portugal, Italy, Greece] support the East, which is fine, there is nothing wrong with it; it is all about using the different expertises better; and of course there is an element of rivalry, of competition but there is nothing wrong with competition in principle. In fact the two processes could be sort of feeding into each other, could be some cross fertilisation : if something works well in the UFM [Union for the Mediterranean], it could be a source of inspiration in the East and vice-versa »³.

Les États tournés vers la mer Noire : Bulgarie et Roumanie

Pour les mêmes raisons que les États du Sud de l’UE, les dirigeants de la Bulgarie et la Roumanie semblent *a priori* réticents au projet polono-suédoise. La crainte d’une concurrence entre leur initiative concernant la mer Noire –*Synergie pour la mer Noire*– et le Partenariat oriental, les conduit à une attitude plus sceptique à l’égard de ce dernier. À la question de savoir qui sont précisément ces États réticents et pourquoi, Beata Wojna, répond :

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.35.

² Sur la position du Portugal, de la Grèce ou de Chypre sur le Partenariat oriental, se reporter à la synthèse suivante : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*

³ Entretien réalisé par l’auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l’entrée de la Pologne dans l’UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

« Basically speaking, these Southern members states. But also, not only Southern member states, also states involved in the Black Sea Synergy, so Bulgaria, Romania, countries very interested in having contacts with Eastern Europe and Southern Caucasus, but from other perspective, from the Black Sea perspective. So they perceived this Eastern Partnership like some kind of threat for the implementation of Black Sea Synergy »¹.

Les relations avec les voisins orientaux de l'UE sont au centre des préoccupations de la politique étrangère de la Roumanie et la Bulgarie, l'amélioration des relations entre États de bordant la mer Noire figurant dans leurs priorités et intérêts vitaux. Le gouvernement bulgare exprime en particulier ses inquiétudes sur la concurrence entre des initiatives, qui rappelons-le, concernent toutes les deux le voisinage oriental de l'UE, et notamment la région du Caucase Sud². Ses représentants formulent ainsi certaines réticences vis-à-vis du Partenariat oriental qui se vuet une politique tournée vers les pays du bassin de la mer Noire mais n'inclut ni la Russie ni la Turquie³. Ils insistent également sur la crainte d'une marginalisation de la politique de *Synergie pour la mer Noire* au sein de la PEV liée à l'arrivée d'une autre petite nouvelle -le Partenariat oriental. Cependant, « la délégation polonaise réussit finalement à convaincre les Bulgares que les deux initiatives devraient être complémentaires et, par conséquent, ne se feront pas mutuellement concurrence »⁴. Côté roumain, étant donné les liens ethniques, historiques et économiques de la population avec la Moldavie, le projet de Partenariat oriental comporte un intérêt certain. Cependant, les autorités roumaines envisagent leurs relations avec leurs voisins orientaux *via* le prisme de leur position dans le bassin de la mer Noire. De fait, « la Roumanie désire jouer le rôle de leader dans cette région et est intéressée par la continuation du développement de la *Synergie pour la mer Noire* »¹. En conséquence, le gouvernement roumain est au départ assez critique sur le projet polonais : par peur que le Partenariat oriental ait un impact négatif sur son protégé, les officiels roumains mettent en avant le besoin de complémentarité entre les deux projets. Finalement, le projet polono-suédois est soutenu par Bucarest, convaincue que celui-ci permettrait à la fois

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² « "Eastern Partnership" could lead to enlargement, Poland says », *Euobserver.com*, 27 mai 2008.

³ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report, op.cit.*, p.18.

⁴ *Ibid.*, p.18.

d'améliorer les relations entre l'UE et la Moldavie, mais aussi des transformations plus rapides pour ce dernier État².

Ainsi, selon Beata Wojna, plus qu'un « non » de principe vis-à-vis du Partenariat oriental, dirigeants bulgares et roumains manifestent leur préoccupation quant à la complémentarité future des deux politiques :

« [...] the group of countries connected with... Black Sea Synergy, they are not so for this initiative, although it is necessary now to... (heuu)... see how to establish a complementarity between both initiatives »³.

Une fois rassurés grâce aux explications fournies par les diplomates polonais, ces deux États soutiennent donc le projet de Varsovie, sans grande vigueur il est vrai, mais en s'abstenant de toute opposition apparente.

Les autres États membres : pays nordiques, petits États

Le reste des États membres de l'UE constitue une somme résiduelle caractérisée par l'indifférence totale de ses dirigeants au projet ou bien par des réticences non formulées explicitement⁴. Dans cette dernière catégorie entrent tous les États suivants :

« Then we have countries like Luxembourg, Belgium... (heuu)... and then Netherlands... there are "so-so" you know (*rises*)... not very much for this initiative, although... (heuu)... there are trying not to say it openly. And then, what else? There are those Scandinavian countries... Denmark and Finland... Finland with Northern Dimension so, it is rather for the development of the Northern Dimension but it's not against the Eastern Partnership, rather for... (heuu)... the developing this initiative, for making a balance between Russia and other Eastern neighbours... And Denmark... also very interesting countries because... because of developing cooperation between Eastern neighbours. So basically, Denmark is rather for Eastern Partnership and for... (heuu)... not so much like... (heuu)... for instance Visegrád countries or Baltic countries... but generally for »⁵.

¹ *Ibid.*, p.46.

² *Ibid.*, p.47.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

⁴ Pour une présentation plus complète de la position de chacun de ces États sur le Partenariat oriental, se reporter au rapport suivant : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*

⁵ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

Dans l'ensemble, l'attitude des représentants de ces États est marquée par une neutralité par rapport au projet ou un soutien *a minima*, éventuellement ouvertement affiché pour ceux des États nordiques –Finlande, Danemark– ou encore d'Irlande, du Luxembourg, des Pays-Bas ou de la Belgique. En effet, pour eux, le projet de Partenariat oriental constitue en soi un atout pour la PEV mais ne doit pas être envisagé comme un moyen détourné de proposer, à terme, aux six pays du voisinage une candidature à l'entrée dans l'UE. Ils formulent de plus une vive préoccupation quant à l'équilibre à maintenir entre les dimensions Sud et Est de la PEV¹. Si certaines oppositions furent franchement exprimées dans quelques petits États, comme les Pays-bas, cela est lié à leur statut de gros contributeur au budget de l'UE et à leur crainte d'une éventuelle augmentation de ce dernier. Comme cela a déjà été souligné, c'est « la proposition d'allouer des fonds additionnels pour le Partenariat oriental qui suscita plus spécifiquement une controverse. Cela était envisagé avec réticence par la plupart des contributeurs net au budget européen, qui redoutaient les coûts de cette nouvelle initiative »². Rafał Trzaskowski revient sur cette hésitation hollandaise liée à des considérations financières :

« Après, il y avait des problèmes avec des, des... comment on dit... ceux qui payent pour le budget, comme la Hollande, parce qu'ils ont dit... (*Interruption, son portable sonne et il répond*)... je pense que... oui, parce que si ça va impliquer des fonds additionnels, ça va causer des problèmes, pour par exemple, la Hollande »³.

Cependant, une fois de plus, ces réticences éventuelles sont rapidement évacuées. Dans ce cas précis, les autorités hollandaises ont finalement manifesté un soutien discret mais certain au Partenariat oriental, considérant qu'il s'agissait d'une initiative utile permettant une stabilisation et une sécurisation du voisinage oriental de l'UE et de ses frontières⁴.

Ainsi, grâce à leurs nombreuses initiatives diplomatiques, les diplomates polonais réussissent à persuader l'ensemble de leurs partenaires du bien fondé de leur initiative, ou du moins, à ne pas s'y opposer trop ouvertement. Le fait pour les dirigeants polonais d'être

¹ Sur ces préoccupations, lire : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.17, p.24, p.39 ou p.40 par exemple.

² *Ibid.*, p.7.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

⁴ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, pp.40-41.

parvenus à s'assurer du soutien ou du silence de représentants d'États qui ne sont pas habitués à tenir *a priori* une ligne pro-orientale dans leur politique étrangère est donc un point essentiel de la genèse du Partenariat oriental. Le directeur adjoint du *Center for Eastern Studies* s'en félicite :

« We were able to secure the support of countries perceived as non... (heuu)... non... (heuu)... non Eastern-Europe obsessed... (heuu)... it is the most important problem, because if you have a label of being obsessed with having intense cooperation with Eastern Europe, you are not perceived as a country which... which behave objectively, but you are perceived as a biased country, yes? Thanks to having Swedish on board and to wide consultations with Germans and other countries, Poland was, was... (heuu)... successful in having the label put aside, that we are thinking to the interest of EU in such, not to the interests of particular Eastern European countries »¹.

Grâce à leur travail de construction du consensus autour de leur projet, les diplomates et responsables politiques polonais sont donc assurés, dans le courant du mois de mai 2008, d'obtenir un soutien à leur projet. Dans cette phase terminale de la genèse du Partenariat oriental, un dernier temps reste cependant à étudier, entre mars et mai 2008, à savoir, les ultimes étapes avant l'acceptation du projet par l'ensemble des partenaires européens réunis au sein du Conseil de l'UE et d'un Conseil européen. Ces étapes sont les suivantes : présentation officielle du « bébé » polono-suédois et acceptation officielle mais graduelle du projet de Partenariat oriental qui clôt sa genèse.

C – Varsovie mène le bal : vers l'acceptation du Partenariat oriental

La phase terminale de la genèse du Partenariat oriental, qui aboutit à la fin du processus décisionnel du fait de l'acceptation de cette politique par la décision, au plus haut niveau, de la mettre en œuvre, se clot par un dernier moment, au début du mois de mai 2008. Il s'agit de la persuasion finale par le couple polono-suédois de ses partenaires, puis de la validation finale du projet de Partenariat oriental lors de deux échéances essentielles du processus décisionnel européen : un Conseil de l'UE consacré aux Affaires étrangères (GAERC) organisé le 26 mai 2008, suivi d'un Conseil européen organisé les 19 et 20 juin 2008.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoint du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

La persuasion finale : un soutien garanti au projet

Dirigeants suédois et polonais semblent s'être assurés le soutien de tous au sein de l'Union, comme le rappelle le haut fonctionnaire X du ministère polonais des Affaires étrangères :

« We had support of like-minded countries, and in general we had support of the whole Union. Of course there are differences, when it comes to money, the Southern countries would say "we want more money for Morocco or Tunisia" for example, not for Georgia... When it comes to Bulgaria, Romania, they want, the Black Sea Synergy is important for them because it is in the Black Sea... So, we have some slightly different priorities maybe in the EU, but the support was of 27 countries, they all said it was a good idea. And then we had to work on details... but the support was there »¹.

Pourtant, d'autres voix sont un peu plus mitigées sur cette persuasion finale. Pour un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes, le travail de consultation engagé par le gouvernement polonais est à tout à son honneur pour garantir la réussite de la mise sur agenda du projet. Cependant, il faut aussi voir que le soutien affiché par l'ensemble des partenaires est également dû à leur similitude de couleur politique –les grands États membres de l'UE, (Allemagne, France), le président de la Commission européenne, tout comme la Pologne, sont tous pilotés par des personnalités à droite de l'échiquier politique, membres du Parti populaire européen (PPE). Selon lui, si cela ne décrédibilise pas pour autant le travail de persuasion effectué par les diplomates polonais, ce facteur est à prendre en compte pour comprendre les bonnes relations entre Donald Tusk et ses partenaires européens et expliquer que ces derniers aient soutenus aussi rapidement l'initiative polono-suédoise :

« I guess, you know... there was also this sense of understanding, special understanding, especially in the new government, the Tusk government, that if you want to build something in the European Union, you have to have a coalition of willing. And it was important to have good relations with Germany, with Angela Merkel which... it is quite obvious I would say, because she is a CDU person, and that's a member of the EPP party, and... if you look at the political map of Europe, there is... you know, there is a kind of strong EPP in the European Union ; you have Angela Merkel, you have Sarkozy, which is also EPP, and Tusk is also one the biggest of EPP... and I guess it was also important that we have good connections with both the government, especially after the Kaczyński period... I guess there was a positive vibe concerning the Polish ideas after the elections. And there was also a very good came of the diplomacy working on the highest level, with convincing our friends within the European Union to back up this project... »².

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

Selon un autre expert, un peu plus pessimiste sur le projet et sa cohérence de fond, le gouvernement Tusk s'est assuré un soutien final de tous ses partenaires car le projet qu'il présente est une version minimaliste de ses ambitions, donc sans risque. De plus, selon lui, les représentants des États membres et des institutions communautaires auraient accepté le Partenariat oriental de peur que les Polonais ne continuent à promouvoir encore longtemps ce projet, de manière quasi obsessionnelle. En avril 2009, date à laquelle a lieu notre entretien, et au vu de la phase postérieure du processus décisionnel du Partenariat oriental, ce même observateur soutient que ce qui lui a permis d'être accepté intégralement par l'UE c'est son caractère marginal, voire périphérique :

« The situation was that no one could say no. Because... Why say no?... So... (*Il réfléchit*)... especially as they [*European partners*] probably fear that Poland will push and push. So the tactic was to say yes, and then do anything possible to make it as... as unimportant as possible. So in the... a man in the Commission who was writing the program for the Commission, my feeling was that he was trying to make it as complementary as possible to the ENP. So nothing much will change... Notice that originally there was an idea for a separate secretariat for the Eastern Partnership, as Ukrainians were keen to have it in Kiev. But there is no separate secretariat... [...] What saved the Eastern Partnership... so it was seen as being marginal, peripheral, not very important, and therefore why say no ? Say yes, and it would die or something... because it is too complicated, because it is a bilateral relationship with six countries, it is a multilateral relationship with six countries and these countries don't like each others... So is it going to work ? It will just go away... I think that was the feeling, there's no risk... (Heuu)... the Ukrainians were quite happy with it, so why not ? »¹.

Quoiqu'on en pense rétrospectivement, les dirigeants polonais ont réussi à s'assurer un ensemble de soutiens à leur projet de Partenariat oriental, de sorte que la validation finale de celui-ci soit possible au plus haut niveau politique.

Décision par étapes et consensus apparent

Dans le processus décisionnel européen propre à la politique étrangère et les relations extérieures, une décision formelle doit être prise que lors des sessions du Conseil de l'UE rassemblant les ministres des Affaires étrangères (ou européennes) des différents États membres –les fameux GAERC. Elle est en fait bien souvent déjà validée dans les réunions préparatoires de ces conseils, dans les différentes formations que constituent le COEST par exemple (en ce qui concerne les relations avec les États de l'Est) ou le COREPER. Une fois le

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

terrain préparé par ces réunions, la décision est formellement arrêtée par le Conseil de l'UE, mais doit être ensuite validée par la réunion suivante du Conseil européen, qui rassemble les chefs d'États et de gouvernement. La logique intergouvernementale prévaut dans ce domaine politique, chaque État membre ayant normalement un droit de veto lors du vote à l'unanimité, qui est prévu dans les textes. Rappelons que pour éviter de se voir opposer un veto de certains membres, il est absolument essentiel de construire un consensus autour d'un projet de politique ; d'où l'importance du travail de consultation et de persuasion mené par le corps diplomatique polonais en prévision du GAERC de mai 2008 et du Sommet européen de la mi-juin 2008. Ce travail a été mené scrupuleusement jusqu'au jour même de la première réunion, le 26 mai 2008 à Bruxelles.

Après avoir persuadé l'ensemble de ses partenaires, les dirigeants polonais et suédois ne négligent pas un dernier petit détail essentiel en termes de communication : faire en sorte que tout le monde soit au courant, juste avant le GAERC du 26 mai 2008. Il est indispensable à la fois de soigner l'annonce du projet, et bien qu'il soit connu des chancelleries européennes, d'en laisser filtrer quelques éléments à la presse pour informer les opinions publiques européennes. Dès la mi-mai 2008, la presse polonaise mentionne le projet de Partenariat oriental : le ministre polonais des Affaires étrangères Radek Sikorski donne un entretien télévisé et aborde sur cette question¹ ; *Gazeta Wyborcza* publie des articles sur le sujet². Dans les jours suivants, les médias spécialistes des questions européennes, comme *EuObserver*³ mais également d'autres journaux européens⁴, s'emparent du sujet. Agnieszka K. Cianciara ajoute qu'« un jour avant la présentation officielle du projet lors du GAERC, le ministre polonais des Affaires étrangères, Radek Sikorski, tenait une conférence de presse extraordinaire pour les journalistes basés à Bruxelles afin d'expliquer les détails et

¹ Entretien télévisé mentionné par : Jacek PAWLICKI, « Mr Tusk's Eastern Partnership », *Gazeta Wyborcza*, 21 mai 2008 ; sélection d'articles du quotidien polonais traduit en anglais, disponible sur le site suivant : <http://wyborcza.pl/0,86871.html>

² *Idem* ; « Polish-Swedish Eastern Partnership », *Gazeta Wyborcza*, 23 mai 2008.

³ Par exemple : « Poland and Sweden to pitch "Eastern Partnership" idea », *EuObserver*, 22 mai 2008, disponible sur le site suivant : <http://euobserver.com>

⁴ Par exemple : Stephen CASTLE, « Varsovie et Stockholm veulent un rapprochement avec l'Est », *International Herald Tribune*, 23 mai 2008, article traduit et publié sur le site de *Courrier international* le 26 mai 2008, disponible sur : www.courrierinternational.com ; « Poland takes on Russia with "Eastern Partnership" », *Telegraph.co.uk*, 25 mai 2008, disponible en ligne sur le site : www.telegraph.co.uk

avantages de l'initiative [*le Partenariat oriental*], et ce afin de convaincre les opinions publiques des États membres de l'UE. Pour finir, juste avant la réunion du Conseil de l'UE du 26 mai, Radosław Sikorski s'adressa à un certain nombre d'officiels de l'UE, de diplomates, de journalistes et de lobbyistes, rassemblés lors d'un "petit déjeuner briefing", qui s'est tenu au prestigieux *European Policy Centre* à Bruxelles »¹. Autrement dit, jusque dans les moindres détails les dirigeants polonais soignent la présentation et la promotion du projet, orchestrant une stratégie d'annonce menée avec une grande maîtrise. Le jour même du GAERC, puis juste après, de nombreux articles paraissent dans la presse européenne traitant du Partenariat oriental et de l'initiative polono-suédoise².

Il s'agit de ne pas rater les deux échéances décisionnelles du calendrier européens que sont le GAERC du 26 mai 2008 et le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008. Le premier moment est *a priori* identifié par la presse européenne et les observateurs comme le moment de « la décision »³. Le 26 mai 2008, la Pologne et la Suède présentent en effet officiellement à leurs partenaires leur projet de Partenariat oriental sous forme d'un *non-paper* bref et relativement vague⁴, que ces derniers acceptent. Autrement dit, en se référant au découpage chronologique proposé dans la première partie de cette étude⁵, cette date devrait être

¹ Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.2. Elle souligne en note de bas de page que ces informations lui proviennent d'articles de *Gazeta Wyborcza*.

² Voir par exemple : « Poland, Sweden, defend "Eastern Partnership" », *EurActiv.com*, 26 mai 2008, disponible sur le site du journal : www.euractiv.com ; « Nouveau partenariat de l'Union européenne à l'Est ? », extraits de journaux européens [*Postimees*, Estonie ; *Rzeczpospolita*, Pologne ; *Lidové noviny*, République tchèque ; *Lietuvos Rytas*, Lituanie] publiés dans la revue de presse du 26 mai 2008 du site d'informations *Eurotopics*, disponible sur : www.eurotopics.net ; Thomas FERENCZI, « Les Vingt-Sept souhaitent renforcer leurs relations avec leurs voisins de l'Est », *Le Monde*, 27 mai 2008 ; Renata GOLDIROVA, « "Eastern Partnership" could lead to enlargement, Poland says », *EuObserver.com*, 27 mai 2008, article disponible sur le site : <http://euobserver.com> ; « Enfin une bonne idée polonaise ! », *Gazeta Wyborcza*, 27 mai 2008, article traduit et publié sur le site internet de *Courrier international* le 27 mai 2008, disponible sur : www.courrierinternational.com ; « Poland Pushes for New "Eastern Partnership" », *The Warsaw Voice*, 11 juin 2008, disponible en ligne sur : www.warsawvoice.pl

³ Se reporter aux articles déjà cités, mais aussi au rapport du *Polish Institute of International Affairs* : Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.5.

⁴ « *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership* », proposition de politique faite par la Pologne et la Suède au GAERC du 26 mai 2008. Se reporter au texte placé en Annexe 4.

⁵ Se reporter au chapitre II.

l'aboutissement de la genèse du Partenariat oriental. Rappelons que l'outil conceptuel de « mise sur l'agenda » avait été mobilisé pour étudier le processus décisionnel menant à l'arrêt de la décision de mettre un place une politique publique, tout en précisant que cet outil de « mise sur l'agenda », identifié comme la « phase antérieure du processus décisionnel », permettait de cadrer dans le temps l'étude de la genèse d'une politique. Sachant que le 26 mai 2008, les gouvernements polonais et suédois présentent publiquement leur initiative, validée par leurs partenaires réunis en formation « relations extérieures » du Conseil de l'UE, on peut raisonnablement estimer que cette date consacre officiellement la mise sur l'agenda européen du projet. Il est alors explicitement précisé que « le Conseil a entendu les délégations polonaises et suédoises présenter leurs suggestions relatives à un Partenariat oriental. Celles-ci font suite au débat tenu lors du Conseil européen de mars sur le *Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, et répondent à la nécessité de renforcer le volet oriental de la politique européenne de voisinage »¹. Aucun doute : le sujet a été entendu et identifié par les partenaires européens comme étant une priorité pour l'UE ; il est officiellement sur l'agenda. Certains fonctionnaires européens retiennent cette date comme étant « le » moment de la décision de lancer le Partenariat oriental –tout en précisant que seul le travail effectué en amont a permis la construction d'un consensus débouchant sur la validation du projet à ce moment-là :

« Ok, I guess... the official decision was in GAERC Council in May. But you know, if something goes to the GAERC, it has to be already consulted, and nobody is pushing for something that is not 100% sure it would go through, especially for the Eastern Partnership which a project outside the EU... If you are working with something, I don't know, which is inside the European Affairs, maybe you can tried to go and if it doesn't work and if it work you will see... but in this matter, there is something not strictly... European, then you know, diplomatic way has to be done and you know... so, I don't know when exactly the countries had decided... but, I guess, there was a lot of diplomats going on the European countries ». *It was kind of... building the consensus to... (Me coupant la parole)* « Yeah, yeah, that's it »².

Le processus décisionnel européen n'est toutefois pas aussi simple et se poursuit en aval. Les conclusions du GAERC valident la proposition de Varsovie et Stockholm mais prévoient une validation postérieure des conclusions du Conseil par le Sommet européen prévu en juin. La fin du paragraphe des conclusions du GAERC de mai 2008 consacré au Partenariat oriental

¹ Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse, 2870^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures – Relations extérieures*, op.cit., p.24.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

précise en effet que « ce dossier sera à nouveau mis à l'ordre du jour du Conseil européen de juin »¹. Philippa Sherrington note en effet que l'approbation formelle par le Conseil de l'UE d'une proposition ou d'un rapport implique normalement qu'une action sera décidée ensuite par la prochaine session appropriée du Conseil et que ce dernier peut également demander à la Commission européenne ou au COREPER des rapports supplémentaires sur la question². Dans le cas présent, le sommet européen en question, les 19 et 20 juin 2008, conclut à la nécessité de mettre en place le Partenariat oriental, se réjouissant de cette initiative complétant l'*Union pour la Méditerranée* pour le volet Est des relations de voisinage et invite par conséquent la Commission européenne à produire un document sur la question pour le printemps 2009³. Ce sommet européen constitue donc la validation politique d'un projet déjà approuvé auparavant à demi mot, signifiant par son « feu vert politique »⁴ que le Partenariat oriental a été accepté officiellement. Ce sommet permet donc d'« acter » la décision de mettre en place cette politique, de la graver dans le marbre.

Dès lors, il est très clair qu'il n'existe pas « un » moment de la décision, mais plusieurs étapes décisionnelles. Les acteurs officiels rencontrés, témoins de l'ensemble de la

¹ Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse, 2870^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures – Relations extérieures*, op.cit., p.24.

² Philippa SHERRINGTON, « Organizational procedures of the Council », in SHERRINGTON Philippa, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, op.cit., p.66.

³ Parmi les conclusions du Conseil européen, dans la partie consacrée au Partenariat oriental (des points 68 à 70), il est précisé que : « 68/ Le Conseil européen accueille favorablement les propositions visant à développer la dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV), dont l'objectif sera de renforcer la politique de l'UE à l'égard des partenaires orientaux de la PEV dans un cadre bilatéral et multilatéral. 69/ Le Conseil européen convient qu'il est nécessaire de continuer à promouvoir la coopération régionale entre les voisins orientaux de l'UE et entre l'UE et cette région, ainsi que la coopération bilatérale entre l'UE et chacun de ces pays, sur la base d'une approche différenciée et individuelle, tout en respectant le cadre d'action unique et cohérent que constitue la PEV. En outre, il convient que cette coopération apporte une valeur ajoutée et soit complémentaire de la coopération multilatérale existante ou prévue au titre de la PEV et en liaison avec celle-ci, en particulier la "Synergie de la mer Noire" et la dimension septentrionale. 70/ Dans cet esprit, le Conseil européen invite la Commission à poursuivre ses travaux et à soumettre au Conseil, au printemps 2009, une proposition concernant les modalités du "partenariat oriental", sur la base d'initiatives pertinentes ». Conseil de l'Union européenne, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen de Bruxelles, 19 et 20 juin 2008 – Conclusions de la Présidence (version révisée) », Bruxelles, le 17 juillet 2008 (22.07) (OR.en) 11010/1/08, REV1, CONCL2, pp.1-24, p.19.

⁴ On peut ainsi lire dans la presse que lors du Sommet européen, « Eastern Partnership was given the political green light » : Marcin WOJCIECHOWSKI, « Poland's Initiative Wins EU's Approval », *Gazeta Wyborcza*, 23 juin 2008 ; sélection d'articles du quotidien polonais traduit en anglais, disponible sur : <http://wyborcza.pl/0,86871.html>

genèse du Partenariat oriental, ne savent pas répondre à la question du moment de la décision. Ils hésitent constamment entre deux dates, celle du 26 mai 2008 et celle des 19-20 juin 2008, moment du Sommet européen. Ces passages d'entretiens montrent leur difficulté à situer ce « moment », même pour le fonctionnaire X, pourtant présent aux deux réunions :

« No, in May we prepared this decision, in June, it was... yes this was, this was... Both were important ; but in June, yes, the conclusions ». *So the moment of the decision is June?* « Yes, yes, yes. In June. To make it formalized. Because then, from June, it was not a Polish-Swedish initiative, but it became a EU initiative. And also the European Commission caught somehow ownership of this initiative, so (heuu)... it was more formalized and institutionalized, which was good... »¹.

« So it was just in 2008, during the European Council in June... » *It was in June?* « When was, when was... Yes... when was the Council's decision, just, you know, not to implement but just... to start to prepare a concrete proposal on concrete structure of the Eastern Partnership. And the Commission was asked to prepare the... the communication ». *And the Council of Foreign ministers, on 26 of May 2008, was the moment Poland presented its proposition...* « Yeah. And in June was the general consensus »².

Les acteurs officiels polonais ne sont pas les seuls à être un peu perdus dès lors qu'ils sont interrogés sur « le » moment de la décision. Ainsi les propos des observateurs et experts mettent en lumière une certaine confusion de dates :

« I think it was the Summit, yes... it was the political impetus during the GAERC when the Ministers met, but the... the official launch was during the Summit, in June... »³.

« The proposal was presented at the EU Council for General Affairs in May, and then it was accepted in June... So, it was accepted... (heuu)... in the sense that the European Council asked the Commission to prepare something, yes? »⁴.

D'autres experts, observateurs extérieurs, sont un peu plus précis car, bien qu'ils ne sachent pas dire à quel moment précis a été prise « la » décision de mettre en place le Partenariat oriental, ils ont analysés le phénomène. Ils l'expliquent comme une décision par étapes, progressive donc ; la première étape étant identifiée de manière généralement consensuelle comme celle du GAERC du 26 mai 2008 et la seconde étant, soit le Sommet européen de juin,

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

soit, pour d'autres, le Conseil européen extraordinaire du 1^{er} septembre 2008 –lorsque les chefs d'États et de gouvernements européens s'étaient rassemblés d'urgence à cause de la guerre en Géorgie, déclenchée le mois précédent :

« I think if you would like to analyze this process, I think it had two moments of decision-making, right? The first, the GAERC, probably in May 2008... and the second is the European Council, rather than GAERC decision, in August... it was accepted... ». *Yes it was an extraordinary European Council... I think it was on 1st of September 2008.* « That's right, 1st of September. So just after the crisis [*Russian-Georgian crisis*]... the 1st of September, you are right »¹.

« I supposed it was during this meeting of Ministers of Foreign affairs, but you have to ask... you know, to diplomats simply ! I know that it is very difficult (*pires*), to, to... receive this kind of answer, clear answer. But I think it was done during this meeting, GAERC meeting of Ministers of Foreign Affairs... And then, simply... (heuu)... the June Summit only accepted it you know... this decision which was taken earlier... but of course not as a decision but as a... (heuu)... proposal for the final decision »².

En plus de déterminer « quand » le Partenariat oriental avait été accepté, il nous importe dans cette opération de déconstruction de sa genèse, de savoir « comment » il avait été accepté, et si le travail de ralliement de ses partenaires et de construction du consensus effectué par les diplomates polonais avait porté ses fruits. Autrement dit, l'autre question importante était celui du mode de décision : étant donné qu'il s'agissait d'un projet lié à la politique étrangère de l'UE, domaine intergouvernemental par essence, y avait-il bien eu un vote ? Et si oui, quel en avait été le résultat ? Dans l'étude d'un processus décisionnel européen et de la naissance d'une politique publique européenne, ces questions étaient fondamentales pour comprendre la substance de ce dernier et pour essayer d'en améliorer la connaissance. Or, tous les acteurs interrogés, qu'ils soient fonctionnaires de haut rang présents à ce genre de sommets, conseillers politiques, experts de *think-tanks*, anciens hommes politiques ou observateurs, sont formels sur le point suivant : il n'y a pas eu de vote sur le projet de Partenariat oriental, et ce à aucune réunion décisionnelle. De nombreux officiels

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

polonais sont formels là-dessus, précisant même que la norme informelle veut qu'il n'y ait pas de vote¹ :

« No ». *No ? « No ». So there was a consensus?* « Yes. We rarely have voting. In extrem cases. But no, no... there was consensus »².

« Humm... no... I think... I don't really know, but... I am rather sure that no. Because most of decisions of that type do not involved voting. So simply it is rather... hum... it is rather a question of discussing and obtaining a consensus. So, of course sometimes... but very very rarely, the decisions are taken just by voting. Simply, I think that (*il rit un peu*)... you could have problem with... with just voting. For sure, several questions will not be solved with such way... of decision-making. So consensus is the main... main way of... working of the EU »³.

Autrement dit, sont ici validées les conclusions des études sur le mode de décision au sein du Conseil de l'UE, comme celle de Stéphanie Novak⁴ ou de Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken et Helen Wallace⁵, pour qui le vote n'est pas utilisé, même dans les occasions prévues par les textes et qui mettent en évidence que le consensus est le mode de décision le plus répandu au sein de l'UE. Comme l'attestent les entretiens cités, le consensus est bien la norme, d'où l'importance de sa construction. En d'autres termes, si les gouvernements polonais et suédois voient leur texte adopté par consensus, c'est qu'ils sont parvenus à éviter les oppositions et les controverses⁶. En dépit des débats qui ont eu lieu entre Polonais, Suédois, institutions communautaires et partenaires européens –débats qui ont été retracés plus haut–, et de la présence permanente de certaines objections ou critiques⁷, le texte

¹ « There isn't ». Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikolaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrezej Cieszkowki (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

⁴ Stéphanie NOVAK, *L'ombre du consensus : pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne*, *op.cit.* ; Stéphanie NOVAK, « L'opacité du consensus – La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », *art.cit.*

⁵ Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *op.cit.*

⁶ « Well it was a consensus because it was not controversial ! And it was very pragmatic and it was needed [...] ». Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

⁷ « [...] generally all EU countries supported the idea... And the European Council's conclusions is... (Heuuu)... a result of it. So... (Heuuu)...we can not say that some of the EU partners were... against.

sur le Partenariat oriental fait au final consensus. À la question de l'existence d'un consensus, un fonctionnaire du ministère polonais des Affaires étrangères répond :

« (Heuuu)... Yes, I would say so. Yes, definitively, definitively... yes. But as I said, there were... there were topics that there were strongly debated, and they... until the end it wasn't know, you know... how they will be... stated in the conclusions, in European Council's conclusions »¹.

Comme le dit encore le haut fonctionnaire X : « *We did not face any negative reactions* »². Il témoigne d'un dépassement des objections possibles par le couple polono-suédois, en négociant par exemple sur la question des visas :

« So we discussed internally somehow, before presenting this in the Council... And then we presented it to the Council and we managed to secure good conclusions first, and then, in the conclusions, the things that we wanted more or less, although some of them were not as far reaching as that we wanted, visa-free regime for example... it was not possible to achieve a visa free regime; the European perspective for some countries like for Ukraine... there was no agreement; (but) it was not about enlargement, not a document about enlargement; we wanted more money let's say for this... So we wanted more, but we had to have a compromise document... which worked more or less, so we managed to have conclusions »³.

Au final, pour le haut fonctionnaire X, le consensus résulte d'une absence d'opposition frontale qui aurait pu entraîner le blocage du projet. Cependant, selon lui, ce consensus n'est qu'« apparent », car il repose sur des compromis :

« No... I mean... Opposition, no... in general everyone supported the project. The opposition was on... in details let's say... not so much opposition, but differences of opinions. If you want more money for the East, so someone may loose (*pires*). If you want visa free-regime, some countries like Germany, Austria, they would say they have enough immigrants for the times being for example and they don't want it. So you may have differences of opinions in different countries... so, that is, that is why it is a compromise document... »⁴.

Not at all. But of course, you know, there were some small nuances... (Heuuu)... on small things, that needed more discussions. For example for the visas... visa issue; and of course... money from EU budget, because it is... you know, money is always a topic of strong discussions. [...] But most of the... contents of Eastern Partnership were just... agreed how there were, so... ». Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

Plus précisément, à la question de savoir s'il y avait eu des marchandages politiques pour obtenir le consensus final, ce haut fonctionnaire précise :

« Yeah. Definitely, definitely yes. So maybe it is not "visa free", but it is "visa liberalization" ; it's not maybe three billions euros, but it is six hundred millions euros. So you had to be realistic. So you have to bargain, these are trade-off : you give something and you get something »¹.

De même, pour Eugeniu Smolar, directeur du *Center for International Relations*, le consensus n'est qu'apparent parce que basé uniquement sur une impulsion politique, sur la nécessité d'agir, et non pas sur les aspects techniques du projet, comme par exemple sa forme institutionnelle ou les fonds qui lui seront alloués :

« No. There is never a consensus on anything in the EU, it takes time to reach... that's mean, first of all, there was a consensus that all countries have accepted the concept of Eastern Partnership ; decision was made, at the highest political level, so it went now to the Commission. So we have a consensus that something to be done but there is no consensus on what is to be done and how much it is going to cost ». *The consensus is not on the contents but...* « Consensus is only on general concept that something more should be done. [...] There is a consensus on the sense that something needs to be done »².

Ainsi, le cas empirique du Partenariat oriental valide une autre conclusion scientifique déjà évoquée, à savoir la notion de « consensus apparent », développé par Philippe Urfalino³. Le consensus n'est pas total mais uniquement apparent dans le sens où les réticents renoncent à formuler leurs objections : consensus ne veut donc pas dire approbation de tous, mais absence manifeste d'opposition.

Cette déconstruction de la genèse du Partenariat oriental se termine donc sur l'acceptation officielle mais graduelle du projet de Partenariat oriental, résultat qui clôt sa genèse. Le travail des fonctionnaires et responsables politiques polonais de formalisation d'un nouveau projet de politique orientale, de ralliement de leurs partenaires, trouve son aboutissement dans l'acceptation de celui-ci dans le cadre d'une décision par étapes, validée par un consensus apparent. Selon la logique du découpage chronologique adopté dans le cadre de ce travail, notre déconstruction / reconstruction historique de la genèse du Partenariat oriental s'achève ici. Or, avant de conclure, quelques précisions et compléments s'imposent.

¹ *Idem*.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, le 13 août 2008.

³ Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.* ; Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », *art.cit.*

Étant donné le cadrage théorique et le choix d'employer l'étape de la mise sur l'agenda comme outil conceptuel pour cadrer l'étude de la genèse d'une politique publique, il paraissait essentiel de parvenir à situer le terme de cette genèse. Le processus devait normalement se clore avec la décision de mettre sur l'agenda européen le projet de politique et avec l'engagement de la mettre en place. Or, au terme de cette enquête sur « le moment de la décision », il est impossible de situer celui-ci avec précision : il n'y a pas unique mais plusieurs, dans un processus décisionnel où de mini-décisions sont prises par étapes successives, jusqu'à ce que la politique soit effectivement mise en place. Autrement dit, ce cas précis valide encore une fois les conclusions de la sociologie politique de l'action publique, pour qui il est illusoire de parler de décideur unique comme de décision unique. Cependant, sans ce repère de « la » décision, il est difficile pour le chercheur de déterminer quand clôt son étude de la genèse d'une politique. Ici, le choix est fait de la clore avec le Sommet européen des 19 et 20 juin 2008, ce « feu vert politique » de la plus haute instance décisionnel européenne en matière de politique étrangère. Ce choix s'est imposé car la majorité des acteurs rencontrés ont identifiés ces deux dates. Cependant, force est de constater que si la date de ce sommet européen peut être envisagée comme celle de la fin de la genèse du Partenariat oriental dans un découpage chronologique scientifique, et ce afin de limiter l'étude d'un processus politique dans le cadre d'un travail précis, elle ne met pas fin à l'histoire de cette politique qui reste en devenir. Il existe bien sûr des moments postérieures dans la mise en place de cette dernière, qui –toujours selon le découpage préalablement retenu– qui ont été baptisés « phase postérieure de la décision ».

Si, dans le cadre de cette thèse portant sur la déconstruction / reconstruction de la genèse du Partenariat oriental, cette phase postérieure sort du notre cadrage du sujet, elle est cependant passionnante pour qui s'intéresse au sujet. En supposant que la lecture de cette reconstruction historique ait pris le lecteur au jeu de l'analyse des méandres de la mise en place d'une politique publique européenne, la description des étapes suivantes de la « phase postérieure de la décision » peut être intéressante. Par plaisir de raconter et de partager une certaine connaissance de l'histoire du Partenariat oriental, et pour mettre fin au suspens sur l'avenir de ce projet, nous nous permettons dans les pages suivantes une incursion hors du cadre strict de ce sujet de thèse, pour expliquer quelle fut le devenir du Partenariat oriental –sachant que l'histoire suivant son cours, d'autres étapes se seront succédées entre le temps de l'écriture et celui de la lecture.

Épilogue : phase postérieure du processus décisionnel et devenir du Partenariat oriental

Lors du sommet européen des 19 et 20 juin 2008 qui vit l'acceptation politique du Partenariat oriental, les chefs d'États et de gouvernements avaient invités la Commission européenne à produire un document pour le printemps 2009, dans le but de « nourrir » la proposition polono-suédoise d'éléments concrets et de lui donner l'envergure d'une politique européenne commune. Or, le contexte historique a précipité la suite du processus. En effet, la guerre en Géorgie engagée en août 2008 entre la Russie et la Géorgie –présentée dans l'encadré suivant– bouscule l'agenda européen.

La guerre d'août 2008 entre la Russie et la Géorgie

La guerre entre la Russie et la Géorgie d'août 2008 a des causes anciennes. Sous le régime de Catherine II, l'Ossétie passe volontairement sous domination russe. Au début du XIX^e siècle, le tsar Alexandre I^{er} signe un manifeste d'adhésion de la Géorgie à l'Empire russe. Lors de la révolution russe d'octobre 1917, la Géorgie accède à l'indépendance, aspirant assimiler et contrôler totalement l'Ossétie du Sud : les violences font alors environ 18.000 morts et 50.000 déplacés qui se réfugient en Ossétie du Nord. Ce moment est perçu dans la mémoire collective sud-ossète comme étant le « premier génocide ». En 1922, les bolcheviques prennent le pouvoir en Géorgie et le pays perd son indépendance, devenant une République soviétique à part entière de la fin de 1936 à avril 1991. En conséquence, l'Ossétie du Sud relève désormais administrativement de la *République socialiste soviétique de Géorgie*, avec Tskhinvali pour capitale. L'Ossétie du Nord fait quant à elle partie de la *République socialiste fédérative soviétique de Russie*, ayant Vladikavkaz pour capitale régionale. En 1989, l'Ossétie du Sud souhaite passer du statut de région géorgienne à celui de République autonome. La Géorgie refuse, ce qui provoque trois mois de combats entre forces géorgiennes et sud-ossètes. Un an plus tard, l'Ossétie du Sud proclame son indépendance, non reconnue par le gouvernement géorgien. Des opérations militaires, nommées par les Ossètes « deuxième génocide », font environ 3000 morts et 40000 déplacés parmi les Sud-Ossètes. Un armistice est signé en 1992, des forces de paix mixtes (composées d'unités russes, géorgiennes et ossètes) sont alors déployées en Ossétie du Sud. Malgré le référendum organisé à Tskhinvali en 1992 confirmant l'indépendance, le statut politique de la république séparatiste reste incertain et les provocations et échanges de tirs continuent entre les deux camps.

Au cours des années suivantes, l'Ossétie du Sud rédige sa première Constitution et élit son premier président. En 2005, Mikhaïl Saakachvili, président géorgien, propose à l'Ossétie du Sud un statut de large autonomie au sein de la Géorgie, proposition qui est refusée par les Ossètes. Un an plus tard, dans l'espoir d'y introduire une force de paix internationale, le Parlement géorgien adopte un arrêté exigeant le retrait immédiat des forces de paix russes, auquel les Sud-Ossètes s'opposent. Cette opposition est confirmée par un second référendum sur l'indépendance qui valide à nouveau le résultat de celui de 1992. Malgré des provocations occasionnelles, la situation, certes compliquée, mais relativement stable, perdure jusqu'en août 2008. Cependant, le 8 Août 2008, l'armée géorgienne lance une offensive contre Tskhinvali, capitale de la région sécessionniste d'Ossétie du Sud, en réponse aux bombardements ossètes de deux villages géorgiens. L'armée géorgienne prend très rapidement le contrôle de Tskhinvali en réaffirmant sa souveraineté sur la région rebelle. Personne ne s'attend pourtant à l'intervention des troupes russes. Or la réponse de Moscou ne tarde pas : la Russie a promis de protéger la population civile ossète dont la majorité possède un passeport russe. Il s'agit pour la Russie de défendre ses concitoyens ; elle envoie donc officiellement son armée au secours des séparatistes pro-russes. Son offensive ne se limite cependant pas au territoire ossète. L'aviation russe bombarde la ville de Gori, située dans la zone limitrophe de l'Ossétie du Sud, le port de Poti, principal débouché de la Géorgie sur la Mer Noire, et l'aéroport militaire de Tbilissi. Deux jours plus tard, Tskhinvali passe aux mains des troupes russes et des séparatistes ossètes.

La Géorgie, perdant la capitale ossète, se déclare alors en état de guerre. L'armée géorgienne est, dès le 11 août, expulsée de l'ensemble du territoire ossète. Peu à peu, les forces ossètes reprennent plusieurs villages situés au nord de Tskhinvali. Dans le même temps, des raids russes depuis l'Abkhazie cherchent à détruire les bases militaires en Géorgie. L'objectif pour les Russes n'est pas de s'installer, mais de neutraliser les forces géorgiennes en les privant de bases de repli et en endommageant leur matériel. Ils se massent à la frontière entre la république autoproclamée et la Géorgie : le 11 août, des navires russes arrivent à Otchamtskha, port pro-russe d'Abkhazie. Environ 9000 soldats russes et 350 véhicules blindés apportent leur aide aux troupes russes déjà présentes ainsi qu'aux combattants abkhazes. Le lendemain, le président russe Dimitri Medvedev ordonne la fin de l'opération militaire et accepte le plan de paix proposé par le président français Nicolas Sarkozy, alors en charge de la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. Le plan prévoit, entre autres, le non-recours à la force et le retrait des soldats russes de Géorgie.

Depuis la fin de cette guerre, la question des responsabilités dans ce conflit est un nouveau sujet de litiges entre la Russie et la Géorgie. Près d'un an après ces événements, le rapport sur le conflit russo-géorgien rendu à l'automne 2009 par la *Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie*, financée par l'Union Européenne et qui n'a aucune force juridique, tire les premières conclusions. Ce texte précise que c'est bien la Géorgie qui a déclenché les hostilités, mais que la Russie a grandement contribué à l'aggravation des tensions et n'a pas empêché certaines exactions des milices ossètes contre des civils géorgiens.

Le rapport pointe du doigt Tbilissi qui, en bombardant dans la nuit du 7 au 8 août 2008 la capitale de l'Ossétie du Sud, Tskhinvali, a déclenché l'autodéfense russe. Moscou est tenue pour responsable d'une riposte disproportionnée et de violations du droit international, qui se sont traduites par un déploiement de postes-frontières russes dans des villes géorgiennes et par l'apparition de navires russes en mer Noire, dans les eaux territoriales géorgiennes. Le document fustige également la reconnaissance par Moscou de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. La crise d'août 2008 a laissé l'opinion publique internationale partagée. C'était en effet la première fois, depuis l'effondrement de l'URSS, que la Russie utilisait la force militaire contre un Etat souverain de l'ex-bloc soviétique. Les dirigeants des États de l'Europe de l'Est -comme les présidents polonais, lituanien, estonien ou le premier ministre letton- exprimèrent leur soutien à la Géorgie, pendant que l'Allemagne et d'autres États de l'UE se montrèrent plus prudents. Globalement la crise renforça la sensation déjà bien présente dans les nouveaux pays de l'UE d'une menace russe grandissante.

Pour plus de précisions sur l'histoire de la Géorgie voir : Pierre RAZOUX, Histoire de la Géorgie : la clé du Caucase, Paris, Éditions Perrin, 2009 ; Thomas BALIVET, Géopolitique de la Géorgie – Souveraineté et contrôle dans territoires, Paris, Éditions L'Harmattan, 2005. Sur le conflit d'août 2008 se reporter aux numéros d'août 2008 des grands quotidiens européens, le conflit géorgien ayant fait la une tout le long du mois ; voir également les deux numéros de Courrier international qui ont traité plus spécifiquement de ce sujet : « Géorgie – La victoire de Moscou », Courrier international, n°929, semaine du 21 août 2008 ; « Le nouveau désordre mondial », Courrier international, n°931, semaine du 4 septembre 2008. Sur les conclusions de la mission d'enquête internationale indépendante sur la Géorgie, se reporter au rapport disponible en ligne : <http://www.ceiig.ch/Report.html>, mais également aux commentaires parus dans la presse européenne grand public et plus spécialisée : « Tbilissi coupable, mais pas trop », Courrier international, 2 octobre 2009, article paru dans l'édition web du journal, disponible sur le site www.courrierinternational.com ; Sophie TOURNON, « Le conflit russo-géorgien d'août 2008 : à qui la faute ? », Regard sur l'Est, 15 octobre 2009, disponible sur le site www.regard-est.com.

Du fait de ce conflit, le voisinage oriental de l'Union européenne apparaît, une fois de plus, aux yeux de tous les partenaires européens comme une zone en proie à des troubles profonds et à des litiges non-résolus. Le constat est clair : une stabilisation et une sécurisation s'imposent. De nombreux officiels et observateurs polonais indiquent donc que la guerre en Géorgie, résultante en partie de la crispation d'une politique étrangère russe perçue comme agressive par de nombreux pays européens, constitue une sorte d'impulsion finale consacrant le Partenariat oriental comme priorité de l'UE et renforçant une fois de plus la décision de le créer :

« In general, 27 members were positive, that we should do something for the East... especially after the war in Georgia. The mood had changed dramatically then. Before, it was "ok but"... people said it is a good initiative, but we have time. But after Georgia we had more speed on this initiative (*sourire*), so, so... yes, it is more or less what happened »¹.

« [...] we had a kind of acceleration at the end of the Russian-Georgian crisis, in August... for the works of the Commission to be accelerated...and I think, I think this was actually... as an aftermath to Russian-Georgian crisis, we had a kind of, yes, serious decision that we need to do it, with the acceleration of the work by the

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

Commission, and a more kind of... (heuu)... strong political language in the European conclusions »¹.

« [...] of course, you know, I think that... (heuu)... war in Georgia in August last year accelerated... (heuu)... this process of creation Eastern Partnership. I think it was... (heuu)... very important factor in the development of Eastern Partnership »².

« Après la crise géorgienne et la crise ukraino-russe concernant le gaz, tout était changé. Parce que, premièrement, si vous comparez les... (heuu)... les décisions du Conseil, premièrement c'était avant la crise géorgienne, c'était "ok, il y a cette proposition, il faut que la Commission prépare quelque chose"... c'était vraiment très très vague... sans (heuu) les *deadlines*... sans les délais très concrets. C'était simplement "ok, il y a un problème, et il y a des polonais et des suédois qui vont mener cette politique" [...]. Le comportement des partenaires était changé considérablement, graduellement, par le changement de la situation externe... en Géorgie. Parce que, ok, premièrement il y a la reconnaissance qu'il y a une initiative ; après la crise géorgienne, délais concrets : la Commission doit préparer pour décembre (heuu), les, les... les pas [*étapes*] spécifiques à mener, et des choses comme cela »³.

Pour le haut fonctionnaire X, ces circonstances historiques renforcent les partenaires européens dans leur conviction que cette politique de stabilisation et de sécurisation du voisinage est un outil de toute première importance :

« The situation each year is different within Europe, so... Things like war in Georgia, for example, this helps, because it makes people realized that these countries cannot be lost somehow, that we need to support democracy, we need to support the economy, etc, etc, because we want the zone of stability and security to move farther East. The events, for example, was one of the reasons... »⁴.

Le contexte international et politique étrangère agressive de la Russie contribuent à convaincre certains pays européens encore hésitants qu'il faut agir dans le voisinage oriental et persuadent les éventuels États encore réticents de l'importance de celui-ci. Le projet n'est plus menacé d'un éventuel report : les circonstances donnent donc raison au gouvernement polonais et font du Partenariat oriental une réponse adaptée relativement relativement facile à utiliser :

« I mean it would not be so easy to achieve if not the Russian policy... rather tough, rejecting of European values... (heuu)... specific type of democracy... (heuu)... rather arrogant as regard to the former Soviet Union area... plus the invasion of

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

⁴ *Idem*.

Georgia, this gas war with Ukraine... this is not to the liking for... even for the most pro-Russian politicians in Europe. It is not in our policy that guarantee easy partnership, good partnership with Russia... with this gas struggle with Ukraine, I mean some of the most pro-Russian countries suffered : Greece, Bulgaria, Hungary, Serbia... So, they was a great consciousness that if you don't say, "no, we do not recognize spheres of special influence of any country against the interests of Ukraine, Moldova"... this is against the codex of values of Europe as such. That helped »¹.

Le 1^{er} septembre 2008, au sortir de la crise russo-géorgienne, les partenaires européens se réunissent en toute urgence en une session extraordinaire du Conseil européen pour réfléchir à la question. Ils décident alors d'avancer l'échéance de production par la Commission européenne d'un document sur le Partenariat oriental. Cette dernière doit désormais rendre sa copie pour décembre 2008, afin que le Conseil européen puisse éventuellement adopter sa communication lors du sommet appelé prévu pour mars 2009². En prévision de ce travail de la Commission européenne, dirigeants polonais et suédois continuent leur travail de réflexion, accompagnés cette fois-ci officiellement de représentants de la République tchèque car cette dernière doit prendre la présidence tournante de l'Union au 1^{er} janvier 2009. Les trois diplomaties formulent dans un document, daté du 3 octobre 2008 et intitulé *Polish-Swedish paper with the support of the incoming Czech Presidency – Elaboration of the Eastern Partnership*³ des propositions concrètes pour la mise en œuvre du Partenariat oriental pouvant être reprises par la Commission européenne. Un acteur rencontré à Varsovie mentionne ce document et en précise en ces termes l'importance :

« In October we proposed a second next non-paper, much more detailed, which described, on at least, ten pages, our ideas... and this was also important that... (Heuuu)... this proposal was presented after the very important events in the East, you know there was this conflict between Georgia and Russia, and gas conflict you know, and financial crisis... (Heuuu)... European Commission prepared a special paper...

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Andrzej Ananicz à Varsovie, le 6 avril 2009.

² Le point 7 des conclusions de la présidence précise ainsi que « le Conseil européen note avec préoccupation l'impact de la crise actuelle sur l'ensemble de la région. L'Union européenne considère qu'il est plus nécessaire que jamais de soutenir la coopération régionale et de renforcer les relations qu'elle entretient avec ses voisins orientaux, notamment à travers sa politique de voisinage, le développement de la "synergie mer Noire" et un "partenariat oriental" que le Conseil européen souhaite adopter en mars 2009 ; il invite à cette fin la Commission à lui soumettre des propositions dès décembre 2008 [...] ». Conseil de l'Union européenne, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 1^{er} septembre 2008 – Conclusions de la Présidence (version révisée) », *op.cit.*, p.3.

³ Nous possédons une version de ce document, remise par des experts rencontrés. On peut accéder à la version pdf de ce document depuis le rapport du Polish Institute of International Affairs, à partir du sommaire. Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, disponible en ligne : http://pdc.ceu.hu/archive/00003766/01/Report_EP_2009_eng.pdf

(Heuuu)... presenting the Eastern Partnership, and actually, it was adopted on the 3rd of December 2008 »¹.

En s'appuyant sur ce document, la Commission européenne publie le 3 décembre 2008 une communication sur le Partenariat oriental qui contient les dispositions précises quant à sa mise en œuvre². Dans son premier paragraphe introductif, la Commission rappelle la raison d'être de cette politique, en des termes beaucoup plus politiques et fermes que ceux jamais employés jusque là, y compris par les dirigeants polonais dans leur premier *non-paper*³. Les objectifs du Partenariat sont désormais clairs :

« La présente communication formule des propositions relatives à un partenariat oriental. Celui-ci devrait être porteur d'un message politique durable de solidarité de l'Union européenne, tout en apportant un soutien supplémentaire et tangible aux réformes axées sur la démocratie et l'économie de marché des partenaires et au renforcement de leur statut d'État et de leur intégrité territoriale. Cette stratégie sert la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Union européenne, de ses partenaires et même du continent tout entier. Le partenariat oriental ira de pair avec le partenariat

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.* Voir aussi : Commission des Communautés Européennes, *Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, « Eastern Partnership », *op.cit.*; « Le Partenariat oriental – nouveau chapitre ambitieux des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux », *op.cit.* Pour plus d'informations relatives au Partenariat oriental, se reporter à la page web du site de la Commission européenne qui lui est consacrée, accessible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_fr.htm

³ « Il est d'un intérêt vital, pour l'Union européenne, que soient assurés la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières orientales. Parallèlement, tous nos partenaires d'Europe orientale et du Caucase du Sud souhaitent intensifier leurs relations avec l'Union européenne. La politique de l'Union à leur égard doit être proactive et sans équivoque : elle soutiendra fermement ces partenaires dans les efforts qu'ils mènent pour se rapprocher de l'Union et leur fournira toute l'aide nécessaire pour les réformes qu'il leur faudra engager à cet égard, dans le cadre d'une dimension orientale spécifique relevant de la politique européenne de voisinage (PEV). Les quinze dernières années ont vu des changements radicaux survenir à la frontière orientale de l'Union européenne. Depuis la conclusion des accords de partenariat et de coopération entre l'Union et ses partenaires orientaux, les élargissements successifs ont renforcé la proximité géographique tandis que les réformes soutenues par la PEV ont permis à ces pays de se rapprocher de l'UE d'un point de vue politique et économique. L'UE assume une responsabilité toujours plus grande vis-à-vis de ces partenaires : elle se doit de les aider à relever les défis politiques et économiques auxquels ils sont confrontés et de répondre aux aspirations qui sont les leurs en termes de rapprochement. Le temps est donc venu de franchir une nouvelle étape dans les relations avec ces partenaires, sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays en ce qui concerne leur future relation avec l'UE ». Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*, p.2.

stratégique entre l'UE et la Russie. La PEV est déjà parvenue à tisser des liens plus étroits entre l'UE et ses voisins. Le partenariat oriental doit aller plus loin »¹.

Le travail de la Commission et ses objectifs sont salués par les médias², mais surtout, par le Conseil européen suivant des 11 et 12 décembre 2008, qui invite le Conseil de l'UE à les valider et le Conseil européen de mars 2009 à arrêter sa position définitive sur le texte³. La République tchèque, devenue présidente de l'UE au premier semestre 2009, poursuit la promotion du Partenariat oriental. Elle pilote notamment la session du 23 février 2009 du Conseil de l'UE, réuni en GAERC, qui valide la communication de la Commission, soulignant que les préparatifs du Conseil européen de mars –censé entériner ce texte– ont commencé⁴. Les débats continuent au sein de l'UE sur le Partenariat oriental, comme en particulier le 12 mars 2009 au Parlement européen, date à laquelle Benita Ferrero-Waldner, Commissaire européenne aux relations extérieures et à la politique européenne de voisinage, défend devant les eurodéputés l'opportunité de cette politique et les invite à faire de même⁵. La République tchèque dirige ensuite le sommet européen des 19 et 20 mars 2009 qui entérine

¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », *op.cit.*, pp.2-3.

² Voir les articles suivants, parus un peu avant la présentation officielle de la communication de la Commission européenne ou bien juste après : « L'UE envisage des liens plus forts avec ses voisins d'Europe de l'Est », *EurActiv.com*, 7 novembre 2008, disponible en ligne sur le site suivant : www.euractiv.com ; Marina MIELCZAREK, « L'Union européenne s'ouvre à l'Est ! », *Rfi*, 2 décembre 2008, disponible sur le site www.rfi.fr ; « EU : "Partenariat oriental" et coopération avec la Russie sont compatibles (Commission européenne) », *RIA Novosti*, 12 décembre 2008, disponible sur : <http://fr.rian.ru>

³ Les conclusions de la présidence signalent que « le Conseil européen salue les propositions présentées par la Commission dans sa communication du 3 décembre 2008 et charge le Conseil de les examiner et de lui faire un rapport en vue de l'approbation de cette initiative ambitieuse lors de sa session de mars 2009 et du lancement du Partenariat oriental lors d'un sommet avec les pays partenaires organisé par la future présidence tchèque ». Conseil de l'Union européenne, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008 (version révisée) », Bruxelles, le 13 février 2009, 17271/1/08, REV1, CONCL5, pp.1-21, p.10.

⁴ Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de Presse*, « 2926^{ème} session du Conseil Affaires générales et Relations extérieures – Relations extérieures », Bruxelles, le 23 février 2009, 6729/09 (Presse 48) (OR.en) (version provisoire), pp.1-12, p.10.

⁵ « The Eastern Partnership goes to the very heart of the challenges we face today. It is in the EU's direct strategic interest. A new security crisis in our Eastern neighbourhood would have implications not only for our neighbours but for the whole EU and its citizens. I am therefore grateful for your support to the Eastern Partnership and look forward to working with you in its implementation ». Benita FERREO-WALDNER, Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, *Eastern Partnership*, Plenary Debate, European Parliament, Strasbourg, 12 March 2009, SPEECH/09/112.

définitivement la création du Partenariat oriental, validant la communication de la Commission européenne. Les chefs d'État et de gouvernements font d'ailleurs une déclaration spécifique sur le Partenariat oriental en marge du Conseil, dans laquelle ils s'engagent à fournir à cette politique un budget de 600 millions d'euros, à organiser des réunions entre eux et les représentants des six pays partenaires tous les deux ans –tous les ans pour les ministres des Affaires étrangères¹. Le succès semble total pour cette politique, car au plus fort de la crise économique mondiale, atteindre 600 millions d'euros de budget est en soi un record. Les dissensions avaient été rudes à ce sujet note un observateur polonais, et le sommet lève donc les dernières craintes que pouvait avoir le gouvernement polonais sur l'avenir du Partenariat oriental :

« Même après la crise financière... parce que c'était problématique avec la crise financière, au mois de mars [*avant le Conseil Européen des 19 et 20 mars 2009*], des allemands, des hollandais, ils ont dit, "ouh là, avec cette situation là, ça va être vraiment très très difficile", des français, des italiens ont dit "mais ça peut être avoir un impact, une influence sur le fond pour la Méditerranée". Ce n'était pas facile... Mais au sommet de... au Conseil européen de mars [*2009*], il a été confirmé que ces plafonds vont être utilisés pour la politique de voisinage et il y a une petite provision qui dit, "ok pas de conflit avec des fonds pour l'*Union pour la Méditerranée*" »².

Ce succès résulte très largement de l'action de la présidence tchèque, qui a constamment soutenu le Partenariat oriental dans cette phase postérieure de la décision, permettant sa mise en place finale et l'allocation d'un tel budget. Le rapport du *Polish Institute of International Affairs* souligne ainsi qu'« atteindre le consensus de l'UE sur le Partenariat oriental devint le premier objectif de la présidence tchèque, alors que, du fait de son rôle de modérateur, elle adopta une approche plus réservée pour mettre en avant les éléments du Partenariat oriental qui étaient perçus comme controversés par certains. Cette auto-restriction de la part de la République tchèque pourrait *a priori* être attribuée à l'épineuse question du financement du Partenariat oriental, bien que, pour la Commission européenne, l'augmentation du budget alloué à ce projet de 350 à 600 millions d'euros n'aurait pas reçu le soutien de tous les États

¹ Council of the European Union, *Cover Note*, « Brussels European Council 19/20 March 2009 – Presidency Conclusions », Bruxelles, 20 mars 2009, 7880/09, CONCL 1, pp.1-22, p.19-21.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

membres s'il n'y avait pas eu les efforts de la présidence tchèque »¹. Ici encore, le rôle fondamental des présidences tournantes en tant qu'éléments permettant le compromis est souligné. Du coup, ce sommet de mars 2009 est perçu par certains comme la date finale entérinant pour de bon l'existence du Partenariat oriental, projet qui a réussi à surmonter toutes les difficultés, même dans sa dernière phase :

« In June was the general consensus. But of course, the details needed to be more, you know, explained and prepared, so on, so on... So then, Poland and Sweden prepared this... this detailed non-paper, and finally the Commission presented a... a Communication. So then, the EU started discussion on the... all, all contents of the Eastern Partnership. And the results showed that several... (Heuuu)... questions needed to be furthered discussed... and so finally the discussions ended... (Heuuu)... it was just be the European council in March [19 et 20 Mars 2009] »².

Enfin, dernier moment de cette phase postérieure de la genèse du Partenariat oriental, ô combien plus symbolique, mais essentiel en termes de communication politique : l'organisation par la présidence tchèque d'un Sommet du Partenariat oriental, le 7 mai 2009. Il se déroule à Prague, en présence des chefs d'États et de gouvernements de l'UE et des six voisins orientaux concernés par cette politique³, et lance officiellement cette politique. Les délégations officielles adoptent à cette occasion une déclaration commune, charte dans laquelle sont rappelés les buts, principes et objectifs de cette politique, ainsi que les principaux axes du processus de coopération⁴. Ces deux derniers temps, Conseil européen de mars 2009 et lancement en mai 2009, sont essentiels pour entériner définitivement l'existence du Partenariat oriental comme politique européenne de voisinage et en faire, aux yeux de tous,

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, op.cit., p.23.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrezej Cieszkowki (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

³ Le sommet s'est déroulé en l'absence du président biélorusse, Alexandre Lukashenko, dont la présence n'était pas souhaitée étant donné la nature dictatoriale de son régime. Il était représenté par Vladimir Semachko, premier vice-premier ministre de la République de Biélorussie.

⁴ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009*, op.cit. ; « Le sommet du partenariat oriental pour un renforcement des liens entre l'UE et l'Est de l'Europe et le Caucase du Sud », Bruxelles, le 6 mai 2009, IP/09/700, communiqué de presse disponible sur le site officiel de l'Union européenne, à l'adresse suivante : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/700&format=HTML&aged=0language=DE&guiLanguage=en>. On trouve également des photos et vidéos de ce sommet sur le site internet de la présidence tchèque de 2009, à l'adresse suivante : <http://www.eu2009.cz/event/1/3553/>

un instrument sinon utile, du moins légitime¹. Suite à ce lancement du Partenariat oriental, les diplomates du ministère polonais des Affaires étrangères continuent de proposer des projets s'inscrivant dans le cadre de cette politique, et à cette fin poursuit les consultations avec leurs homologues suédois². En avril 2009, moment où s'était achevé notre second terrain à Varsovie, le ministère polonais des Affaires étrangères était engagé dans un vaste processus de consultation avec tous les autres ministères, mené par le ministre chargé plus spécifiquement du Partenariat oriental, Andrzej Cieszkowski. L'objectif était alors de mettre en place des projets cohérents entre les structures institutionnelles polonaises et les voisins orientaux³. L'engagement est donc très fort, côté polonais, pour faire en sorte que cette politique, dont ils sont les initiateurs, ne reste pas lettre morte et devienne rapidement effective. Un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes le souligne en ces termes :

« Now we have the Eastern Partnership, but we have to build it. You know, we came with an idea, we convinced most of our partners "you have to back it and to give money for it"... but still, to make it work, you have to work. The idea is that Eastern Partnership is not a matter of new organization, or new... meetings of Head of Governments that would shake their hands and it would be find and everyone would be happy... but it is... We are really committed to show that Eastern partnership is less

¹ « [...] we managed to have the European Council in Spring this year adopting the initiative, and now the Summit launching officially Eastern Partnership in May ». Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² « We have regular consultations, we have regular meetings... last week, the week before Easter [*l'entretien a lieu quelques jours après le week-end de Pâques*] we had a consultation with Sweden, so... You see, so far, we do not implement projects, we are preparing them... So we are still on this political level, policy making on the political level... ». Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

³ « At the moment, we are in the stage of suggesting projects, examining projects, and then you have not only the consultations inside the ministries but between the ministries, in Poland, Environment, Transports, etc... So you need a very broad consultation. Because if you have a project a railway line or something, I don't know, cleaning the rivers, waste management, you need to talk to other ministries, Economy, Environment, and Transports, and Interior when it comes to visas... so things of this kind. Now we are in a stage of preparing suggestions of projects, so it is more an inter-ministerial consultations, between the ministries, and for this we have one person here, I have mentioned him [*dans l'échange de mails que nous avons eu avant l'entretien, il avait conseillé de le rencontrer*], Andrzej Cieszkowski, who is this special Minister Plenipotentiary. So he is like a contact pole and gathering the informations from different places and also talking of Eastern Partnership, suggesting some ideas, going to the different places, etc... ». Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

an idea than a project. It has to be direct projects, on direct matters, and we already put a lot money... you know, we are not such a rich country, but we already made a lot of commitment from our budget, to... So we want to have more financing from the EU, but we also want to commit to more project and to have more countries of the EU committed to that... and to build about concrete projects. So... like I told you, we made a first step, and it was a success for the political side, but now, we have to make it works, and show that it is not only, you know, words... »¹.

Ce dernier chapitre de cette partie portant sur la déconstruction / reconstruction de la genèse du Partenariat oriental et l'étude de la formalisation de ce projet avait pour objet d'étudier son troisième moment chronologique, *i.e.* la construction par les responsables politiques et diplomatiques polonais d'une coalition de soutien autour de leur proposition parmi leurs partenaires européens. Leur objectif était de parvenir à un consensus sur ce texte et à son acceptation. Ce travail de ralliement au Partenariat oriental passe par la sélection d'un allié de choix, la Suède, par la persuasion des différents États membres de l'Union européenne, mais aussi par la validation du projet par les institutions communautaires. Son acceptation au plus haut niveau s'insère dans un processus décisionnel graduel, dont les deux grandes échéances sont le 26 mai 2008 et les 19-20 juin 2008. Ces deux rencontres successives des plus hauts responsables politiques européens et leur consensus sur le Partenariat oriental clotent notre étude chronologique de la genèse de cette politique publique européenne – même si, pour l'agrément et la compréhension du lecteur, l'auteur s'est autorisé à déborder quelque peu du cadre de cette thèse pour mentionner la phase postérieure du processus décisionnel.

Ce chapitre valide par ailleurs un certain nombre d'hypothèses relatives au fonctionnement de l'Union européenne. En premier lieu, l'importance des négociations en vue de s'assurer de solides soutiens à un projet de politique a été mise en évidence : la construction de coalition d'États membres est donc fondamentale pour voir une proposition adoptée. Par ailleurs, notre cas d'étude démontre une fois de plus qu'en ce qui concerne les règles décisionnelles en vigueur au sein du Conseil de l'UE, le consensus est la norme et que le vote, même dans le cas de l'unanimité, n'est que très rarement utilisé. Les décisions sont prises à l'issue de longues discussions pour coordonner les positions nationales des différents

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewiczyk à Varsovie le 7 avril 2009.

États membres à Bruxelles¹, négociations qui ont lieu en amont des sessions du Conseil –dans les réunions des groupes de travail du secrétariat général et notamment au sein du COREPER qui permettent de faire émerger un accord. En plus de cette illustration de la complexité du processus décisionnel graduel à l’œuvre au sein de l’Union européenne, ce chapitre a aussi mis en évidence le rôle fondamental de construction du compromis et du consensus des présidences tournantes du Conseil de l’UE, qui facilitent la mise sur agenda et la prise de décision. Dans le cas du Partenariat oriental, la succession des présidences tchèques et suédoises qui soutenaient ce projet d’approfondissement de la politique orientale européenne, a garanti que celui-ci reste une priorité sur l’agenda européen et ont œuvré pour créer un compromis sur cette question. Se trouvent donc ici validées les conclusions de Jonas Tallberg sur le rôle des présidences². Les présidences tchèque et suédoise ont bien eu un rôle de gestionnaire de l’agenda (« *agenda manager role* ») : elles ont assurées la permanence sur l’agenda de la question. Elles sont également eu un rôle de médiateur (« *broker role* ») en agissant comme des médiateurs dans les négociations finales, capables de tenir compte des différentes positions des États et de formuler des propositions de compromis. Enfin elles ont bien eu un rôle de représentation de l’UE et de ses États vis-à-vis de pays tiers, et de négocier en leur nom (« *the representative role* ») : au moment du lancement du Partenariat oriental à Prague le 7 mai 2009, la République tchèque organise la réunion des chefs d’États de gouvernements de l’UE et des six pays partenaires. Ainsi, au-delà de la description historique d’un processus d’action publique européen, l’intérêt de ce chapitre est d’en avoir montré les particularités, notamment en ce qui concerne le passage d’une proposition nationale à un projet européen, sa mise sur agenda, les négociations en vue d’une acceptation de celui-ci dans un processus décisionnel graduel et la fonction clé des présidences tournantes du Conseil de l’UE.

¹ Hussein KASSIM, « Introduction : Co-Ordinating National Action in Brussels », *op.cit.*, p.10.

² Jonas TALLBERG, *Leadership and Negotiation in the European Union*, *op.cit.*

Conclusion de la deuxième partie

Dans cette étude de la genèse d'une politique publique européenne, le Partenariat oriental, cette deuxième partie essayait de répondre à la question « *comment ?* » : comment la Pologne a-t-elle construit son leadership ? Comment cet État a-t-il réussi à façonner un projet acceptable pour ses partenaires européens et susceptible d'être mis à l'agenda communautaire ? Il s'agissait de procéder à une déconstruction des différentes phases du processus d'action publique amenant à la naissance du Partenariat oriental. Cette partie de la thèse s'est donc focalisée sur l'étude de la construction par la Pologne d'une proposition de politique publique, mais aussi sur l'analyse des méandres des négociations, discussions et actions diplomatiques qui forment autant d'étapes nécessaires de la mise sur agenda d'une politique européenne. Le cadrage des observations empiriques a été possible grâce à l'utilisation de certains des outils conceptuels –présentés en partie I–, notamment celui de « mise sur l'agenda » : il a été possible de reconstituer un historique de la genèse du Partenariat oriental le plus didactique possible. Cet historique a été organisé en trois points, qui peuvent être résumés ici. Le chapitre d'ouverture rappelait les différentes tentatives des autorités polonaises pour promouvoir une politique orientale de l'Union européenne ; dans un premier temps, alors que le pays n'a pas encore accédé au statut d'État membre (en 1998, en 2003), puis, après son adhésion quand, dans un contexte national pour le moins tendu, ses dirigeants n'ont pas encore les moyens de faire accepter une de leurs propositions à leurs partenaires européens (en 2006). Par là même se trouve souligné l'ancienneté de la volonté politique des autorités polonaises d'insuffler à l'Union européenne une politique orientale cohérente et autonome et qu'elle même suit une logique historique ancienne, remontant aux premiers temps de la transition démocratique polonaise. Elles ont cependant rencontré une série d'échecs, liés à la position extérieure ou marginale du pays au sein de l'Union, ou bien au manque de savoir-faire relatif au *policy-making* européen de leurs diplomates. Un deuxième chapitre s'attachait à montrer que, en dépit de leurs tentatives précédentes et incapacités à influencer la politique orientale de l'Union européenne, les dirigeants et diplomates polonais étaient restés décidés à orienter l'agenda européen vers les relations de voisinage avec l'Est et à proposer un nouveau projet de politique. Le contexte changeant, tout

devient possible au tournant de l'année 2007-2008. De nombreux changements au niveau domestique et au niveau européen ainsi que l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à la fin de l'année 2007 et au début 2008, permettent à Varsovie d'espérer une nouvelle fois peser sur l'avenir oriental de l'Union. Le printemps 2008 permet la formalisation, au sein d'une configuration nationale d'acteurs polonais –composée de fonctionnaires et de responsables politiques mais aussi d'experts de *think-tanks* mandatés par le pouvoir politique en un petit comité d'expertise– d'une nouvelle proposition de politique publique visant à gérer les relations de voisinage au-delà de la frontière orientale de l'UE : le Partenariat oriental. Enfin, le troisième et dernier chapitre avait pour objet l'étude d'un troisième moment, celui de la construction par les responsables politiques et diplomates polonais d'une coalition de soutien à leur proposition parmi leurs partenaires européens, afin de parvenir à un consensus sur ce texte et à son acceptation. Le chapitre VI a démontré que le travail de ralliement au Partenariat oriental est passé par la sélection d'un allié de choix, la Suède, par la validation du projet par les institutions communautaires et par la persuasion des représentants des différents États membres de l'Union, ce qui a conduit à son acceptation au plus haut niveau politique européen dans processus décisionnel graduel –dont les deux grandes échéances sont le 26 mai 2008 et les 19-20 juin 2008. Cette acceptation officielle clôt notre étude chronologique de la genèse de cette politique publique européenne.

Au-delà de la dimension descriptive de la genèse du Partenariat oriental, conséquence logique de l'objectif de déconstruction d'un processus d'action publique européenne, certaines dynamiques repérables intéressent directement le politiste. Les processus singuliers propres à la genèse du Partenariat oriental sont en effet comparables à d'autres. Cette partie a notamment mis en évidence certaines modalités de construction d'une action publique européenne en étudiant le travail de coordination au niveau national sur un projet de politique européenne, avec une attention portée essentiellement sur la configuration d'acteurs domestiques polonais¹. Mais l'accent a également été mis, de manière plus marginale –car cela sortait de notre objet d'étude–, sur le lancement de ce projet par l'initiative conjointe de la Pologne et la Suède au printemps 2008 et donc sur la coordination au niveau européen de

¹ KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, *op.cit.*

cette proposition nationale de Partenariat oriental¹. D'autres processus politiques ont pu être mis en évidence en filigrane : apprentissage des acteurs de savoir-faire et de compétences relatives à l'Union européenne, recours des administrations aux experts pour étayer leurs travaux, nécessité de coalition de soutien et de l'aide de la présidence tournante de l'UE pour procéder à la mise sur agenda européenne d'un projet, processus décisionnel graduel, norme informelle du consensus comme règle de la décision au sein du Conseil de l'UE... Tous ces éléments mis au jour dans cette partie sont autant d'exemples de processus qui intéressent directement la science politique et plus spécifiquement la sociologie politique de l'action publique européenne et qui font de ce travail un cas d'étude pertinent pour illustrer et apporter une contribution aux débats qui agitent la discipline. La troisième espère également aller dans ce sens, en analysant deux variables explicatives du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental.

Au moment où se termine l'étude de sa genèse, le Partenariat oriental est alors bien accueilli par les opinions publiques européennes, que ce soit en Pologne, ou bien ses partenaires. En Pologne, tout d'abord, la réception du projet est bonne, malgré l'existence de voix dissonantes. Le point de vue critique de Marek A. Cichocki, ancien conseiller de feu le président Lech Kaczyński a déjà été mentionné. Le rapport du *Polish Institute of International Affairs* signale également quelques autres oppositions, en particulier dans les rangs de l'opposition polonaise : « *Droit et Justice* (PiS), le plus gros parti d'opposition, balaya ce projet au motif qu'il n'était pas assez ambitieux et trop "défensif" [*le rapport mentionne en note de bas de page qu'il s'agit d'une critique formulée par Paweł Kowal*²] ; d'autres critiques vinrent également du parti au pouvoir, la *Plateforme civique* (PO) [*le rapport mentionne en note de bas de page qu'il s'agit d'une critique formulée par M. Grubski*]. Des hommes politiques du parti paysan exprimèrent également leurs peurs quant à l'établissement prévu d'une zone de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine et à la possibilité d'un abaissement des coûts d'exportation pour des agriculteurs extra-européens [*le rapport mentionne en note de bas de page qu'il s'agit d'une critique formulée par le sénateur Jan Olech*].

¹ Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, op.cit.

² La critique de Paweł Kowal est également mentionnée par : Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », op.cit., p.3.

Cependant, au final, aucune force politique polonaise ne se déclara publiquement opposée au Partenariat oriental »¹. En effet, l'état d'esprit est globalement le suivant :

« Le jugement général, et les médias, c'était "c'est bon, nous on a l'initiative !" (*rires*), quelque chose comme cela, car la politique de PiS était critiquée pour sa passivité, négativité, etc, etc... donc "Voilà quelque chose de positif" ! »².

La satisfaction face à une initiative polonaise cohérente ayant réussi à convaincre les partenaires européens se retrouve dans les commentaires de la presse nationale³. Elle est également présente dans la presse européenne, qui la nuance cependant par certaines critiques⁴. Pour certains, le projet n'est pas assez ambitieux⁵, pour d'autres, trop. Ces derniers se font alors l'écho de la peur largement répandue que ce texte ne soit un camouflé adressé à Moscou et ne ravive la concurrence entre la Russie et l'UE dans la délimitation de possibles sphères d'influences⁶. Il est vrai que les réactions russes au projet n'ont pas toutes été très positives, certaines ayant même alertées les opinions publiques européennes ; un point que minimisent les dirigeants polonais. À la question de savoir s'il y avait bien eu des réactions négatives au Partenariat oriental à Moscou, le haut fonctionnaire X répond que non, avant de préciser :

« You have different voices in Russia, what I was mentioning was the official let's say, voice, I mean, civil servants like myself, or politicians, at the Ministry, Lavrov

¹ Beata WOJNA, Mateusz GNIAZDOWSKI (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, *op.cit.*, p.44.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Kazimierz Woycicki, journaliste, spécialiste des relations entre l'Allemagne et la Pologne, professeur au *Centre for East European Studies* de l'Université de Varsovie, à Varsovie le 14 avril 2009.

³ « President : Poland achieves its goal at EU summit », *The Warsaw Voice*, 21 mars 2009, ; « Eastern Partnership Launched in Prague », *The Warsaw Voice*, 8 mai 2009 ; articles disponibles sur le site suivant : www.warsawvoice.pl

⁴ Voir : « De nouveaux amis à l'Est », revue de presse du 6 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible sur : www.eurotopics.net

⁵ Pour Andrew Wilson et Nicu Popescu, « the Eastern neighbourhood needs immediate and basic assistance to curb its crises. With its policy focused almost entirely on long-term engagement, the EU is in danger of not only returning to a divided Europe, but of instability spilling over the EU borders as its neighbours crumble ». Andrew WILSON, Nicu POPESCU, *Avoiding a new iron curtain*, publication du *European Council on Foreign Relations*, 6 mai 2009, disponible sur : www.ecfr.eu

⁶ Se reporter à l'introduction de ce travail.

[Sergeï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères] and people of this kind, not so much analysts, or members of Parliament... because you can have different voices »¹.

En dépit de ces critiques, le Partenariat oriental est, de manière générale, bien accueilli en Europe et en Pologne, où il est perçu par certains observateurs comme un véritable succès de la diplomatie polonaise. Pour Zdzisław Najder, il s'agit même du plus grand succès au niveau international et européen des diplomates polonais depuis la chute du communisme². Bien que l'avenir de cette politique soit inconnu et qu'il est impossible de savoir si elle sera effectivement un outil utile pour les voisins orientaux de l'Union européenne, sa simple existence est considéré comme étant, en soi, un succès pour la Pologne, parce que cette dernière a enfin réussi à porter un de ses projets sur l'agenda européen grâce à une initiative pragmatique et à la construction d'une coalition d'alliés :

« It was a success in the sense that Poland succeeded, together with Sweden... to... you know, to launch it, and to get the support of... It is what I mean. I am not saying that it is a success *per se*, because we could say it is a success after completing it... »³.

Pourquoi un tel succès de la Pologne et par quels facteurs l'expliquer ? Pourquoi les dirigeants polonais ont-ils réussi en 2008 là où ils avaient échoué par trois fois en 1998, 2003 et 2006 ? Certains acteurs rencontrés à Varsovie ont quelques idées sur ce point. Pour eux, le facteur essentiel est l'apprentissage de manières de faire européennes par les fonctionnaires et diplomates de leur pays. L'idée que « les leçons ont été apprises », que diplomates et fonctionnaires ont atteint un bon niveau de compréhension des enjeux du *policy-making* européen, est très présente dans leurs propos :

« Of course we were the leader, but we... from the beginning, it was a year before, we were trying to show that this is not –and that was our idea– that was not a Polish project, that it was a European project... and you know, I think that lessons were learnt... so this is why it was a success »⁴.

« I think it is simply... now more pragmatic I can say, because previous government was much more ideological. And their capabilities to work inside the Union for

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² « [...] I think that Eastern partnership was the most successful, the best idea... co-prepared by Poland on international field for the last 20 years ». Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

³ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgialewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

instance were terribly low you know. So, so... it is a difference, I think that Tusk's government is better perceived simply in Europe, and to some extent at least can achieve more... and can create a group of countries... It is not only about Eastern policy, but it is also about climate policy... (heuu)...and other... (heuu)... issues. So... so I can say that yes this government is simply better... better prepared for the real work inside the Union »¹.

Les acteurs pointent eux-même du doigt une des variables explicatives du succès de la construction du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental.

L'examen et la validation de certaines de ces variables explicatives constitue l'objet de la dernière partie de ce travail. Rappelons en effet qu'en cherchant à identifier le « *comment ?* » et le « *pourquoi ?* » de la genèse du Partenariat oriental, cette étude s'intéresse à l'identification du rôle effectif de cet État -objet de la deuxième présente-, mais également à l'explication de son rôle dans cette genèse -objet de la dernière partie. Cette explication s'enracine dans le temps : si la formalisation physique du texte relatif au Partenariat oriental, ainsi que le processus de ralliement autour de ce dernier orchestré par la diplomatie polonaise, est relativement rapide -de mars à mai 2008-, cette partie a montré qu'il reposait sur des fondements plus anciens -des tentatives avortées qui servent de contre exemple pour celle de 2008- mais aussi sur un processus d'apprentissage des us et coutumes du *policy-making* européen en cours depuis 1998, date du début des négociations d'adhésion à l'Union de la Pologne. Autrement dit, le leadership polonais repose sur des dynamiques de long terme, ayant une dimension historique forte. Or, c'est du côté de ces dynamiques sur la longue durée, inscrites dans le temps, que semblent devoir être identifiées les variables explicatives de la genèse du Partenariat oriental.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

Troisième partie – Le *pourquoi* du Partenariat oriental : expliquer le leadership polonais

« Les hommes font leur propre histoire, mais ils ne la font pas arbitrairement, dans les conditions choisies par eux, mais dans des conditions directement données et héritées du passé. La tradition de toutes les générations mortes pèse d'un poids très lourd sur le cerveau des vivants ».

Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, 1852.

L'étude de la genèse du Partenariat oriental, politique publique européenne, implique d'en comprendre le *comment* et le *pourquoi*. Dans la première partie de ce travail, une hypothèse de recherche a été avancée : *analyser la construction collective d'une action publique européenne revient en fait à analyser l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, c'est-à-dire leurs fondements cognitifs, et à analyser leurs interactions, principalement, au niveau national (au sein du pays leader, la Pologne) et, marginalement, au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire)*. Trois outils conceptuels ont alors été proposés¹. Le premier, relatif à l'utilisation de la notion de « mise sur l'agenda » permet au chercheur de borner chronologiquement et logiquement l'étude de la genèse d'une politique publique. Il a été utilisé pour cadrer l'étude chronologique de la genèse du Partenariat oriental dans la partie précédente. Le deuxième outil conceptuel se propose d'étudier la genèse d'une politique publique comme une « construction collective d'acteurs en interactions », notion empruntée à la sociologie politique de l'action publique. La seconde partie a effectivement montré la présence de deux configurations d'acteurs dans la genèse de la politique examinée ici, à savoir la configuration nationale polonaise d'acteurs, puis la configuration européenne. Ce travail s'est principalement centré sur la configuration d'acteurs interne à la Pologne. Celle-ci intervient chronologiquement en premier et revêt un rôle fondamental dans la construction d'un leadership polonais dans un processus d'action publique européenne. Enfin, le dernier outil conceptuel suggère qu'au sein de l'analyse des comportements décisionnels des acteurs étudiés, il est possible d'envisager la présence de « stratégies socialement situées ». Cet outil sera utilisé dans cette troisième partie, consacrée notamment à l'identification de variables explicatives du leadership polonais.

La seconde partie a répondu à la question du « *comment* ? » de ce processus d'action publique qu'est la genèse du Partenariat oriental. Afin d'achever la vérification de l'hypothèse de recherche, il faut désormais essayer de répondre à la question du « *pourquoi* ? » de cette genèse : quelles sont les variables explicatives d'un tel phénomène ? Quels sont les facteurs qui expliquent le leadership polonais ? Certains acteurs interrogés ont avancé diverses explications permettant de comprendre pourquoi les dirigeants polonais ont réussi à imposer leur projet de politique orientale de l'UE à l'ensemble de leurs partenaires en 2008, alors qu'ils avaient jusque là toujours échoué. Un changement graduel des manières de faire des acteurs en charge de la politique étrangère polonaise est perceptible : le saut qualitatif immense fait par les diplomates et responsables politiques polonais en l'espace de dix ans incite à conclure à l'acquisition d'une stratégie européenne. Autre facteur explicatif, moins évident pour les acteurs interrogés : il existe en Pologne une grille de lecture du voisinage oriental, largement conditionnée par l'histoire du pays et par un contexte géopolitique régional parfois tendu, qui explique l'urgence pour les diplomates polonais de mettre en place une politique orientale indépendante de l'Union européenne. Ces deux facteurs semblent expliquer, de manière presque naturelle, pourquoi les décideurs polonais ont développé le leadership de leur État dans la promotion du Partenariat oriental et ont réussi à obtenir le soutien de ses partenaires européens. On aurait donc, semble-t-il, déjà répondu à la question du « *pourquoi* » de la genèse du Partenariat oriental en présentant le « *comment* ». Cependant, le chercheur ne peut se contenter d'explications « évidentes » des raisons d'un processus d'action publique et attend plus de rigueur dans l'explication scientifique. Ce travail serait incomplet s'il ne tentait pas de plonger plus profondément dans l'explication scientifique des processus observés afin de dépasser le stade du constat empirique et historique, *i.e.* de l'analyse spontanée. En d'autres termes, s'il n'essayait pas de mettre en évidence les variables explicatives du leadership polonais. Pour cela, il est impératif de définir dans un premier temps ce que recouvre la notion de « variables explicatives » et quelle est l'approche de la causalité qui est développée ici, avant de montrer que ces variables se situent au niveau interne, dans la configuration nationale d'acteurs polonais. Étant donné que ces derniers ont construit et mené à bien ce projet, il semble légitime de postuler que les explications du pourquoi de cette politique se situent à leur niveau. Il existe en effet, d'après

¹ Se reporter au chapitre II.

la sociologie politique de l'action publique, une relation entre les acteurs qui produisent une politique publique et les caractéristiques de cette politique. Dès lors, l'identification d'un espace intermédiaire polonais de l'action publique, et en son sein, de deux types de savoirs mobilisés, semblent pouvoir constituer les deux variables explicatives centrales du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Les deux chapitres suivants exploreront ces deux variables explicatives.

La première de ces variables peut être formulée ainsi : la genèse du Partenariat oriental repose avant tout sur le cadrage comme problème public de la question du « voisinage oriental » par les acteurs de la configuration nationale polonaise. Cette phase de problématisation de l'action publique, *i.e.* le cadrage d'un problème public, s'insère dans un schème cognitif plus fondamental, ancré plus profondément et qui fournit une matrice d'interprétation (de cadrage) des problèmes qui apparaissent ensuite. À la manière d'une disposition qui s'actualise dans une situation nouvelle donnée et s'adapte aux spécificités de cette dernière, le cadrage du problème public « voisinage oriental » n'est que la réalisation, dans une version actuelle, des mêmes croyances fondamentales quant à la région du voisinage orientale. Ces croyances profondément ancrées relatives à la place de la Pologne dans son environnement géopolitique peuvent être présentées à travers trois mythes : mythe romantique de la nation polonaise, mythe des Jagellon et prométhéisme, mythe de *Kultura* et déconstruction de la relation aux voisins orientaux. Ils conditionnent les préférences des décideurs polonais en matière de politique orientale, dans la mesure où ils induisent un certain cadrage du problème public « voisinage oriental ». Le schème cognitif fondamental des acteurs permet de comprendre pourquoi il est important pour eux de créer une politique en charge du voisinage oriental et quels en sont les contenus normatifs.

S'y ajoute une seconde variable explicative, selon laquelle les décideurs polonais ont acquis par apprentissage une manière de faire européenne, qui leur garantit une bonne compréhension des enjeux du *policy-making* européen et leur permet de savoir influencer la politique orientale de l'Union européenne. Cette transformation des manières de faire résulte d'un processus d'eupéanisation de la politique étrangère polonaise à long terme, aux niveaux individuels et organisationnels. Ainsi, peut-on espérer prouver scientifiquement, à travers ces deux variables, pourquoi la Pologne tient un rôle leader dans la genèse du Partenariat oriental, ce qui expliquerait *in fine* le succès de la mise sur l'agenda de cette politique au sein de l'Union européenne. Précisons que cette dernière partie de thèse Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

mobilisera de manière transversale nos outils conceptuels. Enfin, une fois de plus, le rapport au temps sera ici omniprésent : si la seconde partie visait à mettre en œuvre une *analyse dynamique qui place le temps dans l'objet*, par une étude des différentes phases chronologiques de la genèse du Partenariat oriental, la troisième propose quant à elle une *analyse historique qui place l'objet dans le temps*, parce qu'elle implique –afin de mettre en lumière ces deux variables explicatives– de s'intéresser aux processus de sédimentation historique des savoirs ainsi qu'aux récits historiques intégrés par les acteurs dans la mesure où ceux-ci déterminent les conditions intellectuelles et pratiques du processus d'action publique étudié.

Chapitre VII – Espace intermédiaire polonais et identification de deux variables explicatives internes

L'objectif est ici en premier lieu de définir ce qu'il faut entendre par « variables explicatives », en présentant la conception de l'explication utilisée, puis d'identifier les variables retenues. La focalisation sur ces variables n'exclut pas qu'il en existe d'autres, mais, les estimant plus déterminantes dans l'explication, le choix a été fait de se centrer exclusivement sur elles. Ces variables sont de type « interne » : l'explication se situe au niveau de la configuration nationale d'acteurs polonais en interaction, au sein d'un espace intermédiaire polonais de l'action publique qui a tenu un rôle primordial dans la genèse de la politique étudiée.

A – Des variables explicatives internes

Un travail d'historien aurait pu se contenter de l'étude menée dans la partie précédente, relative à la reconstruction et la restitution d'un phénomène politique passé. En effet, comme le rappelle Paul Veyne, pour l'historien, « tout récit historique est une trame où il serait artificiel de découper des causes discrètes et ce récit est d'emblée causal, compréhensible ; seulement la compréhension qu'il procure est plus ou moins approfondie. "Chercher les causes", c'est raconter le fait d'une manière plus pénétrante, c'est en mettre au jour des aspects non-événementiels, c'est passer de la bande dessinée au roman psychologique. Il est vain d'opposer une histoire narrative à une autre qui aurait l'ambition d'être explicative ; expliquer plus, c'est raconter mieux, et de toute manière on ne peut pas raconter sans expliquer ; "les causes" d'un fait, au sens aristotélicien, l'agent, la matière, la forme ou la fin, ce sont, au vrai, les *aspects* de ce fait »¹. Dans cette perspective, pour étudier la genèse du Partenariat oriental il suffirait d'en retracer les étapes chronologiques, dans un effort de restitution la plus précise possible, dans la mesure où raconter est déjà expliquer. Cette approche historique est bien souvent privilégiée pour retracer la genèse d'un processus politique. Certains sociologues peuvent se contenter d'ailleurs de décrire un phénomène politique, dans sa dimension historique, sans en chercher l'explication : comme le constate

¹ Paul VEYNE, *Comment on écrit l'histoire*, *op.cit.*, pp.130-132.

Charles Tilly, « tous les sociologues ne considèrent pas l'explication comme un objectif atteignable ou souhaitable de leurs enquêtes. Après tout, la sociologie pourrait survivre, comme discipline reconnue, sans offrir d'explications puissantes des phénomènes qu'elle étudie »¹. Cependant, le même auteur souligne que la viabilité d'une discipline dépend de sa capacité à produire des explications. Il est donc nécessaire, dans l'analyse de processus politiques historiquement situés, de dépasser la description organisée pour fournir une *explication*. Autrement dit, dans un cas d'étude comme le nôtre, l'organisation de notre connaissance du processus politique européen « genèse du Partenariat oriental » se doit de dépasser le stade de la description historique. La science politique, en tant que science sociale implique de descendre d'un niveau supplémentaire dans l'explication des faits. Or, il existe en sciences sociales différentes conceptions de l'explication. Dès lors, comment choisir entre ces conceptions et laquelle retenir ici ?

Historicité, causalité et variables explicatives

Explication et causalité

Dans l'ensemble des travaux en sciences sociales, différentes conceptions de l'explication, mettant l'accent sur un type particulier de logique causale présidant à l'action, peuvent être identifiées. Pour Craig Parsons, il existe ainsi quatre logiques causales différentes qui donnent lieu à des types distincts d'explications, que celles-ci soient structurelles, institutionnelles, idéelles ou psychologiques². Charles Tilly offre de son côté un autre panorama intéressant des conceptions de l'explication actuellement répertoriées³. Selon sa typologie, la première conception de l'explication est relative aux travaux proposant des raisonnements en termes de lois générales et qui visent une généralisation des conclusions empiriques d'une étude, « les propositions les plus générales ayant statut de lois. Les modèles proposés sont alors invariants : ils fonctionnent de la même manière quelles que soient les

¹ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, *op.cit.*, pp.23-57, p.24.

² Craig PARSONS, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

³ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, pp.26-27.

conditions »¹. Il en va ainsi de certaines théories tirées des paradigmes marxiste ou du choix rationnel, pour lesquelles toute explication se réfère en dernière instance dans un cas à la domination de classe², dans l'autre à la maximisation de l'utilité³. Dans les deux cas le facteur explicatif est connu d'avance et les recherches empiriques, même extrêmement fouillées, ne visent que la confirmation de la théorie générale. Au sein du paradigme marxiste par exemple, l'infrastructure économique (les rapports de production, i.e. la lutte des classes) explique l'ensemble des phénomènes de la superstructure (sociaux, politiques, religieux...). Pour Tilly, la seconde conception se retrouve dans des études raisonnant en termes de propension, l'explication consistant alors « à reconstruire "l'état" d'un acteur donné au seuil de l'action, cet "état" étant diversement défini, en termes de motivation, de conscience, de besoin, d'organisation ou de force d'impulsion »⁴. Ainsi la sociologie compréhensive, en s'attachant à reconstruire les raisons qu'on peut attribuer à l'individu pour expliquer son action, mais également les approches psychologiques (de la psychanalyse à la psychologie évolutionniste) qui mettent en lumière les processus mentaux produisant les comportements, correspondent à cette deuxième catégorie qui considère l'individu comme le siège des causes pertinentes de son comportement. La troisième conception identifiée par Tilly est le fait d'auteurs proposant des explications en termes systémiques, en référence à un système organisateur des événements et des relations sociales : expliquer consiste alors à « replacer tel événement, telle structure ou tel processus dans un ensemble plus large et auto-entretenu d'éléments interdépendants en montrant comment cet événement, cette structure ou ce processus participe aux, et/ou résulte des, interactions au sein de cet ensemble plus large d'éléments »⁵. On peut penser à certaines versions radicales du fonctionnalisme (Malinowski, Radcliffe-Brown) qui ont ainsi pu expliquer l'advenue d'un phénomène social par la seule place qu'il joue dans un système auquel il appartient, autrement dit par la fonction que ce système lui fait jouer. Aujourd'hui cette troisième conception semble définitivement abandonnée et ce sont les deux premières qui confrontent les chercheurs, qui « opposent généralement les approches en

¹ *Ibid.*, p.26.

² Karl MARX, Friedrich ENGELS, *L'idéologie allemande*, Paris, Éditions sociales, 1974.

³ Gordon TULLOCK, *Le marché politique. Analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica 1978.

⁴ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.26.

⁵ *Idem.*

termes de lois générales aux analyses en termes de propension, les premières étant souvent parées des oripeaux de la Science et les secondes de ceux de l'Interprétation »¹. Sont fréquemment opposées, pour évoquer ces deux conceptions, la « théorie explicative », qui postule l'existence de lois objectives universelles dans une conception dite positiviste de la réalité (ce qui est mis en évidence par le chercheur est la causalité objective), à la « théorie compréhensive ». Pour celle-ci, il est uniquement possible d'interpréter les relations sociales, à partir du sens que les acteurs eux-mêmes leur donnent, dans une conception dite post-positiviste de la réalité (ce qui est mis en évidence par le chercheur est la causalité significative, à savoir, la recherche des raisons aux actions, *i.e.* les causes acceptées comme telles par les acteurs)².

Pourtant, il existe une quatrième conception de l'explication dépassant ce débat, identifiée et défendue avec vigueur par Charles Tilly, termes de mécanismes causaux. Cet auteur explique que cette conception, visant à dégager des mécanismes causaux, est le fait de travaux qui « retiennent les traits les plus saillants de certains épisodes ou des différences significatives entre des épisodes et les expliquent en identifiant dans ces épisodes des mécanismes robustes de portée relativement générale »³. Cette approche est plus circonscrite que les précédentes car « les explications en termes de mécanismes poursuivent des fins plus modestes : l'explication sélective de traits saillants au moyen d'analogies causales partielles »⁴. Mais si elle est modeste, elle n'en est pas moins efficace, et permet de pallier les défauts des autres conceptions⁵. Cette conception de l'explication est la plus souvent retenue

¹ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.27.

² Sur cette opposition entre théorie explicative ou théorie compréhensive, se reporter aux ouvrages fondamentaux suivants : Wilhelm DILTHEY, *Œuvres I, Critique de la raison historique. Introduction aux sciences de l'esprit et autres textes*, Paris, Éditions du Cerf, 1992 ; Émile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Éditions Flammarion, 1988 ; Georg Henrik VON WRIGHT, *Explanation and Understanding*, London, Routledge & Kegan Paul, 1971 ; Max WEBER, *Essais sur la théorie de la science* Paris, Éditions Plon, 1965. Voir aussi : Martin HOLLIS, Steve SMITH, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, Clarendon, 1991.

³ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.27.

⁴ *Ibid.*, p.27.

⁵ Charles Tilly souligne ainsi que les sociologues qui adoptent cette conception de l'explication « auront à abandonner des pratiques acquises telles que : créer des modèles *sui generis* des processus politiques majeurs, choisir parmi des modes d'explications fondés sur les lois générales, la propension et le système, imaginer l'histoire comme une boîte de stockage de matières premières pour tester des modèles politiques contemporains, rejeter certaines explications parce qu'elles négligent les variables

par l'approche dans laquelle s'inscrit cette étude, *i.e.* la sociologie politique de l'action publique.

La sociologie de l'action publique : la causalité dans l'historicité

La sociologie de l'action publique privilégie l'explication des processus politiques étudiés par l'identification de mécanismes causaux robustes et va chercher ces derniers dans la dimension historique de ces processus politiques. Elle vise en effet à mettre en évidence des processus historiques constitutifs de l'action publique. Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala le soulignent en ces termes : « la sociologie de l'action publique est très représentative d'une science politique qui tend de plus en plus explicitement à situer son épistémologie sur un *continuum* balisé d'un côté par l'ambition idéographique de l'histoire et de l'autre, par la visée nomothétique de la sociologie. Elle vise à la fois à reconstituer des séries nécessairement spécifiques d'événements qui constituent un processus d'action publique, à les organiser en une "intrigue" nécessairement unique et incommensurable, pour reprendre le terme de Paul Veyne, et à repérer des régularités –notamment dans les logiques d'actions et les hiérarchies d'acteurs– d'une séquence et d'une politique à l'autre »¹. Ainsi, selon cette approche, le chercheur se doit premièrement de reconstituer historiquement un processus d'action publique à la manière de l'historien, en le déconstruisant puis le reconstruisant, puis de repérer « régularités », « mécanismes causaux », explicatifs du pourquoi de ce processus. Il s'agit ainsi de comprendre quels sont les processus sociaux, historiques, psychologiques, administratifs qui permettent l'émergence d'une action publique et la naissance d'une politique publique. Étant donné qu'un processus politique est toujours porté par des acteurs, l'objectif est alors de comprendre quels sont les « effets de structure » qui conditionnent ou influencent les comportements des acteurs et leurs stratégies, tout en étant bien conscient, comme le rappelle Sylvain Laurens, que le chercheur ne doit pas faire passer au « second plan

d'ordinaire les plus prisées, supposer que l'exhaustion de la variance est le critère d'une explication solide. Ceux qui osent faire cela ont un monde à gagner ». Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.54.

¹ Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit, p.575.

les logiques propres au "moment décisionnel", [à savoir] ce qui se joue dans les ultimes interactions précédant et rendant possible la décision »¹.

Pour identifier ces mécanismes causaux, une plongée dans la profondeur historique du phénomène étudié est primordiale : selon l'approche de l'explication défendue par Charles Tilly comme par les tenants d'une sociologie politique de l'action publique, un travail historique est nécessaire – même si on ne saurait s'y limiter. Charles Tilly remarque d'ailleurs que « la bonne sociologie prend au sérieux l'histoire. La bonne sociologie politique, toutefois, prend au sérieux plus que l'histoire politique. Si la sociologie politique veut échapper au carcan du présent, elle doit se donner pour objet la façon dont le temps et l'espace affectent le caractère des processus politiques »². Il s'agit de mener une analyse historique d'un processus politique centrée sur les mécanismes causaux ; autrement dit, pour reprendre la distinction opérée dans la première partie de ce travail, de mener une *analyse historique qui place l'objet dans le temps*. En effet, l'identification des mécanismes causaux des processus politiques suppose de combiner un travail empirique et théorique pour identifier des variables saillantes ; de plus, « il convient de saisir les interactions qui prévalent entre ces mécanismes et processus et les contextes dans lesquels ils interviennent [...], il convient d'établir les relations causales entre une certaine manifestation d'un mécanisme ou d'un processus et la suivante. Il convient enfin d'observer comment des mécanismes et des processus relativement généraux incorporent ou découlent d'institutions, de représentations et de pratiques constituées localement »³. En un mot, « il convient de déployer un travail historique sérieux sans pour autant se perdre dans les particularismes historiques »⁴. Le recours à l'histoire n'est en effet pas ici une fin en soi, mais un détour obligé pour aller y puiser des mécanismes causaux. Comme le note Pascale Laborier, « si la sociologie de l'action publique est bien le point de départ de l'analyse, alors l'histoire ne peut pas être une fin en soi et elle ne peut être introduite que par le biais de la compréhension des cadres d'action ou tout autre outil qui vise à analyser

¹ Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *op.cit.*, p.72.

² Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.23.

³ *Ibid.*, p.30.

⁴ *Idem.*

l'action publique contemporaine (ou une séquence passée traitée comme un "présent") »¹. Pour le dire autrement, il est nécessaire de tenir compte des sources historiques permettant de comprendre la constitution dans le temps d'un processus politique, mais également d'envisager comment la référence à l'histoire est utilisée dans l'actualisation présente de ce processus politique². En effet, pour la sociologie politique de l'action publique, et pour la conception de l'explication qui est développée ici, l'historicité est un élément de la causalité, « historicité » étant entendue dans un double sens. Le terme fait référence « à la "manière dont les agents convoquent le passé historique dans le cours de leurs activités" et au travail propre du chercheur qui détermine les éléments du passé produisant des effets dans l'action »³. Il s'agit donc de prendre en compte dans le processus d'action publique analysé « la structure constitutive de l'être-au-monde, ancrée dans les activités de temporalisation du passé, du présent et du futur. Elle appelle une exploration des rapports qu'entretiennent les pratiques avec le temps historique et la manière dont ces rapports sont engagés dans le présent de l'action »⁴. Ainsi la posture à retenir pour analyser l'historicité dans l'étude d'un processus d'action publique est celle dans laquelle « le sociologue adopte une position de surplomb en s'interrogeant sur ce qui du passé est effectif dans le présent de l'action. Ce faisant, il ne délègue pas entièrement aux acteurs le soin de dire ce qu'il en est du passé historique. Ce dernier n'est plus considéré exclusivement comme un trait endogène d'une activité en déroulement, mais il se voit doté d'une réalité plus substantielle. Le sociologue se fait historien, il se déplace dans le passé historique afin d'explorer ce qui du passé historique est à chaque fois effectif dans l'action. L'actualité ou la contemporanéité du passé surgit sur un mode qui demeure éventuellement implicite ou méconnu par les acteurs eux-mêmes. Le passé historique étend imperceptiblement son empire jusque dans le présent de l'action. Ce

¹ Pascale LABORIER, « Historicités et sociologie de l'action publique » in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, *op.cit.*, pp.419-461, p.450.

² Pascale Laborier souligne que dans l'approche défendue par Charles Tilly, « l'objet de l'analyse historique n'est pas ici cristallisé comme dans l'approche socio-historique de l'action publique, mais consiste dans les logiques de rapports de pouvoir qui structurent l'espace du possible de l'action. Le recours à l'histoire ne vise pas d'abord à déconstruire des objets (juridiques, administratifs, statistiques), mais vise à rendre compte de leur solidité et de leur pérennité. L'histoire est alors celle de la constitution de ces répertoires dans le temps et l'historicité, celle de leur effectuation dans le présent ». Pascale LABORIER, « Historicités et sociologie de l'action publique », *op.cit.*, p.450.

³ Jay ROWELL, *art.cit.* p.158.

⁴ Pascale LABORIER, Danny TROM, « Introduction », *op.cit.*, p.12.

déplacement dans le passé historique peut être commandé par des visées différentes. Il peut avoir pour objectif de relier le présent au passé au travers de la découverte de mécanismes de type causal ou quasi-causal. Il peut aussi bien avoir pour objectif une description plus adéquate du présent de l'action en explorant ses conditions historiques de production. Que la visée soit plutôt explicative ou plutôt descriptive, le sociologue éprouve alors lui-même le passé historique au travers de ses propres méthodes et le relie significativement au présent de l'action qui demeure le point focal de son attention »¹.

Pour résumer, dans le cas présent, le but est donc, à travers cette analyse historique remplaçant l'objet d'étude dans le temps, de tenter de répondre à une question fondamentale inhérente à l'analyse des politiques publiques : « comment intégrer l'histoire dans le cadre d'une analyse centrée sur l'action, champ largement rebelle à toute identification de structures, historiques ou autres, en dehors du contexte immédiat des interactions individuelles ? »². Il faut donc prendre en compte « les liens multiformes susceptibles de se nouer entre action publique et temporalité historique »³, autrement dit, s'intéresser à l'*historicité* de l'action publique européenne étudiée avec la genèse du Partenariat oriental. L'analyse de périodes historiques passées ainsi que l'étude de l'usage historique du passé par les acteurs permettent « d'envisager la relation entre socio-histoire de l'action publique et sociologie de l'action présente autrement que comme un simple prolongement chronologique : qu'elle soit tendue vers leur intelligibilité ou vers la production d'un point d'appui comparatif, la démarche socio-historique ainsi définie ne se comprend qu'en fonction des objets et des pratiques du présent »⁴.

¹ *Ibid.*, pp.12-13.

² Jay ROWELL, art.cit, p.157.

³ *Ibid.*, p.11.

⁴ Vincent DUBOIS, « La sociologie de l'action publique – De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique, op.cit.*, pp.347-364, p.361.

Des « variables explicatives » internes

« Variables » plutôt que « mécanismes » : les « ingrédients principaux de la recette »

Les mécanismes causaux se définissent, selon Charles Tilly comme « des événements qui modifient les relations au sein d'un ensemble particulier d'éléments »¹. Il en distingue plusieurs types : les mécanismes cognitifs, relationnels, ou liés à l'environnement. Les premiers agissent « en modifiant les perceptions individuelles et collectives ; ces mécanismes ont traités aux manières de reconnaître, de comprendre, de réinterpréter et de classer »². Les seconds, les mécanismes relationnels, « modifient les liens entre les individus, les groupes, les réseaux interpersonnels ; ils renvoient aux idées d'alliance, d'attaque, de subordination et d'apaisement »³. Enfin, les mécanismes qualifiés par Tilly d'« environnementaux », « exercent des influences extérieures sur les conditions qui affectent les processus politiques ; ce sont les idées de disparition, d'enrichissement, d'expansion et de désintégration »⁴. Tout en retenant ce modèle d'explication, les mécanismes causaux de Charles Tilly seront ici renommés « variables explicatives ». Par l'emploi de ce terme, il s'agit, tout d'abord, de mettre tout d'abord l'accent sur le caractère « variable » des mécanismes causaux identifiés, *i.e.* sur le fait qu'ils ne sont pas généralisables à différentes situations et processus politiques, mais doivent être contextualisés. L'objectif est de montrer encore une fois que ces « mécanismes » ne sauraient être des causes s'inscrivant dans la logique de recherche de chaînes de causalité intangible d'une « théorie explicative » ; en un mot, de mettre l'accent sur le caractère variable et contextuel de ces mécanismes. De plus, dans le cadre de l'étude d'un processus décisionnel qui mène à la mise en place d'une action publique, il est difficile de retracer le cours exact d'une décision, et encore plus d'en identifier les sources dans leur exhaustivité. Faute d'identifier *tous* les mécanismes expliquant le cours d'un processus d'action publique, on en peut isoler certains –les plus importants– permettant de comprendre, globalement, le pourquoi de ce processus. Autrement dit, pour reprendre les termes de Max

¹ Charles TILLY, « L'analyse historique des processus politiques », *op.cit.*, p.31.

² *Ibid.*, p.31.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

Sanier et Philippe Corcuff, « face à des matériaux d'enquête, on est rarement dans le tout ou rien interprétatif. Faute d'expliquer précisément "comment la mayonnaise a pris", on peut isoler certains des ingrédients de la recette et appréhender quelques-unes de leurs interactions »¹. Ce sont ces « ingrédients de la recette » sélectionnés qui sont nommés ici « variables explicatives ».

Ajoutons, pour filer la métaphore culinaire, que seuls les ingrédients principaux ont été retenus : le propos est centré sur les deux variables explicatives considérées comme majeures, et ce même s'il en existe d'autres. Dans l'étude de la genèse du Partenariat oriental et du *pourquoi* du leadership polonais, il est apparu, au cours de la seconde partie, qu'il y a eu deux moteurs très puissants, permettant à ce processus d'action publique de suivre son cours et de parvenir à son terme : d'un côté, le cadrage par les acteurs polonais du voisinage oriental comme problème public du fait d'une analyse historiquement ancienne de cette région et de l'autre, la promotion par ces mêmes acteurs d'une politique publique au sein de l'UE du fait de leur apprentissage de savoir-faire « européens ». Ces deux moteurs ont permis de mener à bien le projet en en réduisant les éventuels obstacles qui auraient pu l'entraver, et sont relatifs à deux types de savoirs mobilisés par les acteurs de la configuration nationale polonaise². Mais, en plus de ces deux facteurs, il a existé des « moteurs secondaires » dans le processus de genèse du Partenariat oriental. Le contexte géopolitique du voisinage oriental constitue par exemple un moteur secondaire dans la mesure où il explique la prise de conscience par les partenaires de la Pologne de la nécessité de mettre en place un instrument de gestion de cette zone tourmentée. Les préférences en matière de politique étrangère de certains autres États de l'Union expliquent pourquoi ces derniers ont été réceptifs aux efforts de persuasion menés par les diplomates polonais pour créer une coalition de « *like-minded states* » soutenant le projet polonais –et en premier lieu, les préférences de la Suède– sont également un « moteur secondaire ». Ces facteurs annexes ont été tout aussi indispensables au déroulement de la genèse du Partenariat oriental, et contribuent également à expliquer le succès de la mise sur agenda de cette politique. En effet, si les forces motrices internes au leadership polonais expliquent le déroulement de la genèse du Partenariat oriental –et nécessitent de procéder à une explicitation du rôle de la Pologne et, en son sein, d'un milieu décisionnel clé– cela ne

¹ Max SANIER, Philippe CORCUFF, art.cit., p.843.

² Ces points seront examinés un peu plus loin, lors de la présentation précise de ces deux variables.

signifie pas pour autant que la Pologne maîtrise totalement le processus décisionnel qu'elle enclenche. Il existe bien des variables explicatives annexes.

Touefois, l'hypothèse de recherche de ce travail postulait que les clés de l'explication de cette genèse étaient à chercher dans la construction d'un leadership par la Pologne ; ceci implique de ne retenir ici que les moteurs de type « internes », et qui plus les plus puissants ayant permis à ce leadership de fonctionner jusqu'à un certain stade sans l'aide de variables secondaires. Précisons le encore une fois : les variables explicatives examinées ici ne sont pas exclusives, mais le cadrage de cette recherche implique de s'y limiter. En effet, l'examen des variables auxiliaires –telles que les préférences des autres États– serait sortie du cadre d'une étude centrée sur le leadership polonais, et aurait par ailleurs nécessité un travail de terrain long inenvisageable comme tenu du temps imparti.

Des variables explicatives *internes*

Le choix de se limiter à l'explicitation de deux variables explicatives se justifie par leur importance relative dans la mise en place du leadership polonais, mais également parce qu'il s'agit de variables de type interne, c'est-à-dire relatives à la configuration nationale polonaise. En effet, l'étude de ce milieu et de ses acteurs doit permettre d'identifier ces variables explicatives, à partir du principe « selon lequel comprendre une politique (son orientation, la forme qu'elle prend, l'importance qu'elle revêt) implique de connaître (sociologiquement) ceux qui la font et les relations qui les lient »¹.

Précisons davantage. Dans le travail de déconstruction de la genèse du Partenariat oriental effectué plus haut, la sociologie politique de l'action publique a permis d'identifier deux configurations d'acteurs intervenues dans le processus décisionnel. D'après les observations empiriques, elles se situent à deux niveaux, européen et polonais. Le niveau national retient ici l'attention : le projet de politique de gestion du voisinage oriental de l'Union européenne est d'abord le fruit de négociations, discussions, débats entre les différents acteurs de l'État membre leader, la Pologne, qui a poussé la mise sur agenda de cette question. Il est apparu dans la seconde partie que divers experts, membres de *think-tanks* et responsables politiques, ainsi que différentes branches de l'administration ont été

¹ Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit., p.317.

mobilisées pour produire ensemble une réflexion et un projet sur la gestion de la frontière orientale de l'UE et sur ses défis. L'interaction entre ces acteurs a été mise en évidence : ils obéissent à une structure de relations bien précise et appartiennent tous au même réseau d'interconnaissances d'un microcosme décisionnel. En cela, ils forment un « espace intermédiaire » de l'action publique¹. Or, comment le chercheur peut-il rendre compte de la dimension collective de cet espace intermédiaire et de son poids dans le processus décisionnel ? D'un point de vue méthodologique, pour étudier cet espace intermédiaire polonais, il semble qu'il soit nécessaire de se centrer sur ces acteurs en tant qu'acteurs individuels, « dont la position et les ressources les conduisent à jouer un rôle important dans les lieux variés où s'opèrent les échanges transversaux »². Autrement dit, pour analyser un espace intermédiaire dans sa dimension collective et pour comprendre son poids relatif, l'outil le plus efficace dont dispose le chercheur serait de faire une sociologie des acteurs de la décision, soit en un mot, d'analyser les trajectoires individuelles des acteurs qui le composent.

Un bref rappel méthodologique s'impose donc ici. L'articulation entre l'espace intermédiaire de l'action publique, constitué par l'ensemble des interactions entre monde politique et monde savant, et la figure individualisée de l'acteur intervenant dans cet espace, doit être mis en évidence. Si pour comprendre les logiques de fonctionnement de cet espace le chercheur commence par aller enquêter auprès d'une grande partie de ses membres particuliers, quel lien établir ici entre le collectif et l'individuel ? Pour reprendre les termes de William Genieys et Patrick Hassenteufel, « les données socio-politiques et/ou sociographiques sont-elles suffisantes pour mettre au jour l'homogénéité des groupes ainsi

¹ La notion d'« espace intermédiaire » a été approfondie grâce au travail mené dans le cadre du colloque du laboratoire junior MOSAP, *Mobilisation des savoirs dans les espaces intermédiaires de l'action publique*, qui s'est déroulé à Lyon les 27 et 28 janvier 2010. On peut trouver le programme de ce colloque à l'adresse suivante : <http://triangle.ens-lsh.fr/spip.php?article1446>

² Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », *op.cit*, p.8. Les auteurs poursuivent ce raisonnement en expliquant que « le choix d'observer le jeu des acteurs individuels se justifie par la nécessité, pour étudier les dynamiques d'échange à la frontière des institutions, de s'intéresser à des "contextes d'action" dans lesquels sont mises en œuvre des pratiques et des décisions concrètes. Ces dynamiques ne relèvent pas en effet de mécanismes d'influence abstraits que seule la théorie sociologique serait en mesure de dévoiler. Elles prennent forme dans des sites localisés où se négocient des questions concrètes et où participent généralement un nombre limité d'intervenants représentant chacun un segment de leur institution », pp.8-9.

identifiés »¹ et pour comprendre le poids de ces groupes dans la décision, en un mot, leur pouvoir ? Autrement dit, comment articuler une sociologie des acteurs de la décision, pris en tant que figures individuelles, avec un raisonnement basé sur l'étude d'un espace intermédiaire de l'action publique, qui correspond à un milieu décisionnel dans son aspect collectif, en un mot à une élite ? Pour William Genieys et Patrick Hassenteufel comprendre l'homogénéité du groupe et de ses acteurs passe justement par « la mise au jour de leurs liens et de leurs conceptions en matière d'orientation des politiques publiques »². Dans la théorisation de leur méthode programmatique pour mener une sociologie des élites de l'action publique, ces deux auteurs expliquent que pour attester de l'homogénéité d'un groupe élitaire, le chercheur doit « vérifier si un ensemble de trajectoires partagées et croisées est repérable, permettant ainsi, de mettre au jour les ressources détenues individuellement et collectivement et d'avancer l'hypothèse de l'existence d'un groupe élitaire potentiellement unifié. Ce type d'analyse doit également montrer comment les trajectoires de ces acteurs conduisent à une appropriation d'une conception de l'action publique du secteur non seulement en termes de socialisation mais aussi en termes de gains ou de bénéfices »³. L'analyse de l'homogénéité d'un groupe élitaire suppose donc de s'intéresser aux figures individuelles de ce groupe, à partir de trois outils méthodologiques⁴ : l'approche sociographique des trajectoires des acteurs, qui permet « non seulement une caractérisation sociographique de la population étudiée à partir des critères classiques comme le genre, l'âge d'entrée dans le secteur et dans la carrière, les diplômes, l'appartenance professionnelle [...] mais également d'identifier des

¹ William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie des élites de l'action publique – La méthode programmatique*, contribution à la section thématique n°14 du 10^{ème} Congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009, Grenoble, pp.1-21, p.3.

² *Ibid.*, p.10.

³ *Ibid.*, p.9.

⁴ Bien qu'elle ne soit pas toujours explicitée en des termes aussi précis, on retrouve peu ou prou cette démarche dans les travaux de science politique et de sociologie qui s'intéressent à l'étude des grands corps de l'État, des hauts fonctionnaires, ou plus généralement de l'élite (dans une dimension ethnologique). Se reporter aux travaux suivants : Marc ABELÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2001 ; Irène BELLIER, « Regards d'une ethnologue sur les énarques », *L'Homme*, n°121, 32(1), 1992, pp.103-127 ; Marc LORIOU, « La carrière des diplomates français : entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2009, accessible à l'adresse suivante : <http://sociologies.revues.org/index.html> ; Michel PINÇON, Monique PINÇON-CHARLOT, *Voyage en grande bourgeoisie : journal d'enquête*, Paris, PUF, 1997 ; Michel PINÇON, Monique PINÇON-CHARLOT, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La découverte, 2000.

parcours et des itinéraires professionnels d'acteurs fondant une identité collective (sources biographiques et entretiens approfondis) »¹, l'approche relationnelle, « qui permet de saisir certaines interactions informelles qui relient les membres du groupe, ainsi que les lieux de rencontres ou de socialisation mutuelle (réseaux etc...) »² et enfin, l'approche cognitive des politiques publiques qui permet d'appréhender « la construction et l'appropriation collective des programmes d'action publique [et qui] se fonde sur les entretiens, sur les textes écrits par ces acteurs (rapports, livres blancs, articles, etc.) et sur l'analyse des forums »³. Pour analyser le rôle d'un espace intermédiaire de l'action publique dans la construction d'une politique publique, il s'agit donc d'examiner les trajectoires socio-politiques de ses membres, le « programme » d'action publique développé par ces derniers –en un mot, leur stratégie dans l'action publique qui leur permet de mener à bien leur projet– ainsi que leur cadrage du problème en question et le système de représentations qui lui est accolé. L'ensemble permet de comprendre pourquoi ces acteurs estiment qu'il est nécessaire de lancer une action publique. Les variables explicatives du pourquoi d'un processus d'action publique sont donc à chercher au sein de cet espace intermédiaire et se situent à deux niveaux : celui du cadrage du problème public et celui de la stratégie déployée dans l'action publique. D'où l'intérêt d'étudier cet espace pour y chercher les variables explicatives du pourquoi de la genèse du Partenariat oriental, notamment en ajoutant les apports de sociologie des élites et sociologie de l'action publique. Seul un tel croisement, proné par William Genieys et Patrick Hassenteufel, permet de prendre en compte les « systèmes de représentations partagés par des groupes d'acteurs et l'analyse fine des trajectoires politico-administratives. Celle-ci permet, non seulement, de comprendre la structuration d'élites mais aussi leur pouvoir tant en termes de capacité de transformation de politiques publiques que d'accumulation de ressources d'action publique »⁴.

On retrouve bien ici l'idée de « configurations d'acteurs en interactions ». Or, dans les travaux consacrés à l'Union européenne et à ses politiques, l'accent est souvent mis sur les configurations d'acteurs en interactions au niveau européen, par le biais d'étude des

¹ William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, art.cit., p.9.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, art.cit., p.1.

transactions entre gouvernements ou bien par l'analyse des alliances transgouvernementales¹, mais bien peu sur les configurations internes d'acteurs nationaux qui donnent naissance à un projet de politique publique², porté par ces acteurs puis repris au niveau européen. C'est pourtant cette étude qu'il s'agit ici de mener, en postulant que pour comprendre l'action publique relative au Partenariat oriental et le succès de sa mise sur agenda, il importe avant tout de se centrer sur la configuration polonaise d'acteurs qui l'a produite. Faire la genèse d'une politique publique européenne, revient à procéder à la « généalogie de la vision d'État »³ qui a permis à un groupe d'acteurs, au sein d'un État, de promouvoir un certain projet. Faire l'analyse d'une genèse est donc procéder à une analyse de l'institutionnalisation de l'action publique –étudiée un peu plus haut dans ses étapes historiques– « ce qui renvoie [...] à celle des représentations sociales. Il s'est ainsi agi de procéder à une généalogie de ce que Pierre Bourdieu appelle la "vision d'État" : cet ensemble de principes de division, de modalités de construction des problèmes et de catégories de pensée élaboré au sein du champ politico-administratif et dans ses rapports avec un ensemble d'autres espaces sociaux (champs scientifiques, journalistiques, groupes sociaux concernés), et érigé, au moins temporairement, comme la conception légitime fondant l'action publique. Cette vision d'État, on l'a donc analysée afin de mieux comprendre la production indissociablement symbolique et pratique de cette action publique »⁴. Pour comprendre le déroulement de la genèse du Partenariat oriental et identifier ses causes, il convient donc de mettre en évidence la « raison d'État » sous-jacente. Revenons donc plus précisément sur cette configuration d'acteurs polonais avant de préciser les deux variables explicatives retenues.

¹ Voir par exemple : Virginie GUIRAUDON, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? » in « Sociologie de l'Europe – Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », *Cultures & Conflits*, n°38-39, 2000, pp.7-37.

² Les études consacrées au rôle des réseaux transnationaux et transgouvernementaux dans l'action publique européenne insistent cependant sur la nécessité de prendre en compte les « contextes nationaux » pour comprendre les stratégies des différents acteurs.

³ Vincent DUBOIS, *Action publique et processus d'institutionnalisation – Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, *op.cit.*, p.12.

⁴ *Idem.*

B – L’identification d’un espace intermédiaire polonais de l’action publique : les apports d’une sociologie des acteurs de la décision

Il s’agit ici de montrer que la genèse du Partenariat oriental et la construction du leadership polonais qui la sous-tend repose sur l’existence d’un groupe élitaire relativement unifié constituant un espace intermédiaire de l’action publique. Le rôle fondamental joué par cet espace et les acteurs qui le composent explique, selon nous, le pourquoi de cette politique publique. L’homogénéité de cet espace et ses caractéristiques doivent avant toute chose être mises en évidence. À cette fin, et en suivant la méthode proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel, les approches sociographique et relationnelle seront dans un premier temps combinées, avant de procéder ensuite à une analyse de type cognitif de leurs savoirs et représentations.

Tableau de l’espace intermédiaire polonais de l’action publique

La sociologie politique de l’action publique met souvent en évidence que la construction d’un problème public, ainsi que sa délimitation et sa gestion par un projet de politique publique, se déroule, dans de nombreux cas, au sein des États, dans des « espaces intermédiaires » de l’action publique, par l’interaction entre dirigeants politiques ou administratifs en charge officiellement des dossiers et ces « acteurs intermédiaires »¹ de l’action publique que sont les experts et universitaires membres de *think-tanks* ou ONG à vocation d’expertise. Grâce à ce travail de sociologie des acteurs de la décision², ont pu être mis en évidence, à côté des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères travaillant à une proposition de projet sur la question du voisinage oriental, un ensemble d’experts polonais invités à se joindre à eux pour réfléchir au même projet. Ces derniers peuvent être qualifiés d’acteurs cachés de la formulation de la proposition polonaise de politique orientale. Un tableau plus précis de ces acteurs offre de repérer l’émergence d’un espace intermédiaire polonais de l’action publique. Ce travail de repérage a d’ailleurs été mené de façon très complète par un *think-tank* européen indépendant, le ESI, *European Stability Initiative*. Créé en 1999, il a pour but de fournir des analyses sur l’élargissement de l’Union européenne,

¹ Cette notion a été largement explicitée dans notre chapitre III.

² Sur notre méthode consistant à procéder à une sociologie des acteurs de la décision, se reporter au chapitre III.

notamment dans les Balkans¹, et a publié en mars 2009 un état des lieux des acteurs (collectifs et individuels) impliqués en Pologne dans le débat sur l'élargissement de l'Union, sous forme d'un manuel répertoriant un certain nombre d'informations à propos de ces acteurs (contacts, biographies, etc.). Ce rapport, intitulé *The Polish Enlargement Debate – A manual with information and contacts*², rend compte de l'existence d'un espace intermédiaire polonais de l'action publique spécialiste des questions de voisinage, mais met aussi en lumière les différentes trajectoires individuelles des acteurs qui composent ce milieu décisionnel. La découverte de ce rapport, une fois l'enquête de terrain achevée, a permis de constater avec soulagement qu'à la fois nous connaissions la quasi-totalité des personnes y figurant, mais également que nous en avons rencontré un échantillon significatif.

Une analyse sociographique et relationnelle de ces acteurs intermédiaires permet d'en brosser un tableau plus précis, révélant qui ils sont à titre individuel, mais aussi s'ils appartiennent ou non à un groupe élitare unifié. Cette analyse des trajectoires individuelles a été possible grâce à la grille d'entretien établie. En effet, chaque entretien portait, dans un premier moment, sur la trajectoire personnelle et le récit de vie de l'interviewé³. Les questions portaient sur la trajectoire professionnelle et sociale de l'intéressé, afin de saisir ses différentes socialisations ; le but étant de comprendre le rapport de chacun à son rôle institutionnel, à ses pratiques professionnelles et au milieu de la politique étrangère dans lequel il évoluait. Il s'agissait également de repérer les différents acteurs de ce milieu et les lieux de production d'une matrice cognitive d'un projet de politique et sa diffusion. Ces entretiens ont été réalisés avec des responsables politiques et fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Affaires européennes mais également avec des individus dont l'enquête confirme qu'ils font bien partie de cet espace intermédiaire de l'action publique⁴. À côté des acteurs officiels des ministères des Affaires étrangères et des Affaires européennes –responsables politiques, haut gradés mais aussi petits fonctionnaires– qui s'étaient vu confier le soin de travailler à une proposition de projet sur la question du

¹ Se reporter au site internet du centre : <http://www.esiweb.org/index.php?lang=fr&id=1>

² *The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, op.cit.

³ Se reporter à la grille d'entretien de notre second terrain, disponible en Annexe 3.

⁴ La liste où sont mentionné le statut et les fonctions des personnes interrogées figure dans le chapitre III. La liste des entretiens est disponible en Annexe 1.

voisinage oriental, figure un ensemble d'experts polonais, invités à se joindre à eux sur ce projet. Il semble qu'il existe en effet un cercle rapproché gravitant autour des décideurs officiels de la politique étrangère polonaise, composé de commentateurs et observateurs politiques reconnus en la personne d'anciens dissidents ayant occupé des fonctions officielles au moment de la transition démocratique, de journalistes politiques, de professeurs estimés, d'experts de différents *thinks-tanks* ayant occupé à un moment ou à un autre de leur carrière un poste au sein du ministère des Affaires étrangères ou de l'administration polonaise. Le milieu de la politique étrangère polonaise est en soi très restreint –comme le montre le rapport de l'*ESI* mentionné ci-dessus– et connaît une rotation très rapide des postes entre ministères des Affaires étrangères, des Affaires européennes, autres fonctions politico-administratives, direction et expertise des *thinks-tanks*, professeurs d'université ou encore dans les médias spécialisés et grand public.

Dans la méthode proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel, une analyse quantitative des données sociographiques obtenues est recommandée. Compte-tenu de la taille réduite de notre échantillon d'acteurs et du risque qu'il y aurait à faire reposer l'analyse sur des statistiques peu significatives donnant des résultats par trop simplistes, il n'a pas été procédé à un traitement quantitatif de ces données. L'échantillon d'acteurs était néanmoins représentatif car contenant des types bien précis et différenciés d'acteurs (experts, fonctionnaires, universitaires, commentateurs politiques, etc). Le choix a été fait de mettre l'accent sur la particularité commune des trajectoires de ces acteurs. En effet, les trajectoires politico-administratives des acteurs du milieu décisionnel polonais en matière de politique étrangère ressemblent bien souvent à des allées-venues entre monde politique et monde scientifique (et plus marginalement, monde médiatique). Quelques cas de ces trajectoires ont été retenus à titre d'exemples pour étayer notre argumentation et figurent dans l'encadré ci-dessous. Sont tout d'abord précisés les cas d'acteurs rencontrés en entretien, puis pour densifier le propos, de personnes avec qui nous n'avons pas été en contact –mais appartenant bien à l'espace intermédiaire polonais et déjà mentionnées dans le cours de ce travail¹.

¹ Ainsi ces trajectoires individuelles ont été retracées grâce à des entretiens réalisés par nos soins, mais également sur les différentes biographies figurants sur les sites internet des *think-tanks* mais aussi dans le rapport déjà mentionné : *The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, *op.cit.*

La rotation des postes dans l'espace intermédiaire polonais : quelques exemples

Parmi les personnes interviewées

Paweł Świeboda, actuellement directeur du *think-tank demosEuropa*, a été conseiller sur les affaires européennes du président de la République polonaise, Aleksander Kwaśniewski, de 1996 à 2000. Il fut ensuite à la tête du bureau sur l'intégration européenne au sein de la Chancellerie du président. Entre 2001 et 2006 il est directeur du département « Union européenne » du ministère des Affaires étrangères, en charge des négociations d'adhésion de la Pologne dans l'Union mais aussi des questions relatives à la réforme institutionnelle de l'UE et des négociations financières. Auteur de nombreux articles sur l'intégration européenne et l'UE dans le monde, il est impliqué dans de nombreux groupes d'experts et réseaux au niveau européen. Il fait actuellement partie du groupe de conseil qui assiste le gouvernement polonais dans ses préparations pour sa présidence de l'Union européenne en 2011. Il tient également une rubrique concernant la politique étrangère dans le quotidien polonais le plus lu, *Gazeta Wyborcza*, et est fréquemment interviewé par les plus grands journaux européens et américains.

Eugeniusz Smolar a été directeur du *think-tank Center For International Relations* d'octobre 2005 à avril 2009. De 1970 à 1997, exilé politique à Londres, il dirige la section polonaise du service international de la BBC. Il apporte un soutien actif à divers groupes d'opposition démocratique en Pologne, dont le KOR, Comité de défense des travailleurs, et Solidarité. De retour en Pologne après vingt-sept années passées en exil, il devient membre du Conseil de direction de la radio publique polonaise, où il s'occupe de la programmation. En 2005, il est choisi comme directeur du *Center For International Relations*, poste dont il démissionne en avril 2009, tout en restant chercheur associé au centre.

Andrzej Ananicz est un ancien diplomate polonais très respecté, spécialiste de l'Iran. Ancien dissident –il a fait partie du mouvement *underground* d'opposition au régime communiste en tant que fondateur et éditeur du journal dissident *Oboz-*, il occupe durant la période de transition divers postes au sein du ministère des Affaires étrangères. De 1997 à 2001, il y occupe le poste de secrétaire d'État, puis, de 1998 à 2001, il est directeur adjoint de l'équipe de négociateurs polonais en vue de l'adhésion du pays à l'UE. De 2001 à 2004, il est ambassadeur de Pologne en Turquie, puis dirige les services secrets polonais de 2004 à 2005. Il donne ensuite des cours à l'Université de Varsovie, au sein du *Centre for East European Studies*, en même temps qu'il dirige l'Académie diplomatique polonaise –abritée par le *Polish Institute of International Affairs*– qui forme les futurs diplomates polonais. En 2010, il est nommé Ambassadeur de l'Union européenne au Pakistan.

Krzysztof Bobiński est journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation *Unia & Polska*. Né en Angleterre, il y a fait toutes ses études, avant de revenir en Pologne en 1973 et d'y devenir, en 1976, correspondant du *Financial Times*. Il couvre pour le quotidien britannique les transformations de la Pologne au cours des décennies 1980 et 1990, avant de démissionner en 2000, date à laquelle il fonde, en compagnie de quelques autres, le magazine spécialisé *Unia & Polska* qui avait pour but, en prévision de son intégration à l'Union européenne, d'améliorer la connaissance de cette dernière en Pologne. En 2004, le magazine cesse de paraître, mais Krzysztof Bobiński continue seul à diriger la fondation qui y était jointe, qui traite de tous les débats d'actualité concernant l'Union européenne et la Pologne. Il est membre de l'Association des journalistes polonais, écrit pour le journal *European Voice* et participe au forum *Open Democracy*.

Rafał Trzaskowski est, depuis 2009, eurodéputé polonais du parti populaire européen (PPE), et à ce titre, vice-président de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen. Depuis 1998 il est chercheur associé au *Natolin European Center* –en tant qu'expert de la politique étrangère de l'Union européenne et spécialiste des questions constitutionnelles– ainsi que, depuis 1999, professeur à Varsovie au *Collegium Civitas* (Institut d'Études européennes) et à la KSAP (École nationale polonaise d'administration publique). Auparavant, de 2004 à 2009, il a été conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, eurodéputé du PPE, président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen. De 2000 à 2001, il était déjà conseiller en Pologne de ce même Jacek Saryusz-Wolski alors secrétaire d'État aux Affaires européennes (UKIE). Il a fait ses études au *Collège d'Europe* (de Natolin) et est titulaire d'un doctorat en sciences politiques relations internationales de l'Université de Varsovie. Sa thèse porte sur les dynamiques de la réforme institutionnelle de l'UE et il a publié de nombreux articles et ouvrages sur l'intégration européenne, la réforme institutionnelle de l'UE et l'élargissement.

Leszek Jesień est titulaire de la Chaire Konrad Adenauer à l'université européenne Ischner à Cracovie et est chercheur au *Polish Institute of International Affairs*, où il dirige et coordonne le programme « Union européenne ». Spécialiste des institutions et des politiques européennes, ses travaux scientifiques portent sur la structure multiniveaux de l'Union européenne. Il a été conseiller du premier ministre et du négociateur en chef pour l'adhésion de la Pologne à l'UE. Sous le gouvernement *Droit et Justice*, en 2006, il a été secrétaire d'État à la Chancellerie du Premier ministre,

d'abord rattaché à Kazimierz Marcinkiewicz puis à Jarosław Kaczyński. Il a publié de nombreux articles et ouvrages sur l'élargissement de l'Union européenne et la question du voisinage. Il est également membre du Conseil de surveillance de la société Gaz Trading SA.

Marek Aleksander Cichocki est depuis 1994 directeur de la recherche au *Natolin European Center* et éditeur en chef de la revue *New Europe. Natolin Review*. Spécialiste de l'histoire des idées et de philosophie politique, mais aussi des relations germano-polonaises, ce titulaire d'un doctorat (sa thèse porte sur le conservatisme politique allemand aux XIX^e et XX^e siècles), a commencé en 1995 par être collaborateur occasionnel du *Center for International Relations*, avant d'en assurer la direction de la recherche de 2000 à 2003. Depuis 2001 il enseigne à l'Institut de Sciences sociales appliquées de l'Université de Varsovie. Bien connu pour sa position « euro-réaliste » qui a eu beaucoup d'influence de 2005 à 2007 sur le gouvernement du Parti *Droit et Justice*, il a été conseiller pour les affaires sociales et européennes du président de la République Lech Kaczyński, de 2007 à la mort de ce dernier en 2010. En 2007, il a été impliqué dans les négociations menées par l'entourage présidentiel sur le Traité de Lisbonne. Il est également éditeur en chef de la revue annuelle *Teologia Polityczna*, (littéralement « Théologie politique ») et auteur de nombreux ouvrages sur l'Union européenne, sur les relations germano-polonaises et sur la mémoire.

Personnes non rencontrées en entretien

Jacek Cichocki est un ancien expert spécialiste voisinage de l'UE qui fait désormais partie des cercles rapprochés du pouvoir politique. Détenteur d'un diplôme en sociologie de l'université de Varsovie, il étudie les relations entre la Pologne et ses voisins orientaux, mais également les questions énergétiques au *Center for Eastern Studies* dans lequel il travaille de 1992 à 2007. Il y travaille dans un premier temps sur les conflits armés et les problèmes ethniques dans les pays de l'ex-URSS. Il assure ensuite la direction des équipes « Caucase et Asie centrale » puis « Ukraine, Belarus et pays baltes ». Il devient directeur adjoint du centre en 2001 puis directeur de 2004 à 2007. Dans le même temps il collabore occasionnellement aux travaux de la *Stefan Batory Foundation*, notamment au sein du programme *East-Central Europe Forum*. Depuis 2008, il est secrétaire d'État à la Chancellerie du Premier ministre, en tant que coordinateur en chef des services spéciaux polonais.

Lena Kolarska-Bobińska est une femme politique polonaise célèbre, actuellement membre de la *Plateforme civique*. Docteure puis professeure en sociologie, elle a enseigné jusqu'en 1991 à l'Institut de philosophie et de sociologie de l'Académie polonaise des sciences à Varsovie. De 1991 à 1997, elle fut directrice de CBOS, un centre de recherche polonais sur l'opinion publique rattaché au gouvernement, en étant parallèlement de 1992 à 1995 membre du Conseil économique du président Lech Wałęsa. De 1997 à 2009, elle est à la tête du *think-tank Institute of Public Affairs*. Dans le même temps, elle participe à de nombreux comités de réflexion portant sur l'éducation et la recherche, mais également sur l'entrée de la Pologne dans l'UE, et ce aussi bien auprès du gouvernement polonais que des institutions communautaires ou bien de la Banque mondiale. Elle participe ainsi, de 2000 à 2002, au sein de cette dernière institution au comité de réflexion sur la corruption en Europe et en Asie centrale. Lena Kolarska-Bobińska fut en outre de 1998 à 2001 conseillère du négociateur en chef responsable de l'adhésion de la Pologne à l'UE, puis de 2001 à 2005 conseillère du président de la République Aleksander Kwaśniewski. De 2003 à 2006 elle est par ailleurs membre d'un groupe de réflexion autour de la question des sciences sociales et humaines dans l'Espace européen de la recherche au sein de la Commission européenne. Depuis mai 2009, elle est eurodéputée au sein du groupe du Parti populaire européen, membre des comités et délégations à l'industrie, la recherche, l'énergie, ainsi qu'au développement régional. Auteur de nombreuses publications scientifiques, conférences et articles (entre autres dans le journal français *Les échos*), elle est l'épouse de Krzysztof Bobiński.

Roman Kuźniar, docteur et professeur en science politique, est depuis 1982 chercheur à l'Institut des Relations internationales de l'Université de Varsovie, en charge depuis 1992 de la direction du Centre d'études de sécurité et de stratégie. Il est spécialiste des relations internationales, plus particulièrement de la politique étrangère polonaise, des organisations internationales ainsi que des questions de stratégie. Il a parallèlement occupé, depuis le début des années 1990, des fonctions au sein du ministère des Affaires étrangères. De 1992 à 1994 il fut ainsi directeur du Département « planification et analyse stratégique », puis, de 1994 à 1998, ministre plénipotentiaire en charge de la représentation permanente de la Pologne auprès des Nations Unies à Genève. Durant la période 1998-2002 il continue à travailler pour le ministère, occupant notamment, de 2000 à 2002, pour une seconde fois la direction du Département « planification et analyse stratégique ». De 2003 à 2005 il est directeur de l'Académie diplomatique polonaise – abritée par le *Polish Institute of International Affairs* – qui forme les futurs diplomates polonais, et de 2005 à 2007, directeur du *PISM*. Il est démis de ses fonctions en février 2007 par le gouvernement du Parti *Droit et Justice* pour avoir critiqué la position de ce dernier sur l'installation du bouclier anti-missile américain sur le territoire polonais. Il est l'auteur de nombreuses publications et supervise l'édition de revues de relations internationales reconnues en Pologne.

Comme en témoignent les exemples proposés, les acteurs du milieu décisionnel de la politique étrangère polonaise ont donc, pour la plupart, une expérience approfondie tant du champ politique que du champ scientifique, ce qui renforce les échanges entre les deux et montre qu'il s'agit bien d'un espace intermédiaire de l'action publique extrêmement poreux et ayant un rôle politiquement important.

Parmi ces acteurs, les membres de *thinks-tanks* occupent une place de choix. En effet, la Pologne a vu se multiplier, depuis son indépendance en 1989, des organismes qui se disent être des « *think-tanks* »¹. Ce terme générique, utilisé par les acteurs membres de ces organismes et par les commentateurs politiques, est pourtant avant tout, en Pologne, un label permettant de mettre en évidence la spécificité de leur activité, à savoir la production d'études et d'analyses, la participation à des débats et la rédaction de recommandations à l'usage des décideurs politiques. La catégorie « *think-tanks* » est créée *ad hoc* –un peu comme l'a été celle d'ONG, « organisation non gouvernementale », pour catégoriser les institutions non-étatiques intervenant dans l'action publique auprès de l'État– pour mettre en avant un type d'activité, elle ne recouvre en aucun cas en Pologne une réalité juridique. Malgré la proximité de leur date de création (à la chute du communisme, pendant la période de transition), de leurs activités (la production d'études et d'analyses) et du profil de leurs membres (des chercheurs mais aussi des personnalités reconnues dont la légitimité provient de leur appartenance à une autre sphère d'activité), les organisations qui se désignent comme étant des « *think-tanks* » peuvent en fait être fort différentes juridiquement. On peut distinguer globalement, dans le cas polonais, deux catégories juridiques sous lesquelles subsumer les différents « *think-tanks* » influents à Varsovie. La première regroupe les organismes publics : il s'agit des instituts de recherche extra-universitaires relevant de l'État, bien souvent rattachés directement à un ministère précis. Leur critère distinctif est leur financement totalement public, avec un personnel embauché par l'État (fonctionnaires, contractuels de la fonction publique). Ils sont créés dans un souci de veille stratégique, de compilation de données, afin de fournir aux responsables politiques des analyses fiables et des recommandations précises, dans une perspective d'aide à la décision. Au sein de l'espace intermédiaire polonais, parmi les organisations labélisées « *think-tanks* », deux d'entre elles

¹ Pour un panorama complet des *think-tanks* polonais, se reporter au rapport suivant : *The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts*, *op.cit.*, pp.24-41.

ont pu être identifiées comme appartenant à cette catégorie juridique¹. Ainsi le *Centre for Eastern Studies*² est un organisme gouvernemental dépendant du ministère polonais de l'Économie. Institution de grande renommée spécialisée dans l'expertise de la situation politique et sociale des États orientaux voisins de la Pologne, son savoir-faire est unanimement reconnu dès que sont en jeu des questions touchant aux frontières orientales de la Pologne et aux relations avec l'Ukraine et le Belarus³. *The Polish Institute of International Affairs*⁴ relève quant à lui du ministère des Affaires étrangères : ses membres sont des fonctionnaires payés sur le budget de ce ministère. Une partie des activités de ce centre est tournée vers la formation de futurs diplomates ou membres du ministère des Affaires étrangères polonais (via l'Académie diplomatique polonaise). Une autre consiste en la rédaction de commentaires, de *working papers* et surtout de rapports directement commandés par le ministère sur différents sujets. Comme le souligne un de ses experts, cet organisme constitue une interface entre monde scientifique et politique, au niveau national, mais aussi en relation avec d'autres experts européens :

« That is what we are trying to do [being a box of idea for ministries]...we are trying to do in the Institute, to be a kind of "back-up" for the Polish administration... (heuu)... and the Polish public opinion, we respond to the journalists, to the other researchers as you... So we are in the sense a kind of... (heuu)... interface between the domestic and external policies in Poland and in International affairs, and... (heuu)... the public and official and academical life, research life... Well, we work with very much other institutions of that type in the EU as well »⁵.

¹ On aurait pu ajouter à ces deux organisations une troisième, le *National Security Bureau* (BBN). Fondée par décret présidentiel en 1991, il s'agit d'une agence gouvernementale ayant pour but d'être un support organisationnel et de réflexion pour le Conseil national de sécurité, organisme relevant de l'autorité du président de la République. Le BBN est spécialisé dans l'étude des questions de défense et produit très marginalement une expertise sur les questions internationales et peu sur la politique orientale de la Pologne –ce qui explique l'absence de référence à cette institution dans le cadre de ce travail. Pour plus de détails se reporter au site suivant : <http://en.bbn.gov.pl/>

² Voir le site internet du centre : www.osw.waw.pl

³ Le directeur adjoint du centre définit ainsi les missions de l'organisation : « *Center for Eastern Studies* is a... a governmental think-tank, and we are part of Ministry of Economy, however we don't focus mainly on economy, you should know that our main area of interest is political development in the area of post soviet... (heuu)... of Central and Eastern Europe, let's call it that way ». Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

⁴ Voir le site de l'institut : www.pism.pl

⁵ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

Cet organisme bénéficie d'une solide réputation, et en dépit de son statut étatique, les chercheurs y travaillant bénéficient d'une large indépendance et sont très largement écoutés lors des séances de réflexion organisées entre eux et des fonctionnaires et autres responsables politiques. Contrairement au *Centre for Eastern Studies*, l'expertise du *Polish Institute of International Affairs* ne se base pas uniquement sur les relations entre la Pologne et ses voisins orientaux : même s'il publie de solides rapports sur ce sujet, l'institut produit des analyses sur des thèmes plus « internationaux », comme en atteste la liste de ses parutions, *Bulletin et PISM Strategic Files*¹.

La seconde catégorie juridique dont peuvent relever les « *think-tanks* » est celle, en vigueur dans le droit polonais, de « fondation » – « *fundacja* »². Il s'agit d'organisations à but non lucratif ayant le statut de personne morale indépendante et dont le fonctionnement et les activités sont financés par des fonds publics mais aussi privés. Les financements publics peuvent venir de structures publiques comme un ministère, ou bien une institution de l'Union européenne, les financements privés provenant quant à eux de dons d'entreprises ou bien de dotations venant d'autres fondations plus importantes. Le travail quotidien d'une fondation dépend donc de sa capacité à récolter des fonds auprès de « partenaires », qui lui fournissent des sommes allouées à des projets précis : l'activité de financement est omniprésente. Cette particularité se reflète dans sa structuration interne : à côté du personnel propre à l'organisation, se trouvent des comités de directions (« *boards* ») composés de membres indépendants non salariés par la fondation et qui ont pour fonction de surveiller ses activités et de prendre les décisions importantes relatives aux grandes orientations lors de conseil d'administration. Au sein de cette catégorie juridique précise, deux types de fondations peuvent être identifiés en Pologne – des types idéaux bien différenciables en théorie mais moins nets dans les faits. Les premières fondations sont celles dont le but est exclusivement de produire des analyses et des études, d'organiser des séminaires, sur les thèmes de prédilection de l'organisation, par un personnel propre à la fondation – une équipe composée à la fois de chercheurs, de stagiaires, d'administratifs chargés de l'édition des publications mais également d'un réseau d'intervenants et contributeurs du monde académique ou choisis parmi

¹ Tous les numéros sont disponibles en ligne sur le site www.pism.pl

² La première loi polonaise allant dans le sens d'une fixation du statut des fondations date de 1984. Elles sont depuis lors légalement définies comme des organismes de droit privé dont l'objet est la constitution d'un capital destiné à un but préalablement caractérisé dans leurs statuts.

les acteurs politiques et sociaux influents. Leur but est la production de recherches scientifiques et l'aide à la décision. Correspondent à Varsovie aux critères de ce type idéal différentes organisations. On peut mentionner en premier lieu le *Centre for International Studies*¹, créé au milieu des années 1990, spécialisé dans l'étude non seulement des relations germano-polonaises, transatlantiques, du Triangle de Weimar et du Groupe de Visegrád, mais également de la politique orientale de la Pologne et de l'Union et des questions d'élargissement. Il a d'ailleurs historiquement été l'un des premiers à organiser, en 2002 puis en 2006, des séances de réflexion autour d'une possible politique orientale de l'Union européenne². *The Institute of Public Affairs*³, fondé en 1995, est également une fondation très renommée en Pologne et se veut une des arènes de discussions publiques de la vie politique polonaise : au départ centré sur des questions nationales, il a beaucoup étudié, lors du processus d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne sur les évolutions de l'opinion publique polonaise, et depuis, s'est également spécialisé dans l'analyse des politiques publiques européennes, notamment la politique européenne de voisinage. Ce centre produit lui aussi nombre de rapports et d'analyses sur la politique étrangère de la Pologne et sur la politique à mener à l'Est. Le *Natolin European Center*⁴, créé en 1993, pendant polonais du *Collège d'Europe* de Bruges, est une fondation. Si cet organisme est, comme son homologue belge, principalement tourné vers l'enseignement et la formation de spécialistes des questions européennes, une de ses missions reste la promotion de connaissances relatives à l'intégration européenne en Pologne. Ceci conduit à la production de nombreux rapports concernant l'Union mais également la politique étrangère polonaise. La même mission est revendiquée par la dernière née de ces fondations polonaises, *demosEUROPA – Centre for European Strategy*¹. Fondée par Paweł Świeboda, elle se veut un réservoir d'idées sur l'Union européenne et ses politiques, mais tente également de promouvoir un regard polonais sur les affaires européennes parmi les différents acteurs européens, y compris en matière de politique

¹ Voir le site internet du centre : www.csm.org.pl

² Se reporter aux rapports suivants : Centre for International Relations, *The EU's « Eastern Dimension » - An opportunity for or Idée fixe of Poland's Policy ?*, Varsovie, 2002 ; Centre for International Relations, *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Varsovie, 2006.

³ Voir le site internet du centre : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=36&c=1&ln=eng>

⁴ Voir le site du centre : <http://www.natolin.edu.pl/english/index.html>

étrangère et de politique orientale². Elle bénéficie d'une solide réputation en Pologne et dans l'ensemble de l'Union européenne. À la question de savoir si on pouvait considérer cette organisation comme un réservoir d'idées pour la politique étrangère polonaise, voici ce que répond son directeur :

« Ooooo !! Polish and European hopefully, because the objective is, for us, to adress what we have to say to European policy-makers ; obviously we are based here [à Varsovie] so we have first of all the Polish decision makers in mind, but we don't want to limit ourselves (*rires*), we have a lot of projects with European partners... So it's broader than just Poland itself »³.

Le second type de fondations présentes en Pologne correspond à celles dont l'activité essentielle n'est pas directement la production d'analyses, mais le financement d'activités précises sur le terrain sur un thème donné (*via* par exemple des missions de formation de professeurs ou bien la création de structures de dialogues entre populations, etc.). C'est ainsi le cas de l'organisation *PAUCI –Polish-Ukrainian Cooperation Foundation–*, financée en partie par des fonds américains, implantée à la fois à Varsovie et à Kiev, qui a pour mission à la fois la promotion chez les fonctionnaires ukrainiens de connaissances sur le fonctionnement de l'Union européenne mais aussi l'amélioration des relations entre d'un côté la Pologne, l'Union européenne et de l'autre Kiev. Son mot d'ordre est le suivant : « *Bringing best European practices for Ukraine* ». La branche polonaise de la Fondation Soros, la *Stefan Batory Foundation*⁴ relève également de ce type. Créée dès 1988, soit avant la fin du communisme, par George Soros et un groupe de dissidents polonais, elle avait pour but de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans le pays. Depuis, en plus de ses divers projets pour impliquer la « société civile » dans la vie politique et promouvoir la transparence du débat démocratique, elle produit de nombreux rapports, organise des séminaires de réflexion et des débats. Tout un volet de son activité est tourné vers les relations avec l'Est et les problèmes frontaliers de la Pologne et de l'Union européenne, comme par exemple le

¹ Voir le site du centre : <http://www.demoseuropa.eu/>

² Voir par exemple le rapport suivant : Agata HINC, Maria SADOWSKA, Paweł ŚWIEBODA, *The European Union and its neighbourhood in a changing world. Defining a New Strategic Relationship with the Eastern and Southern neighbours*, *op.cit.*

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

⁴ Voir le site de la fondation : <http://www.batory.org.pl/english/index.htm>

programme *East East. Partnership beyond borders*¹. Ce type de fondation a également une activité de délégation de production de recherche à d'autres organismes. Dans ce dernier cas, l'organisation est alors un relais de financements entre une structure plus grosse ou une plus petite : c'est ainsi le cas de la *Stefan Batory Foundation* qui récupère de nombreux fonds américains provenant d'institutions telles que *the Charles Stewart Mott Foundation*, *the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe*, ou encore *the Ford Foundation*, qui sont de grosses fondations américaines, et qui les redistribue à des organismes comme le *Centre for International Studies* et *the Institute of Public Affairs*. Il n'est ainsi pas rare de retrouver des fondations qui financent d'autres fondations. Il faut noter que dans ce cas les organisations ne se font pas connaître comme étant des *think-tanks* –même si leurs rapports peuvent être considérés comme des analyses précieuses et non négligeables– mais comme des ONG ou bien tout simplement comme des « fondations »². Pour résumer quelles sont, en Pologne, les différentes organisations relevant de la catégorie *ad hoc* « *think-tank* », le tableau suivant est proposé, regroupant ces dernières en fonction de leur activité. Sont également mentionnés la date de création, le nombre de personnes composant l'équipe (chercheurs, stagiaires, personnalités extérieures), et s'ils sont connus, leurs financements (et à défaut, leurs « partenaires »)³.

¹ Pour plus d'informations sur ce programme, se reporter à la page internet de la fondation qui lui est consacrée : <http://www.batory.org.pl/english/east/index.htm>

² Ainsi *PAUCI*, bien qu'étant juridiquement une fondation, se fait connaître comme une étant ONG.

³ Dans le cas des fondations les financements de ces organisations sont connus par leurs sites internet et sont pour l'année 2009 et sur des thèmes précis. Certaines organisations publient des bilans financiers et la liste de leurs contributeurs, publics et privés –auxquels il faut ajouter des dons de particuliers, anonymes. D'autres mentionnent uniquement leurs « partenaires » ; il est dans ce cas impossible de connaître la nature des liens entre l'organisation et ses « partenaires » et si ces dernières participent financièrement à son budget.

Tableau 1 – Caractéristiques des différents « think-tanks » polonais étudiés

<i>Nom de l'institution</i>	<i>Catégorie juridique polonaise d'appartenance</i>	<i>Activité principale</i>	<i>Date de création</i>	<i>Membres permanents dans l'équipe</i>	<i>Financements (ici pour l'année 2009)</i>
Center for Eastern Studies (OSW)	Organisme public	Production d'analyses, aide à la décision	1990	Environ 50	100% <i>publics</i> . Budget relevant du ministère de l'Économie.
Polish Institute of International Affairs	Organisme public	Production d'analyses, aide à la décision	1996	Environ 40	100% <i>publics</i> . Budget relevant du ministère des Affaires étrangères
Centre for International Studies (CSM)	Fondation	Production d'analyses, aide à la décision	1996	Environ 25	Publics et privés Fonds <i>publics</i> provenant de : ministères polonais (Économie, Environnement, Défense, Affaires étrangères), Commission européenne, OTAN. Fonds <i>privés</i> provenant de : the Ford Foundation, the German Marshall Fund of the United States, the Stefan Batory Foundation , the Robert Bosch Stiftung, the Konrad Adenauer Foundation in Poland, the Polish – German Cooperation Foundation, The European Climate Foundation, National Endowment for Democracy, the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.
The Institute of Public Affairs (IPA)	Fondation	Production d'analyses, aide à la décision	1995	Environ 30	Publics et privés Fonds <i>publics</i> provenant de : ministères polonais (Affaires étrangères, UKIE), DG Culture et Éducation de la Commission européenne (Programme « Europe for citizens »), délégation de la Commission européenne en Pologne, Fond social européen, European Refugee Fund Fonds <i>privés</i> provenant de : the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, the Robert Bosch Stiftung, the Konrad Adenauer Foundation in Poland, the Citizen Initiative Fund, the Friedrich Ebert Stiftung, the Friedrich Neumann Stiftung, National Endowment for Democracy, the Polish German Cooperation Foundation, the Polish American Freedom Foundation, the Stefan Batory Foundation , Open Society Institute, Telekomunikacja Polska SA, the co-operation Found Foundation
Natolin European Center	Fondation	Production d'analyses, aide à la décision	1993	7	Publics et privés Ne sont mentionnés sur le site internet du centre que ses « partenaires », dont on ne peut dire s'ils apportent ou non une contribution financière : Collège d'Europe à Bruges, ministères polonais (Affaires étrangères, Défense, Développement régional, UKIE), Institut d'Études de sécurité et de stratégie de l'UE (EUISS), European University Institute (EUI), Wilton Park (« an executive agency of the British Foreign and Commonwealth Office »), Real Instituto Elcano, the Center for European Policy Analysis (CEPA),

					Institute for Europaeische Politikforschung (IEP), diverses universités polonaises (Lublin, Varsovie, Katowice, Łódź), réseaux FORNET et TEPSA
demosEUROPA	Fondation	Production d'analyses, aide à la décision	2006	8	Publics et privés Fonds <i>publics</i> provenant de : Ambassade britannique à Varsovie, Ambassade belge à Varsovie, Bureau d'information du Parlement européen en Pologne, <i>Grupa Zagranica. Polish NGOs abroad</i> (fond polonais pour les ONG menant des actions à l'étranger), délégation de la Commission européenne en Pologne Fonds <i>privés</i> provenant de : Boehringer Ingelheim, Compagnia di San Paolo, Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, the Robert Bosch Stiftung, the Stefan Batory Foundation , Glaxo Smith Kline IBM Poland, ORACLE Poland, Pfizer, SAP Poland, Shell Poland
Stefan Batory Foundation	Fondation	Financement et organisation d'actions sur le terrain ; délégation de la production d'analyses à une organisation tierce	1988	Environ 40	Publics et privés Fonds <i>publics</i> provenant de : Visegrád Fund Fonds <i>privés</i> provenant de : Karol Uryga-Nawarowski Foundation, Quo Vadis Gavell Family Foundation, Agora, Unilever, Fundacja Agory, the Robert Bosch Stiftung, Open Society Institute, the Charles Stewart Mott Foundation, the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, the Ford Foundation, Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft
PAUCI	Fondation	Financement et organisation d'actions sur le terrain	2005	12 (bureaux à Varsovie et à Kiev)	Publics et privés Fonds <i>publics</i> provenant de : ministère polonais des Affaires étrangères, Commission européenne, United Nations Development Project (UNDP), Polska Pomoc (Polish Aid Program) Fonds <i>privés</i> provenant de : C.S.Mott Foundation, International Renaissance Foundation, Polish-German Cooperation Foundation, National Endowment for Democracy, United Parcel Service (UPS), Ukraine National Initiative to Enhance Reforms (UNITER), Norwegian Financial Mechanism, East European Democratic Centre

Sauf exception, toutes ces organisations, peu importe leur catégorie juridique précise, se font appeler, de manière générique, « *think-tank* » de sorte que soit identifiée leur activité principale : la production d'analyses et la participation aux principaux débats relatifs –entre autres– à la politique étrangère. Elles constituent un des lieux privilégiés de maturation de nouvelles analyses, courants théoriques ou idéologiques, notamment en ce qui concerne la politique étrangère polonaises. De par leur activité de réflexion et de conseil, elles entretiennent des liens fort avec le pouvoir politique –relations qui n'ont pas toujours été

simples, mais qui semblent s'être normalisées ces dernières années. Dans un article consacré à l'étude des relations entre administration publique et « troisième secteur » –organisations à but non-lucratif, fondations et ONG¹– en Pologne, Anna Pacześniak dresse un historique révélateur du tournant radical de ces relations depuis l'entrée de ce pays dans l'Union européenne². Si ce chercheur ne travaille pas exclusivement sur les *think-tanks*, mais plus généralement sur l'espace « du troisième secteur », qui regroupe non seulement des *think-tanks* mais aussi des fondations étrangères, des antennes locales d'organisations internationales et des ONG, sa réflexion est éclairante ici. En effet, Anna Pacześniak note qu'au début de la transformation démocratique polonaise, les relations entre l'État et le « troisième secteur » étaient distantes, marquées par un manque de confiance : il s'agissait pour les ONG et autres fondations à but non lucratif d'éviter de collaborer ouvertement avec les pouvoirs publics, de peur de perdre une autonomie récemment conquise. Un premier tournant a lieu avec le retour à l'indépendance du pays en 1989. De fait, « après 1989, le soutien au troisième secteur des fondations étrangères et des organisations internationales a facilité leur autonomisation. Les organisations polonaises ont pu s'exprimer et accomplir leur mission sans trop se préoccuper des questions économiques. Alimentées par des sources de financement étrangères, elles ont manifesté un intérêt croissant pour l'accès à des fonds publics, dont elles attendaient un surcroît de légitimité, et leurs responsables ont changé de disposition à l'égard de l'administration. Dans le même temps, un nombre croissant de représentants de l'État ont pris conscience de la nécessité de travailler en commun avec les organisations sociales dans le domaine public »³. Il apparaît alors aux pouvoirs publics que ces organisations peuvent répondre efficacement et rapidement aux besoins de l'administration, en particulier en matière d'expertise sur des sujets précis, sans que cela ne représente un risque politique pour le pouvoir. De plus, ce dernier, en basant ses travaux sur

¹ Anna Pacześniak reprend la différenciation anglo-saxonne entre « premier », « deuxième » et « troisième secteur » : « dans les États démocratiques contemporains, l'activité économique et sociale est divisée en trois secteurs : le premier est l'administration d'État, également dénommée "secteur public" ; le deuxième est la sphère marchande, c'est-à-dire l'ensemble des institutions et organisations dont l'activité est tournée vers le profit, tandis que le troisième regroupe les organisations à but non lucratif ». Anna PACZEŚNIAK, « Les relations entre l'administration publique et les ONG après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.40, n°2, 2009, pp.113-125, p.114.

² *Ibid.*, pp.114-115.

³ *Idem.*

des rapports scientifiques ou labellisés « experts » se constitue une nouvelle légitimité très avantageuse¹ –ce point sera développé par la suite. La phase post-1989 voit donc une ouverture progressive des pouvoirs publics vers le troisième secteur, sans que cela signifie pour autant que leurs relations soient marquées par une coopération effective. La fonction des organisations du troisième secteur a pris plus d'ampleur ces dernières années, avec la perspective d'adhésion du pays à l'Union européenne puis son entrée effective. Premièrement, le fonctionnement de l'Union, qui, dans une phase consultative, associe à la prise de décision de nombreuses ONG ou des institutions qui lui fournissent des données empiriques précises, a contribué à améliorer, en Pologne même, les relations entre ces derniers et les pouvoirs publics. Depuis l'adhésion de la Pologne en 2004, « les relations se sont intensifiées en raison du rôle assigné aux ONG par les organes de l'UE et de l'architecture des programmes européens qui engagent fermement le secteur public et la société civile à collaborer »². De telles relations peuvent toutefois être marquées par un partenariat plus ou moins effectif³. Dans ce climat, ces dernières années de nombreuses institutions en lien avec l'UE et la politique étrangère polonaise se sont développées et d'autres se sont un peu « recyclées ». Le but est de faire bénéficier à l'État polonais d'un réservoir de connaissances relatives au fonctionnement interne de cette dernière mais également de permettre la promotion d'une « vision polonaise » sur un certain nombre de dossiers européens.

De fait, toutes les organisations mentionnées ici sont régulièrement consultées, de manière institutionnelle et routinisée, par le ministère des Affaires étrangères. À partir de la définition de l'expert, soit celui qui se reconnaît par sa « situation d'expertise », c'est-à-dire par le fait qu'il a été mandaté par le pouvoir politique pour produire des rapports, l'ensemble des *thinks-tanks* mentionnés ci-dessus rentre dans cette catégorie d'acteurs intermédiaires de

¹ On peut rapprocher ce processus de celui observé par Cécile Robert pour la Commission européenne, qui base sa légitimité politique sur son expertise : Cécile ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, vol 15, n°1, 2001, pp.61-75.

² Anna PACZEŚNIAK, art.cit., p.115. Elle conclut son article en soulignant que « l'adhésion du pays à l'Union européenne s'est traduite par l'instauration de liens de qualité entre les représentants de l'administration centrale et locale et les partenaires sociaux ainsi que les ONG », p.122.

³ Anna Pacześniak identifie ainsi trois types de relations ayant cours actuellement entre le secteur public et le troisième secteur : le partenariat, le « semblant de partenariat » et le « parasitisme ». Anna PACZEŚNIAK, art.cit., pp.116-120.

l'action publique. Au quotidien, ces organisations consacrent donc une grande partie de leur activité à la compilation de données, à la production de rapports. Quand on demande aux responsables des différents programmes de ces institutions si elles ont un rôle, direct ou indirect, dans le façonnement de la politique étrangère polonaise et de ses priorités, la réponse est bien souvent positive, les personnes interrogées mentionnant alors en premier lieu la publication de rapports pour le ministère des Affaires étrangères –dont un certain nombre de fonctionnaires nous a confirmé les lire et les consulter régulièrement¹ :

« Yes yes, because what do we do ? First of all, we published some bulletins, we prepared some policy papers on the request of the public Administration, our main... (heuu)... main institution we cooperate with is the Office of the Prime Minister, and MFA, and also the Chancellery of President of Poland, Ministry of Economy, which form a formal point of view is our main, main... (heuu)... the institution we are subjected to, formally, yes? We also... (heuu)... we get requests, questions, from the government and we prepare... we take part in many meetings with high ranks officials, and... (heuu)... middle rank officials... to discuss, to communicate... So, I would called our cooperation with the government quite intensive »².

« Yes. Our major task is to provide Polish government what informations to know ; we are the recorders for all the major institutions, we sent them materials. That is our basic task. We write reports, which are also available to public and we have a service of publications, which are also bilingual, which contains more larger analysis, this is OSW [acronyme du *Center for Eastern Studies* en polonais] reports and point of view. We issue at some occasions larger reports, on issues concerning projects we are running in the center. We do have quite intensive contacts with others partners [...] we do travel a lot and we receive guests to participate in seminars, conferences, sometimes on international projects »³.

Ces deux extraits manifestent que dans leurs attributions, les *think-tanks* ont aussi celle d'organiser de nombreuses consultations et séances de *brainstorming* auxquelles assistent représentants politiques et hauts fonctionnaires. À plusieurs reprises, dans les chapitres précédents, ont été mentionnés les rapports rédigés par des *think-tanks* auxquels collaborent des experts –comme par exemple ce rapport publié dès 2002 par le *Center for International Relations* intitulé *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or Idée Fixe of*

¹ Tous les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État aux Affaires européennes nous ont confirmé connaître et consulter les publications de ces *think-tanks*.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, Directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008.

*Poland's Policy*¹, sous la direction de Paweł Kowal, universitaire et homme politique polonais, dont le rôle central dans le processus de maturation du projet polonais de politique orientale de l'UE a pu être souligné² – ou bien des réunions de travail où se croisent monde politique et monde savant, polonais ou de nationalités diverses. Par exemple, le *Centre for International Relations* organise en septembre 2006 à Varsovie un colloque ayant pour thème *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, auxquels participent de nombreux représentants des pouvoirs publics polonais –notamment avec Paweł Kowal qui avait déjà participé au groupe de réflexion organisé par ce centre sur le même sujet en 2002 et qui est alors secrétaire d'État polonais en charge de la politique étrangère – mais aussi des représentants des États membres de l'UE et des États du voisinage³. À noter également que certains grands discours de politique étrangère prononcés par les ministres polonais en fonction ont eu lieu lors de réunions organisées par des *think-tanks* ou fondations. Ainsi en est-il de celui du président de la République Aleksander Kwaśniewski en 2003, discours déjà mentionné plus haut⁴. Les organisations identifiées comme étant des « ONG » sont également consultées par le pouvoir politique, il est vrai de manière peut être plus indirecte. Le ministère des Affaires étrangères organise ainsi tous les ans une plate-forme de consultations, dont le fonctionnement, décrit par le directeur de l'ONG *PAUCI* lors d'un entretien, rappelle le processus d'échanges à l'œuvre entre ONG et pouvoir politique :

« (*Soupir*)... There is a kind of platform of Polish NGOs working abroad, it is called *Grupa Zagranica*, "Working abroad platform of NGOs"... and they can influence the government's agenda on, let us say... (heuu)... consulting with them simply these issues... So it's not one main street, but we can have... of course it's not easy because government people they think in a very specific way, the people from the NGOs they are different, you probably know that... But yes, so, there is a kind of... mechanism which can help us to talk to the government, and some of... the ideas of NGOs' sector can be met with understanding with the government side... [...] But there is another, let us say, path for influencing the government... so we are now bidding let us say, the

¹ Paweł KOWAL (dir.), *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or "Idée Fixe" of Poland's Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2002. Nous possédons une version écrite de ce rapport, qui n'est plus disponible en ligne à l'adresse du centre : <http://csm.org.pl>

² Se reporter au chapitre V.

³ Pour consulter la liste complète des participants, se reporter au chapitre V.

⁴ Aleksander Kwaśniewski, président de la République de Pologne, lors de la conférence « The policy of an enlarged European Union towards new neighbours », organisée par la *Stefan Batory Foundation* et le ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003. Disponible en ligne sur le site internet du ministère polonais des Affaires étrangères, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents,2081.html>

expertise... (heuu)... maybe not a partner, but a kind of capacity, at the moment... So, if we would be able to produce a decent report on, let us say... (heuu)... Polish-Ukrainian, or Polish-Ukrainian-Russian relations... with some recommendations to the government, so it can be met with some understanding by the government also... »¹.

L'organisation *PAUCI* dispose de très solides informations quant à la réception de la politique étrangère polonaise et de la politique européenne de voisinage en Ukraine, ainsi que sur les attentes ukrainiennes en la matière². Dans le cas plus précis de la genèse du Partenariat oriental, le travail d'expertise des ONG travaillant sur les liens entre la Pologne et ses voisins orientaux semble donc également avoir été pris en compte par le pouvoir politique.

Ainsi le mandat de ces organisations et de ces experts existe et même s'ils ne savent pas exactement si leurs conseils sont pris en compte et leurs rapports effectivement lus, ils occupent une position d'expertise. Cette incertitude quant à l'influence de leurs conseils sur le pouvoir politique a été confirmée par presque tous les experts rencontrés, comme par exemple à *demosEuropa* :

« Well... this is really a challenge, that every think-tank will tell you that, of course "there have been major meetings and events and we have been invited as a leading partner"³, and other partners from the NGOs sector being invited too, to discuss issues and to advice the Foreign Minister, or the Ministry as such... But if it is taken... yes it is sometimes, but sometimes it is not, it depends you know... But it is really positive that we are being listen to, and we are being turn to, in order to provide them with some inputs... »⁴.

Leur rôle est pourtant officiellement reconnu par le pouvoir politique, comme en atteste un passage du discours prononcé en 2003 par Aleksander Kwaśniewski, alors président de la République de Pologne, lors d'une conférence organisée par la *Stefan Bartory Foundation*, où il met en évidence la fonction essentielle de ces organisations et leur collaboration avec les autorités publiques :

« I congratulate the organisers and believe that the proof that we can think not only about current matters but also in a certain more serious, long-range perspective. I would also like to stress that this is the initiative of the *Stefan Batory Foundation*,

¹ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Se reporter au site internet de cette ONG : www.pauci.org

³ On retrouve ici, en creux, la trace des enjeux et luttes symboliques de la participation au comité restreint d'experts composé par le ministère polonais des Affaires étrangères lors de la genèse du Partenariat oriental. Sur ce point se reporter au chapitre V.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

which in co-operation with the foreign ministry took up this subject and organised this conference. In my conviction, this is a good example of a modern approach to foreign policy, in which, besides governments and traditional diplomacy, the importance of international organisations, the nongovernmental sector and intellectual and cultural circles, churches and employers is growing. All of us require energy, knowledge and talents of those people who want to get involved in such activity. I am pleased that today politicians and experts are meeting here who represent Union institutions and individual states of the Community as well as the candidate countries and those states that before long will be neighbours of the Union in the East. I think that here we have an excellent forum for reflecting together on the prospects of integration and vision of European co-operation »¹.

Dans le cas de la genèse du Partenariat oriental, ces consultations quotidiennes et routinisées attestent de l'existence d'un « milieu décisionnel » se nourrissant de ces échanges récurrents entre champ politique et champ scientifique et qui constitue un « *background* » de la formulation d'une proposition par le gouvernement polonais de politique européenne de gestion du voisinage oriental de l'Union. De plus, dans ce cas précis, le pouvoir politique a renforcé le mandat d'expertise octroyé à certaines de ces institutions en constituant un comité de réflexion restreint, composé de certains membres de ces *think-tanks* et d'autres experts indépendants, dans le but de préparer au mieux un projet solide. Il faut rappeler ici que ce n'était pas la première fois que la Pologne tentait de promouvoir une politique orientale de l'UE approfondie. Après avoir échoué deux fois, en 2002 et en 2006, dans ses tentatives de promouvoir une telle politique et pour éviter un nouvel échec, le ministère des Affaires étrangères a constitué ce petit comité d'experts, censé aider à la rédaction d'un projet rentrant dans les canons européens. On ne revient pas plus en détail sur ce comité, dont on a déjà vu que l'existence est vérifiée mais dont la constitution demeure encore à ce jour relativement floue.

Précisons encore que dans cette dernière liste d'acteurs dits « intermédiaires », nombreux sont les acteurs « cachés » qui, s'ils n'occupent pas une position institutionnelle clairement identifiable, interviennent de manière informelle dans le processus décisionnel, par le biais de contacts interpersonnels, de conseils « en *off* » aux « décideurs » habilités, responsables politiques et haut fonctionnaires de l'administration, du fait de réseaux de sociabilité plus ou moins anciens. Ces contacts informels sont attestés par différents experts rencontrés à Varsovie. À la question de savoir quel est le type de relation que leur institution

¹ Allocution de M. Aleksander Kwaśniewski, président de la République de Pologne, lors de la conférence « The policy of an enlarged European Union towards new neighbours », organisée par la *Stefan Batory Foundation* et le ministère polonais des affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003.

entretien avec le pouvoir politique et les structures étatiques, beaucoup soulignent que, plus que les liens formels pouvant par exemple exister entre un *think-tank* et le ministère des Affaires étrangères, ce sont les relations interpersonnelles qui priment. Ainsi, pour un expert de la *Stefan Batory Foundation*, on ne peut pas à proprement parler de liens institutionnels :

« No... (heuu)... it is organized on a personal level, I can say. I have contact with MFA [*Minister of Foreign Affairs, ministère des Affaires étrangères*], with our MFA, and they ask me sometimes to help them you know... But it is, you know, more... interpersonal (*rires*) contacts than institutional contacts »¹.

La légitimité des experts, pris individuellement, explique leurs liens avec certains hauts fonctionnaires et le ministère dans son ensemble, sans que l'institution dans laquelle ils travaillent y soit vraiment pour quelque chose :

« (Heuuu)... The center is rather quite independent, so first of all, we are academic unit, and that sense, to some extent independent, so we are free... (heuuu)... to some extent, to set our own goals and our own aims in the research works. But of course we are also... (heuuu)... linked to such institutions like the MFA and the Parliament. And, as I mentioned previously, I [...] was involved in the negotiations on the Lisbon treaty. So I think that this relation to the governmental institutions should be defined as informal... but quite often, because of the expertise, and because of, if I may say, because of the high quality of our European expertise »².

Force est de constater que tous ces acteurs qui ont été, à un moment ou à un autre, partie prenante dans le processus étudié, se connaissent bien entre eux. Ceci est particulièrement évident, quand au cours d'un entretien, la méthode dite « réputationnelle » est utilisée : il s'agit de demander à la personne interviewée quelles sont selon elles, les personnes que le chercheur devrait rencontrer –ce qui permet, par un effet « boule de neige » de compléter le panorama des acteurs de la décision–, et éventuellement ce qu'il en pense³. On s'aperçoit alors que les acteurs se connaissent souvent très bien, que cela aille des relations d'amitié à une certaine défiance. Ainsi, lors des entretiens, à la question de savoir quelles étaient les autres personnes à voir pour évoquer la genèse du Partenariat oriental, les réponses évoquaient souvent des personnes déjà rencontrées. Tous les enquêtés manifestaient alors des signes explicites signalant qu'ils connaissaient les personnes mentionnées, parfois intimement, étant capables de donner par exemple des éléments de leur parcours académique,

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009.

³ Sur les atouts de la méthode « réputationnelle » voir les travaux suivants : Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, art.cit., p.585 ; William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, art.cit., pp.4-5.

politique, mais aussi des détails plus précis, relatifs à leur allure, leur comportement, ou leur aspect physique. Ce climat d'inter-connaissance s'explique notamment par la rotation des postes et le croisement des trajectoires personnelles, déjà évoqué, et explique le sentiment d'appartenance de tous ces acteurs à un milieu commun, comportant parfois un sentiment d'identité collective. Les acteurs interrogés ont même quelquefois l'impression que leur propos n'apportera rien au chercheur, dans la mesure où ce dernier a déjà rencontré d'autres membres du milieu décisionnel en question et que les connaissances relatives au processus sont identiques pour tous les membres du groupe. Ainsi en est-il de Krzysztof Bobiński qui a débuté l'entretien en demandant quelles étaient les personnes que nous avons déjà rencontrées et qui, après avoir fait des commentaires sur certaines d'entre elles, a commencé par ces mots :

« Well you don't need me, you have spoken to everyone, there is no one else, that's it, you've spoken to everyone. That's nothing new you could learn... I mean, you, you have spoken to the most best people... So, so... but what do you want me to say ? (rires) »¹.

Pour terminer, il faut souligner encore une fois que l'ensemble d'échanges, de rapports, de participations à des réunions, de débats entre le champ politique polonais et le champ scientifique a créé un espace intermédiaire de l'action publique. Il s'agit d'un vaste milieu décisionnel, aux interconnexions fortes entre savoir et pouvoir. Les termes employés par une des personnes rencontrées peuvent ici être repris : dans le cas de la genèse du Partenariat oriental « *it was a chain of people who were involved, in different stages of developing the idea...* »². Tous ces acteurs sont, d'une manière ou d'une autre, spécialistes et sont consultés par le ministère lors de séances de travail préparatoires. Ces moments ont été indispensables pour cadrer le problème du voisinage et proposer une action publique précise dans un texte que la Pologne pourrait ensuite présenter à ses partenaires européens.

Trajectoires individuelles et cognition : l'identification de deux savoirs différents

Une étude des trajectoires individuelles des acteurs de l'espace intermédiaire polonais

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

d'action publique amène à constater l'homogénéité de ce groupe, et ce grâce à l'usage de l'approche sociographique et relationnelle. Mais cette analyse, en mettant justement l'accent sur les trajectoires individuelles et les parcours personnels de ces acteurs, permet également, dans une approche cognitive des politiques publiques, de mettre en évidence les représentations et savoirs constitutifs de ce groupe. En effet, pour attester de l'homogénéité de l'espace intermédiaire étudié et, en suivant la méthode proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel, après la mobilisation des approches sociographique et relationnelle, vient celle de l'approche cognitive, dernière étape pour comprendre les systèmes de représentations du groupe relatives à une certaine conception de l'action publique. Cette méthode, appliquée à l'identification des représentations correspondant à deux savoirs repérés chez les acteurs, doit être ici rapidement présentée, avant son étude approfondie dans les deux chapitres suivants. Ces représentations et savoirs constituent selon nous les deux variables explicatives de la genèse du Partenariat oriental. De l'identification de ces deux types de savoirs distincts chez les acteurs découle notre choix de variables explicatives. Un premier savoir historique explique en effet le cadrage du problème public –pourquoi il est nécessaire de créer une politique de gestion du voisinage oriental– alors qu'un savoir technique explique de son côté la stratégie déployée dans l'action publique –comment faire, les options à privilégier en termes de politique publique. Pour cela, une autre grille de lecture des trajectoires des acteurs qui aurait pu elle aussi déboucher éventuellement sur la mise en évidence de variables explicatives a été fermement écartée ; il s'agit de celle raisonnant en termes de « générations politiques ». Il sera expliqué en détails en quoi nous y opposons dans ce cas d'étude précis.

Deux types de savoirs dans la genèse du Partenariat oriental

Que révèlent les entretiens effectués quant à la trajectoire et aux savoirs des membres des *thinks-tanks*, experts et hauts fonctionnaires polonais impliqués dans la genèse du Partenariat oriental ? Comment les identifier et les catégoriser, dans une démarche qui se veut explicative et où sont recherchées des « variables explicatives », *i.e.* des traits saillants ? On pourrait qualifier cet espace intermédiaire de l'action publique, à la manière de Bruno Jobert,

de « forum de politique publique »¹, dans la mesure où il s'agit bien d'un « lieu intermédiaire de l'action publique, où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique »². Comme le « forum de politique publique », l'espace intermédiaire décrit ici est un lieu de débats et controverses – qu'elles soient scientifiques ou politiques – où les ressources d'expertises sont très valorisées. Il apparaît d'ailleurs que les dites ressources correspondent à un certain savoir et à un rôle dans la genèse d'une politique publique. Dans le cas présent, elles sont de deux types distincts et renvoient en fait à deux savoirs différents et à deux systèmes de représentations.

D'après le sens commun, le savoir se définit comme un « ensemble de connaissances plus ou moins systématisées, acquises par une activité mentale suivie »³. Claude Dubar les envisage comme « des machineries conceptuelles comprenant un vocabulaire, des recettes (ou formules, propositions, procédures), un programme formalisé et un véritable "univers symbolique" véhiculant une conception du monde (*Weltsanschauung*) [...] »⁴ résultants de différentes socialisations. Les savoirs sont en ce sens des matrices d'intelligibilité du social, tout en étant tournés vers l'action, dans une perspective empirique et pragmatique. Ils peuvent prendre différentes formes historiques et pratiques en fonction de la sphère d'activité précise à laquelle ils sont rattachés et aux différents stades de socialisation de la personne les possédant. Les savoirs peuvent ainsi être professionnels – s'ils sont liés à une activité particulière de l'individu⁵ – ou bien s'apparenter aux systèmes de représentations des acteurs, quand la connaissance est liée à des connaissances acquises, que ce soit de manière consciente (par apprentissage stratégique) ou par intériorisation (par assimilation cognitive) lors des socialisation primaire et secondaire. Pour nous les savoirs correspondent donc aux représentations des acteurs, à leurs croyances, ce sont des savoirs « intériorisés »⁶. Rappelons

¹ Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994 ; Laurie BOUSSAGUET, « Forum » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op.cit., pp.228-233.

² William GENIEYS, Patrick HASSENTEUFEL, art.cit., p.7.

³ Article « savoir » du Dictionnaire *Le Petit Robert*.

⁴ Claude DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Éditions Armand Colin, 2000, p.99.

⁵ On reviendra sur ce point dans le chapitre IX.

⁶ Pour Jean-Michel Berthelot représentations et savoirs sont liés mais les seconds ne sont pas entièrement réductibles aux premiers. Évoquant la forme disciplinaire des savoirs, il explique ainsi que Marie Campain – « *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

le présumé que pour un acteur, un système de représentations ne fait pas qu'ordonner le système d'appréciation ; il détermine les modalités de l'observation du monde et les actions à mener dans l'espace social et politique¹. Il correspond donc à des savoirs acquis et intériorisés. La plupart de ces savoirs constitués, matérialisables par la mise en branle de connaissances, organisées et tendues vers un objectif particulier, ont de fait été intériorisés par les acteurs car assimilés par eux. Ces savoirs sont bien souvent tournés vers l'action : les acteurs sont habitués à les mobiliser dans des situations précises et dans des buts précis. Se retrouve ici en partie sur les conclusions données par Alain Desrosières dans *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, pour qui les savoirs ne sont pas des données brutes mais des représentations simplifiées de la réalité en vue de la décision². Une approche cognitive de l'espace intermédiaire polonais et une étude des trajectoires individuelles des acteurs qui le composent révèle l'existence de deux types de savoirs : un savoir technique et un savoir historique. Le premier est un savoir technique européen, se rapportant aux rouages et mécanismes du *policy-making* européen, relatif au « comment faire » dans la construction d'une action publique au sein de l'UE, aux options à privilégier en termes de politique

« les connaissances et les savoirs peuvent, aussi longtemps que leur forme d'exposition ne s'est pas déliée de la langue naturelle, être analysées comme des systèmes de représentations. Mais ils n'y sont pas réductibles. Non seulement les connaissances impliquent un rapport clairement assignable à leur objet, mais leur structuration en corpus les tire dans une dimension pragmatique. En un mot, les savoirs sont du côté de l'action, des mécanismes, des fonctionnements, des procédures. Leur rapport à l'empirie n'est pas global et symbolique, mais analytique. Leur ressort logique n'est pas la correspondance, mais l'inférence. Leurs détenteurs ne sont pas des interprètes, mais des praticiens ». Jean-Michel BERTHELOT, *Les vertus de l'incertitude. Le travail de l'analyse dans les sciences sociales*, Paris, PUF, 1996, p.121.

¹ Dans cette perspective, nous employons indifféremment le terme de « croyance » et celui de « représentation », ainsi que celui de « système de croyances » et « système de représentations ». Se reporter au chapitre II.

² Alain Desrosières note dans son étude historique des techniques statistiques que celles-ci « sont destinées à étayer des arguments scientifiques et politiques. L'histoire de leur gestation permet d'esquisser, en retraçant des controverses et des débats anciens, un espace des articulations entre les langages techniques et leurs usages dans le débat social [...] Les outils statistiques permettent de découvrir ou de créer des êtres sur lesquels prendre appui pour décrire le monde et agir sur lui. De ces objets, on peut dire à la fois qu'ils sont réels et qu'ils ont été construits, dès lors qu'ils sont repris dans d'autres assemblages et circulent tels quels, coupés de leurs genèses, ce qui est après tout le lot de beaucoup de produits. L'histoire et la sociologie de la statistique seront mobilisés pour suivre à la trace la façon dont ces objets sont faits et défaits, insérés dans des rhétoriques réalistes ou non, à des fins de connaissance et d'action ». Alain DESROSIÈRES, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, nouvelle édition avec postface inédite de l'auteur, Paris, Éditions La Découverte, 2000, p.9.

publique. Le second est un savoir historique, relatif au voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne, qui regroupe les fondamentaux de la politique étrangère orientale de ce pays. Il est basé sur une grille de lecture du rôle de la Pologne dans cette région du voisinage oriental et implique un certain cadrage du problème public « voisinage oriental », *i.e.* pourquoi il est nécessaire de créer une politique de gestion du voisinage oriental. Dans le cadre de la mobilisation de ces deux types de savoirs que se situent les deux variables explicatives du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Mais avant de poursuivre sur ces deux variables explicatives, il faut examiner quelles sont les explications non mobilisées ici –afin de motiver pourquoi nous les écartons fermement.

Les explications concurrentes : deux générations politiques d'acteurs ?

Ces deux types de savoirs pourraient être, de manière simplifiée, classés en fonction de l'âge de la personne qui en est porteuse, et donc greffer l'identification des types de savoirs sur les notions de « classes d'âges », voire de « générations politiques ». En effet, le premier critère saillant révélé par les entretiens avec les acteurs appartenant au milieu décisionnel polonais en matière de politique étrangère pourrait *a priori* être leur âge. De la distinction entre deux « classes d'âges », au sens large, découlerait une autre, celle en termes de « génération politique ». Celle-ci pourrait fournir *a priori* une explication convenable de la différenciation des savoirs et des représentations à l'œuvre dans la genèse du Partenariat oriental étant donné la prégnance, dans l'histoire politique contemporaine de la Pologne, d'événements susceptibles de constituer une « génération politique ». On pense bien sûr à la dissidence, à l'opposition au régime communiste, à la chute de celui-ci et aux débuts de la transition démocratique. Selon cette explication, l'âge recouperait alors la génération politique et le rôle dans la genèse du Partenariat oriental. Si une telle grille d'analyse en termes de « génération politique » est appliquée à l'étude de la genèse du Partenariat oriental et au repérage des savoirs et représentations constitutifs de cette action publique, il apparaît alors que les savoirs relatifs à l'UE sont plus généralement le fait de « jeunes » polonais ayant, ou non, eu une expérience professionnelle à Bruxelles dans les institutions européennes.

L'emploi du concept de « génération politique », sur lequel les spécialistes d'histoire contemporaine mènent depuis plusieurs décennies déjà une réflexion approfondie, semblerait donc ici utile. Rappelons que ce concept n'est pourtant pas une notion dure en science politique : il a fait l'objet de nombreuses recherches et travaux, mais sa définition et son

objectivation demeurent difficiles. De sorte que, comme le souligne Magali Boumaza, « les notions de génération et plus précisément de génération politique apparaissent aujourd'hui encore comme des catégories d'analyse à la fois mouvantes et labiles, que ce soit dans leur sens commun ou académique »¹. En science politique, les récents efforts de définition de la « génération politique » la renvoient plus ou moins explicitement à un groupe d'âge mobilisé, dans une étude générationnelle des mobilisations². Ainsi pour Margaret et Richard Braungart, « il y a génération politique lorsqu'un groupe d'âge historique se mobilise pour oeuvrer au changement social et politique » et une « génération politique survient quand l'âge se trouve corrélé au comportement politique collectif »³. Ce type de définition de la génération politique est implicitement basé sur « l'hypothèse d'une mentalité collective façonnée par un événement fondateur »⁴, et a bénéficié des travaux de nombreux historiens sur la question⁵. Dans cette perspective « bien plus que du nombre, l'identité naît donc [dans une génération politique] d'une confrontation à l'histoire, des événements vécus en tant qu'acteurs, adversaires ou témoins, des transformations voulues ou subies »⁶. Cette analyse en termes de génération, basée sur l'hypothèse d'un vécu par les acteurs d'événements historiques marquant une identité commune et une mobilisation politique est par ailleurs souvent

¹ Magali BOUMAZA, « Les générations politiques au prisme de la comparaison : quelques propositions théoriques et méthodologiques », *Revue Internationale de politique comparée*, vol.16, n°2, 2009, pp.189–203, p.189.

² Se reporter au numéro spécial de la *Revue Internationale de politique comparée* sur ce point. Voir notamment : Magali BOUMAZA, Jean-François HAVARD, « Générations politiques : regards comparés. Avant-propos au thème », *Revue Internationale de politique comparée*, vol.16, n°2, 2009, pp.183–188.

³ Margaret et Richard BRAUNGART, « Les générations politiques », in CRÊTE Jean, FAVRE Pierre (dir.), *Générations en politique*, Paris/Laval, Economica / Presses de l'Université de Laval, 1989, pp.7-51, p.9.

⁴ Vincent TOURNIER, « Générations politiques », in CAUTRES Bruno, MAYER Nonna (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004, p.230.

⁵ Les travaux de l'historien contemporain Jean-François Sirinelli sont à ce titre essentiels et laissent transparaître cette hypothèse d'un événement fondateur. Pour lui, « une génération n'existe que lorsque la classe d'âge qui la constitue est devenue un alliage forgé par l'histoire ». Voir : Jean-François SIRINELLI, « Génération et histoire politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°22, 1989 ; Jean-François SIRINELLI, *Les babys-boomers*, Paris, Éditions Fayard, 2003, pp.18-19 pour la citation.

⁶ Dominique PICCO, « Être femme, jeune et noble pendant la Révolution Française ou le destin de quelques anciennes demoiselles de Saint-Cyr », in BOUNEAU Christine, LE MAO Caroline (dir.), *Jeunesse(s) et élites – Des rapports paradoxaux en Europe de l'Ancien Régime à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp.199-219, p.203.

développée –que ce soit de manière spontanée ou scientifique– dans l'étude des États post-communistes. En effet, la rupture qu'a offert pour toute une classe d'âge la chute du communisme, la transition démocratique et l'entrée dans la période post-communiste, que ce soit en termes de vie quotidienne mais aussi en termes de socialisation politique, semble pertinente en tant qu'événement fondateur d'une « génération politique ». De fait, la période de la transition est marquée par un ensemble de caractéristiques qui en font un moment essentiel pour les individus. Comme le souligne François Bafoil, « la "transition" fait référence à la courte période (1989/1991) de sortie du communisme selon les différentes modalités nationales dont la forme du "pacte" a été la plus discutée [...]. Cette période de transition d'un régime (dictatorial) à un autre (démocratique) a ouvert sur les choix constitutionnels et sur les politiques initiales de stabilisation de la monnaie »¹. La période du « post-communisme » est elle aussi marquante par les choix qu'elle a impliqués et les conséquences qu'elle a eues sur la vie quotidienne des gens qui l'ont vécue².

Ainsi ces événements essentiels dans l'histoire de la Pologne fondent une coupure entre un « avant » et un « après », dont découlerait une séparation entre générations. Or, cette notion de césure est intrinsèque à celle de génération : en effet, comme le souligne Magali Boumaza, « la notion de génération politique porte en elle cette dimension diachronique qui invite le chercheur à comparer différentes périodes et de repérer un (des) "avant", un (des) "après" qui autorisent de circonscrire une génération politique »³. Et de fait, la distinction des générations opérable pour le cas présent reposerait sur l'âge et une socialisation politique faite avant / pendant et après la chute du communisme en Pologne,

¹ François BAFOIL, « Variété des processus d'eupéanisation en Europe centrale et orientale », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.55-88, pp.75-76.

² Rappelons que cette période « s'étend en réalité sur toute la décennie 1990 [et] renvoie à la politique décisive de transformation des droits de propriété, de privatisation et de construction successive des principaux pans de l'État de droit. Le débat théorique s'est focalisé à cette occasion sur la primauté à conférer soit aux "insiders" tenants d'une justice redistributive qui favoriserait les populations locales, soit aux "outsiders" tenants de l'efficacité qui favoriserait les investisseurs étrangers. Les premiers se sont vus reprocher de permettre le maintien des anciennes équipes au pouvoir et de permettre la corruption ; les seconds, de faire fi des consensus sociaux en opérant des coupes massives dans l'emploi ». François BAFOIL, « Variété des processus d'eupéanisation en Europe centrale et orientale », *op.cit.*, p.76.

³ Magali BOUMAZA, « Les générations politiques au prisme de la comparaison : quelques propositions théoriques et méthodologiques », *art.cit.*, p.197.

d'une confrontation directe avec ces événements ou bien d'une implication dans la gestion de leur héritage. Sur cette base, se trouveraient distingué les «jeunes» acteurs de l'espace intermédiaire étudié, des plus «anciens». Le mot «jeunes» étant alors employé pour qualifier ceux dont la socialisation secondaire s'est en majorité effectuée pendant et après la période de la chute du communisme ou qui ont obtenu leurs premiers emplois au moment de la transition démocratique et plus récemment encore. L'expérience du régime communiste n'a pas vraiment eu de prise sur eux, comme en témoigne une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères lorsqu'elle évoque la question des relations présentes avec la Russie :

« [...] we... have come to the understanding... and I think that this is quite mature because... not my fathers, and namely, not the generation of my fathers who... who have grown up in these times... but young people... I was born in 1977, it means that I didn't really felt the communism, because I didn't really feel it... when I was 13 it was gone... and even before it haven't been that, that... that vivid, or that easily tangible... So, the younger generations, which I represent... understand it, also see, the need of cooperation with Russia »¹.

Face à eux, une autre génération, plus ancienne, pourrait être mise en évidence. En effet, la plupart des personnes rencontrées et ayant plus de cinquante ans appartiennent à la génération qui a participé à la transition démocratique en Pologne, occupant des fonctions importantes à cette époque, que ce soit dans le milieu politique ou journalistique. Ce sont bien souvent d'anciens dissidents, qui se sont rapprochés des milieux politiques.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

Deux générations politiques polonaises distinctes ?

La génération politique polonaise « ancienne » : communisme et transition

Jan Piekło est un ancien dissident, qui fut membre de divers groupes d'opposition démocratique au régime communiste. Il dirige un journal local lié au mouvement *Solidarité* au moment de l'application de la loi martiale et perd alors son droit de travailler comme journaliste. Pendant quelque temps, il devient thérapeute clinique en hôpital psychiatrique, et lors du changement de régime, revient à sa profession initiale, celle de journaliste. Il couvre pour un quotidien basé à Cracovie la révolution roumaine et la chute de Ceausescu en décembre 1989, puis le conflit en ex-Yougoslavie où il reste correspondant pour les Balkans durant la décennie 1990. Déçu par le journalisme, il se tourne alors vers la recherche et remporte le concours pour devenir directeur de l'ONG *PAUCI*, qui a pour objet l'amélioration des relations entre la Pologne, l'Ukraine et l'Union européenne. L'objectif est d'informer les populations ukrainiennes sur l'UE et l'OTAN mais également d'aider les fonctionnaires ukrainiens à utiliser les programmes d'aides européens. Il publie des tribunes et articles sur ces questions.

Zdzisław Najder est né en 1930 à Varsovie. Ce professeur de littérature et philosophe, spécialiste de l'œuvre de Joseph Conrad, révolté par la situation politique de son pays, fonde en 1975 un journal intitulé *Polish league for national independence*, qui publiait des pamphlets contre le régime communiste dans les milieux d'opposition. Le 13 décembre 1981, au moment où est déclarée en Pologne la loi martiale, il se trouve à Oxford en tant que professeur invité. Bloqué hors de son pays, où il est condamné à mort par contumace pour intelligence avec l'ennemi, il devient directeur de *Radio Free Europe* à Munich (de 1981 à 1987), où son intérêt pour les relations entre son pays et ses voisins orientaux ne fait qu'augmenter. Rentré en Pologne au moment du changement de régime, il est témoin des aléas des relations diplomatiques entre Varsovie et ses jeunes voisins, en tant que conseiller politique du président Lech Wałęsa, de 1990 à 1995, et notamment de son premier ministre Jan Olszewski (déc 1991 / juin 1992). Cet intellectuel publie de nombreuses tribunes, son point de vue sur l'Europe de l'Est et les relations avec la Russie sont très écoutées.

La « jeune » génération politique polonaise : post-communisme et adhésion à l'Union européenne

Paweł Świeboda : voir encadré précédent.

Y, né au début des années 1980, est actuellement adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz depuis 2007. Chercheur au *Center for International Relations* de 2005 à 2007 il y dirige pendant un an le programme sur l'Union européenne et participe à de nombreuses conférences et publications du centre. Spécialiste de la politique européenne de voisinage et des relations avec les voisins orientaux, il a obtenu son master en relations internationales en 2007 et est alors entré dans l'administration.

Z, née en 1977, est actuellement directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères. Diplômée en anglais, elle poursuit parallèlement des études en relations internationales et intégration européenne, et suit à l'Université de Varsovie des cours de droit et d'administration. Diplômée, elle bénéficie d'une formation pour les futurs fonctionnaires et diplomates. Elle entre au secrétariat d'État aux Affaires européennes (UKIE) dans le département chargé des programmes d'aides de l'Union européenne, au sein d'une équipe responsable des projets Twinning (lancé en 1998, il s'agit d'un des principaux programmes d'assistance à l'adhésion à l'UE ayant pour but d'aider les pays candidats à se doter d'administrations compétentes, capables de mettre en œuvre l'acquis communautaire). Depuis, elle suit un projet conjoint entre UKIE et le ministère des Affaires étrangères sur le programme PHARE, puis rejoint, au sein de UKIE, l'équipe chargée de l'assistance technique à l'Ukraine. Au début de l'année 2009, en prévision de la fusion de deux ministères, elle intègre le ministère des Affaires étrangères.

D'après cette grille de lecture en termes de « génération politique », les plus « anciens » sont ceux qui ont davantage connu la période communiste et qui y font souvent référence dans leur trajectoire de vie et mettent en évidence cette expérience qu'ils qualifient alors de traumatisante. Ainsi, parmi les quatre anciens dissidents rencontrés, trois ont passé

une partie –entre huit et vingt ans– de leur vie en exil. Dans ce cas, on pourrait en conclure que le savoir qu’ils apportent vis-à-vis du voisinage oriental serait forcément orienté contre la Russie, car leur expérience passée leur a inculqué une certaine crainte vis-à-vis de leur voisin slave et induit une vigilance accrue quant aux événements se déroulant dans le voisinage oriental, et par là-même la conscience de l’urgence de la mise en place d’une politique orientale de l’Union européenne. Ce savoir serait donc partiellement biaisé car anti-russe comme l’atteste la présence, de manière plus récurrente chez les personnes de la génération « dissidente », de propos assez virulents vis-à-vis du régime russe actuel qui laissent transparaître la persistance d’un ressentiment. Par exemple, lors de la rencontre en août 2008 avec Eugeniusz Smolar, ancien dissident ayant vécu longtemps en exil à Londres, revenu depuis en Pologne et directeur du *Center of International Relations*, le contexte géopolitique dans le voisinage oriental est alors pour le moins troublé en raison de la guerre qui s’y déroule entre la Russie et la Géorgie¹. Commentant la situation, il s’exprime en ces termes :

« Sarkozy has said, when he was in Moscow [*durant la guerre opposant la Géorgie à la Russie, la France était en charge de la présidence tournante de l’UE et le président français s’était rendu à Moscou pour des pourparlers avec les autorités russes sur un règlement du conflit*]... we didn’t like you know, when he said "Russia has every right to defend interests of Russians abroad". What does this mean ?! If you have a hundred thousand Russians living in Paris, are they going to invade, I don’t know, Belleville or what ??? (*rires*). This is a very dangerous statement. This is Hitler ; Hitler gave passports to Germans in Poland and then invade Poland in defense of the German population [*cette remarque avait également été faite quelque jours auparavant par le ministre suédois des Affaires étrangères, Carl Bildt*]. The same was about Alsacia, remember ? Sarkozy should have never said that. This is very dangerous »².

Au-delà des remarques relatives à la politique étrangère française et à la gestion de la crise par Paris, ces propos mettent clairement en évidence des considérations sur l’État russe clairement ancrées dans le passé. L’emploi d’une analogie historique entre la situation en cours et la menace hitlérienne contre la Pologne, à l’origine du déclenchement de la seconde mondiale, tendrait donc à démontrer que cet acteur, ancien dissident polonais, appartenant à l’« ancienne » génération identifiée ci-dessus, mobilise un certain savoir concernant le voisinage de l’UE et les événements s’y déroulant –en l’occurrence la présence dans la zone d’une puissante menace russe. Il en va de même au cours d’un autre entretien, réalisé cette

¹ Sur le conflit en la Géorgie et la Russie de l’été 2008, se reporter à l’encadré au chapitre VI.

² Entretien réalisé par l’auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

fois avec Jan Piekło, lui aussi ancien dissident et membre de *Solidarité*. Abordant la question de savoir s'il y a en Pologne une nouvelle génération d'acteurs politiques et quel est son rôle, il cautionne cette analyse, en limitant le poids des jeunes par rapport à l'ancienne génération, toujours au pouvoir :

« There is a lot of young people coming to the Ministry of Foreign Affairs but... they are not on the... (heuu)... top level. So still it is this generation... simply this post-communist generation... which were educated in the years of communism... If is there an impact of this young people ? Probably it is because... (heuu)... they have no... (heuu)... no burden of this... post-soviet mentality and they are maybe more open or trustful... But in regard with this so-called "critical mass", I would rather say that Polish politics is in the hands of the people who wholly remembered the times of communism... Maybe it is not bad, because they know some tricks played by Kremlin better than younger generations »¹.

Jan Piekło fait ici, de lui même, l'amalgame entre une « ancienne » génération politique et un savoir relatif au voisinage, qui lui permet sans doute d'évaluer de manière plus correcte que la nouvelle les mouvements de la Russie dans la région et de juger à quel moment il faut s'en inquiéter. Ainsi, ces deux exemples pourraient sembler confirmer la pertinence d'une grille de lecture en termes de génération politique qui classe représentations et savoirs des acteurs intervenus dans le processus d'action publique qu'est la genèse du Partenariat oriental en deux générations, marquées par deux socialisations politiques différentes. Les deux variables explicatives recherchées pourraient donc être résumées ainsi : au sein du milieu décisionnel polonais en matière de politique étrangère, le savoir faire européen de la jeune génération permet de décrypter le fonctionnement interne de l'Union européenne ; le savoir historique de l'ancienne génération permet de baliser les enjeux et problèmes du voisinage et la combinaison des deux aurait permis de mener à bien la genèse du Partenariat oriental. Après tout ces deux variables basées sur l'âge et la génération politique permettraient de préciser un peu plus quels sont précisément les acteurs qui mobilisent des savoirs et des représentations déjà identifiés. Néanmoins, l'explication ne se trouverait alors plus uniquement au niveau du type de savoirs et d'expertise mobilisés dans le processus d'action publique, car ces savoirs s'expliqueraient eux-mêmes par l'âge et l'appartenance des acteurs à une génération politique.

Cependant, cette grille de repérage des savoirs en fonction de la génération politique semble comporter de nombreux défauts et d'importants biais –ce qui ne permet pas de

¹ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

l'utiliser pour identifier deux variables explicatives du leadership polonais et explique pourquoi nous l'écartons fermement dans cette étude. En effet, si la grille de lecture basée sur l'appartenance des différents acteurs à des générations politiques semble *a priori* intéressante, associer ce concept à une mobilisation politique ou bien à un type d'action publique, semble difficile en raison de la causalité incertaine entre les deux. La clé générationnelle, si elle peut avoir un poids, ne peut devenir le seul critère explicatif d'une mobilisation collective ou bien d'un processus d'action publique. Quand bien même on voudrait en faire un critère explicatif, relier ces derniers processus à l'approche générationnelle impliquerait pour le chercheur, selon Magali Boumaza, la prise en compte de nombreux facteurs¹. Et du fait de la complexité des facteurs à croiser, l'appartenance ou non à une génération politique donnée semble difficilement pouvoir être admis comme un critère explicatif du comportement et des représentations des acteurs. S'il semble bien que le poids relatif de la génération politique et l'effet générationnel puisse être lié à certains types de savoirs, il paraît évident qu'on ne saurait encore –au stade du développement de ce concept– en faire une variable explicative du comportement des acteurs, et ce à cause de critères de causalité incertains. En outre, il semble qu'il ne soit pas possible de généraliser un classement des acteurs et de leurs actions en fonction de leur appartenance ou non à une « génération politique », du fait de la dimension arbitraire d'un découpage entre « avant » / « après », « jeune » / « ancien ». Au vu du cas d'étude présent, il apparaît en particulier qu'un ancien dissident peut parfaitement être au fait des méandres de la décision communautaire, et un jeune chercheur plus porté à l'analyse du rôle historique de la Pologne dans son voisinage oriental. Ainsi, Eugeniusz Smolar, ancien

¹ Dans une analyse du lien entre mobilisation politique et générations politiques, les facteurs à prendre en compte par le chercheur sont ainsi les suivants : « les expériences (emprisonnements, exils, déportations, humiliations, répressions des mouvements...) vécues comme autant de marqueurs générationnels transmis et reconvertis en ressources symboliques mobilisables *a posteriori*, notamment à travers la possibilité de se doter de cadres mémoriels ; l'impact des événements politiques et de l'action militante sur la socialisation primaire et secondaire des acteurs ; l'inscription des engagements en repérant des moments clés constitutifs de générations précises de militants, qui présentent des propriétés sociales différentes selon les périodes et qui modifient le visage des organisations ; les modalités de transmission des savoirs politiques, militants, doctrinaux, au sein d'organisations eu égard aux propriétés sociales des militants présents ; la nécessité de restituer les carrières militantes individuelles dans des contextes plus larges de mobilisation ; la proposition [...] de structures dormantes (*abeyance structures*) et de mise en veille (*abeyance processes*) de mouvements ; l'articulation entre mobilisations sectorielles et mobilisations plus générales ». Magali BOUMAZA, « Les générations politiques au prisme de la comparaison : quelques propositions théoriques et méthodologiques », art.cit., p.198.

dissident, démontre par ses propos une connaissance approfondie et technique de la genèse du Partenariat oriental, un savoir technique lié, selon la grille de lecture générationnelle, aux « jeunes », alors que cette dernière classerait cet acteur parmi l'« ancienne génération ». Inversement, Marek A. Cichocki, appartenant à la jeune génération en raison de son âge et de sa socialisation, offre un point de vue sur les relations de voisinage de la Pologne et le projet de Partenariat oriental typique de l'ancienne génération. Et de fait, de nombreux acteurs rencontrés à Varsovie ont souligné à leur manière l'absurdité d'une analyse de la genèse du Partenariat oriental s'appuyant sur une segmentation des savoirs basée liée à deux générations politiques différentes. Interrogé sur l'existence prétendue de deux générations politiques en Pologne, une « ancienne » et une « européenne », un commentateur politique répond :

« It's not just about young people, it's not about a new generation, because I know people from the new generation, who have been completely filled with the old habits, with the old bad habits »¹.

Un autre l'explique clairement que ce qui compte n'est pas l'âge ou le fait d'appartenir à une génération, mais l'acquisition de certains savoirs – dans le cas évoqué, des savoirs européens :

« It is not only a new generation I guess... of course, some of the people are new, some of the people are old, but... it is just a matter of, couple of years after joining it to know how the EU is working. Of course we are not the best country within the EU on that topic... but we learn... I hope we learn, and of course it is a matter of time, and it will probably take more time that it becomes 100% true that we in Poland know how the EU is working. Still I guess this is a matter of understanding... you know, to understand more how the EU works »².

Transparaît encore ici la non-pertinence d'une grille d'analyse générationnelle qui n'offre pas un critère suffisant sur lequel faire reposer des variables explicatives d'un processus d'action publique. Cependant, ne pas considérer ces deux générations comme deux variables explicatives du leadership polonais, ne signifie pas que les effets de génération, d'âge, ne se lisent pas dans les propos des acteurs et dans leurs choix. Ce qui est affirmé ici, c'est qu'il est impossible d'en faire une explication exclusive et fiable de la genèse du Partenariat oriental.

Ainsi, la division entre générations semble peu éclairante dans la mesure où elle ne rend pas bien compte, dans une dimension transversale, des interconnexions entre individus et vers quoi leur expertise tend dans la genèse du Partenariat oriental. Il semble préférable de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgialewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

séparer les acteurs identifiés en fonction du type d'expertise, du type de savoirs qu'ils possèdent et apportent au pouvoir politique, sans ramener ces types à des appartenances générationnelles. Deux groupes, aux contours plus ou moins flous, peuvent ainsi être délimités. Dans le premier, figurent les individus plus spécialisés sur les questions relatives au voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne, à la politique étrangère polonaise, à son rôle dans la région et aux relations à entretenir avec l'Est ; dans le second apparaissent les membres plus connus pour leur expérience politique avec l'Union européenne, en d'autres termes, ceux qui savent comment les choses se passent dans les institutions communautaires, et « *how to play the Brussels game* ». Alors que les premiers ont une connaissance historique, les seconds, ont eux un savoir technique, les deux étant complémentaires. Le directeur du *think-tank demosEUROPA*, appartenant à la seconde catégorie d'acteurs détenant une l'expertise technique en est tout à fait conscient. Comparant son apport au processus de réflexion sur le projet de Partenariat oriental à celui d'un autre acteur, le *Centre for Eastern Studies* –rentrant dans la première catégorie–, il note :

« Ours [our point of view] was a little bit different because the *Centre for Eastern Studies* has a more down to Earth experiencing in the Eastern cultures, they follow the situation on a 24h hours a day base. They are more ... I think they think less through the prism of the EU and more to prism of what goes on the grounds. And we take the EU perspective ; because having those two perspectives was useful to the Ministry... because we approached the issue from different perspectives »¹.

Se retrouvent ici les deux variables explicatives du pourquoi du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental : le savoir historique permet le cadrage du problème public –pourquoi il est nécessaire de créer une politique de gestion du voisinage oriental– et le savoir technique explique la stratégie déployée dans l'action publique –comment faire, les options à privilégier en termes de politique publique. Ainsi, l'étude des trajectoires socio-politiques des membres de l'espace intermédiaire polonais, tout comme le « programme » d'action publique développé par ces derniers, donne la possibilité d'identifier leur stratégie dans l'action publique –qui leur permet de mener à bien leur projet– ainsi que leur cadrage du problème en question et le système de représentations qui lui est lié –qui permet de comprendre pourquoi ces acteurs estiment qu'il est nécessaire de lancer une action publique.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

Rappelons en conclusion que ce chapitre avait pour but de présenter la conception de l'explication ici choisie et de procéder à l'identification des variables explicatives les plus déterminantes dans l'explication du leadership polonais. Ces variables explicatives sont de type interne car identifiées comme relevant de la configuration nationale d'acteurs polonais qui a, d'un point de vue chronologique, travaillé en premier sur le projet de Partenariat oriental. La genèse du Partenariat oriental et la construction du leadership polonais qui la sous-tend repose selon nous sur l'existence d'un groupe élitare relativement homogène constituant un espace intermédiaire de l'action publique. Le rôle fondamental joué par cet espace et les acteurs qui le composent explique, selon nous, le pourquoi de cette politique publique. L'homogénéité de cet espace et ses caractéristiques ont été mises en évidence. En suivant la méthode proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel, *i.e.* la combinaison des approches sociographique et relationnelle, on peut également procéder à une analyse de type cognitive de leurs savoirs et représentations. Cette approche révèle l'existence de deux types de savoirs : un savoir historique et un savoir technique. Le premier, relatif au voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne, regroupe les fondamentaux de la politique étrangère orientale de ce pays. Il est basé sur un schème cognitif fondamental offrant une grille de lecture du rôle de la Pologne dans le voisinage oriental, schème dont découle un certain cadrage du problème public « voisinage oriental » –*i.e.* pourquoi il est nécessaire de créer une politique de gestion du voisinage oriental. Le second est un savoir technique européen, se rapportant aux rouages et mécanismes du *policy-making* européen, relatif au « comment faire » dans la construction d'une action publique au sein de l'UE, aux options à privilégier en termes de politique publique. Dans le cadre de la mobilisation de ces deux types de savoirs se situent les deux variables explicatives du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Il s'agit là des deux variables explicatives du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental que nous retenons.

Ces variables permettent d'offrir une lecture de la genèse du Partenariat oriental et du leadership polonais dans ce processus, explication que nous rappelons ici en quelques mots afin d'en éclairer la portée heuristique. Les deux variables se combinent comme suit. La genèse du Partenariat oriental au sein de la configuration nationale polonaise est socialement et historiquement fondée : le cadrage du problème public par les décideurs polonais repose sur un schème cognitif plus fondamental du voisinage oriental –qui a été progressivement réactualisée au vu des évolutions historiques et géopolitiques de la région. Il est composé de

trois mythes relatifs à l'imaginaire politique polonais et a été transmis aux acteurs de la configuration polonaise d'acteurs. Ce schème cognitif est constituée de croyances concernant l'« Est » et le voisinage oriental qui se croisent et se recoupent, comme autant de strates historiques. Au final, en étant historiquement et socialement conditionné, il implique la nécessité de « faire quelque chose pour les voisins orientaux », impose un cadrage du problème public « voisinage oriental » et amène des préférences¹ précises quant à la politique publique à choisir –pour tel ou tel type de soutien, pour tel ou tel programme. Ce schème cognitif fondamental se situe au cœur de la *première* variable explicative du leadership polonais dans la mesure où il permet de comprendre l'existence, pour les acteurs, d'un problème public « voisinage oriental » et la nécessité pour eux d'agir pour résoudre ce problème, ou tout du moins, pour le rendre moins vif. La seconde variable explicative relative au savoir technique européen se conçoit dans les termes suivants. Les décideurs polonais appartenant au milieu décisionnel identifié précédemment –vaste espace intermédiaire entre monde savant et monde politique– ont acquis, par apprentissage stratégique ou assimilation cognitive, un savoir technique dit « européen » car relatif aux manières de faire politiques et techniques en vigueur au sein de l'Union européenne. Ils savent dorénavant comment promouvoir un projet –du fait de leur connaissance des différentes institutions, de leur fonctionnement et des rouages bureaucratiques de Bruxelles– et comment le présenter et le vendre à leurs partenaires –en employant une rhétorique européenne mettant en valeur l'« intérêt européen ». Les autres États membres de l'Union ne peuvent pas, quant à eux, s'opposer au projet polonais, car du fait de la stratégie européenne développée par les diplomates de ce pays, celui-ci ne possède aucun « vice de forme ». L'ensemble des soutiens explicites ou des non formulations d'opposition au projet permet de former un consensus sur le projet et mène à l'arrêt de la décision de lancer la politique de Partenariat oriental. Ce savoir technique européen des décideurs polonais représente ainsi un changement dans leur

¹ Dans l'enchaînement présenté ci-dessus a été introduit l'intermédiaire « préférence » entre le système de représentations des acteurs et leur choix de solutions et d'options de politique publique. Le terme « préférence » mobilisé dans cette explication est entendu ici au sens le plus simple possible, comme une option de politique publique privilégiée par les autorités étatiques, conduisant à l'adoption d'une position donnée sur tel ou tel dossier. Ces préférences sont structurées par des systèmes de représentations et permettent un cadrage du problème public « voisinage oriental ». Pour définir ces préférences, il est indispensable de se centrer sur les représentations sous-jacentes chez les décideurs polonais, de les mettre en évidence grâce aux techniques de l'entretien compréhensif et des associations verbales.

manière de faire tout à fait visible, au sens phénoménologique, dans l'écart entre le projet de 2008 de Partenariat oriental et les « galops d'essais » précédents en particulier, de 2002 et 2006. Le projet de Partenariat oriental constitue à ce titre le premier grand succès polonais en matière de politique européenne, bien que peu d'acteurs en soient réellement conscients. Ce changement qui se traduit par l'utilisation d'un savoir technique européen, vient d'un processus d'apprentissage stratégique et d'assimilation cognitive, lui-même symptôme d'un processus plus général d'eupéanisation, à l'œuvre de la politique étrangère polonaise -eupéanisation institutionnelle ou individuelle. Ici se situe le cœur de la seconde variable explicative : l'eupéanisation de la politique étrangère polonaise explique l'acquisition d'un savoir technique européen qui lui-même explique en partie le leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Les deux derniers chapitres seront consacrés à la démonstration de ce raisonnement, et ce par l'explicitation successive des deux variables explicatives ici délimitées.

Chapitre VIII – Cadrage du problème public « voisinage oriental » et transmission du schème cognitif fondamental

Ce chapitre a pour objectif d'expliquer quel a été le cadrage du problème public « voisinage oriental » par la configuration polonaise d'acteurs, qui constitue la première variable explicative du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Sur la base du travail d'enquête réalisé, fondé sur les entretiens, la technique des associations verbales et une analyse documentaire et historique, il apparaît que cette phase de problématisation de l'action publique s'appuie sur un schème cognitif plus fondamental des acteurs, ancré plus profondément et qui fournit une matrice d'interprétation des problèmes qui apparaissent ensuite. Pour le dire autrement, les données empiriques montrent qu'il existe un schème cognitif fondamental, dont la substance est repérable dans un ensemble de mythes de l'imaginaire politique relatifs à la situation géopolitique de la Pologne et à ses relations avec ses voisins de l'Est : mythe romantique de la nation polonaise, mythe des Jagellon et prométhéisme, mythe de *Kultura* et déconstruction de la relation aux voisins orientaux. La substance de ces trois mythes conditionne les préférences des décideurs polonais en matière de politique orientale, dans la mesure où ils induisent un certain cadrage du problème public « voisinage oriental ». L'argument ici défendu est que le schème cognitif fondamental des acteurs de la configuration nationale polonaise permet de comprendre pourquoi ce voisinage est cadré comme un problème public, pourquoi il est important pour eux de créer une politique en charge de ce problème et quels en sont les contenus normatifs.

Dans un premier temps, le raisonnement se base sur le constat de l'existence du cadrage de la question du voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne comme étant un problème public par les acteurs polonais du milieu de la politique étrangère. Le constat de ce cadrage passe par l'étude du système de représentations présent à ce sujet chez ces acteurs. Or, ce cadrage précis ne résulte pas, selon nous, d'un hasard : il repose sur des bases plus profondes, des représentations plus fondamentales qui en expliquent le contenu cognitif. La mise en évidence du schème cognitif sous-jacent et la référence aux trois mythes qui le composent forment ainsi la seconde étape de notre raisonnement. Surtout, et ceci constitue ici l'essentiel de notre propos, il est nécessaire de bien expliciter le lien entre le cadrage du problème public constaté actuellement et le schème cognitif fondamental identifié. Ceci passe

par la démonstration de l'existence d'un lien objectif de causalité entre les deux, lien qui repose sur la transmission du schème cognitif fondamental par des acteurs du milieu de la politique étrangère polonaise aux décideurs actuels. La mise en évidence de ce lien de causalité, au cœur de ce chapitre, permet ainsi d'éviter de tomber dans le piège d'un raisonnement culturaliste¹ qui attribuerait simplement le cadrage du voisinage oriental comme problème public à l'« imaginaire politique polonais ». Pour reprendre la formule de Max Weber, « l'adéquation quant au sens »² ne suffit pas à expliquer scientifiquement les phénomènes historiques. À la manière de son étude sur l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme³ qui ne consiste pas uniquement à souligner leur cohérence mais constate dès les premières pages l'existence d'un lien objectif⁴, il faut passer ici de la mise en lumière d'une cohérence forte entre le cadrage actuel et les trois mythes à l'explication causale de la participation de l'un à l'autre⁵. Dans le cas d'étude présent, les croyances relatives au voisinage oriental qui relèvent du schème cognitif fondamental ont contribué à problématiser cette question des « *near abroad* » de l'UE parce qu'elles ont été transmises directement, d'homme à homme, aux dirigeants polonais. En effet, le processus d'intériorisation des mythes politiques composant le schème cognitif a été possible par l'assimilation du

¹ Nous faisons ici référence à une certaine vulgate culturaliste qui définit de manière simpliste les cultures, les fige dans des conceptions substantialistes et les retient *a priori* comme seule ou principale variable explicative des phénomènes politiques. Pour une présentation des limites et excès du raisonnement en termes de « facteurs culturels », se reporter à l'article suivant : Franck PETITEVILLE, « Intérêts et limites du paradigme culturaliste pour l'étude du développement », *Tiers-Monde*, n°144, 1995, pp.859-875.

² Max WEBER, « Possibilité objective et causalité en histoire » in WEBER Max, *Essais sur la théorie de la science*, *op.cit.*, pp.290-323.

³ Max WEBER, *Éthique protestante et esprit du capitalisme*, Paris, Éditions Pocket, 1995.

⁴ Max Weber commence strictement en ces termes son étude : « si l'on consulte les statistiques professionnelles d'un pays où coexistent plusieurs confessions religieuses, on constate avec une fréquence digne de remarque un fait qui a provoqué à plusieurs reprises de vives discussions dans la presse, la littérature et les congrès catholiques en Allemagne : que les chefs d'entreprise et les détenteurs de capitaux, aussi bien que les représentants des couches supérieures qualifiées de la main-d'œuvre et, plus encore, le personnel technique et commercial hautement éduqué des entreprises modernes, sont en grande majorité protestants ». Et Max Weber de citer les données statistiques qu'il possède à ce sujet : il s'agit bien là du constat d'un lien objectif de causalité entre protestantisme d'une part et monde capitalisme de l'autre. Max WEBER, *Éthique protestante et esprit du capitalisme*, *op.cit.*, p.29.

⁵ Sur ce point, voir : Jean-Claude PASSERON, « Introduction » in WEBER Max, *Sociologie des religions*, Paris, Éditions Gallimard, 1996, p.28 ; Max WEBER, « Possibilité objective et causalité en histoire », *op.cit.* ; Max WEBER, *Economie et société*, Paris, Éditions Plon, 1971, pp.8-11.

programme politique de la revue *Kultura*, tenue par des intellectuels polonais en exil à Paris, *via* les acteurs de la dissidence polonaise devenus depuis 1989 l'élite au pouvoir en Pologne. La génération des hommes politiques de la transition démocratique a été côtoyée par les hommes actuellement au pouvoir en Pologne. De ce fait, la teneur de ces mythes se retrouve chez les décideurs politiques actuels et cadre leur manière de voir le voisinage oriental. Le schème cognitif fondamental du voisinage, historiquement construit et socialement intériorisé par les décideurs polonais, filtre leur perception des événements présents et fournit la base sur laquelle se sont constituées leurs représentations de la zone. La mise en évidence, dans un dernier moment de la démonstration, d'une transmission d'homme à homme constitue un lien de causalité entre l'existence d'idées et leur appropriation présente par certains acteurs ; pour le dire autrement, il s'agit bien de démontrer que les idées ne transitent pas « en l'air », mais bien *via* des personnes.

A – Le cadrage de la question du voisinage oriental comme problème public

« Une politique publique suppose l'existence d'un (ou de plusieurs) problème(s) à résoudre. Cette affirmation, somme toute assez triviale, conduit à s'intéresser aux problèmes qui sont le point de départ d'une politique publique, qui en forment en quelque sorte l'amont, et dont la compréhension s'avère indispensable pour expliquer les autres séquences d'une politique publique. [...] la question de l'émergence d'un "problème public" est primordiale »¹. Autrement dit, une politique publique, ou bien auparavant, un projet de politique publique, n'a de raison d'être que s'il vise à la résolution d'un problème identifié comme « problème public ». Rapporté au cas étudié ici, cette constatation permet de bien ordonner l'explication du *pourquoi* de la genèse du Partenariat oriental : si les décideurs polonais ont rédigé un projet de politique publique, cela découle de leur compréhension de l'existence d'un problème public, le voisinage oriental, qu'ils analysaient et « cadraient » d'une certaine façon, auquel ils voulaient apporter un certain nombre de réponses.

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.39. Notons qu'il s'agit là d'une hypothèse de départ raisonnable sur la raison d'être des politiques publiques qui ne saurait toutefois être érigée en loi générale. Dans les faits, la mise en place d'une politique publique peut parfois ne pas répondre à la perception d'un problème précis mais être tout simplement le fruit de logiques organisationnelles.

Avant de travailler à la mise en évidence du cadrage du voisinage oriental comme problème public, rappelons la définition scientifique de ce dernier terme¹. Les récentes études sur les problèmes publics, relevant de la perspective constructiviste², soulignent que ces derniers sont avant tout le résultat d'un processus de problématisation : par la mobilisation d'acteurs sociaux de différents types, les problèmes deviennent publics. Cette phase de problématisation s'achève par la mise sur agenda, consacrant la publicisation du problème. Pour reconnaître à quel moment un problème devient un « problème public », il faut donc identifier la « phase de problématisation au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme "anormale" et vont la qualifier d'une manière particulière, qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un acteur public »³. Autrement dit, comme le souligne Elizabeth Sheppard, « un problème public est une construction sociale, et une série de mécanismes intervient dans sa définition »⁴ et dans la qualification d'une situation comme « problème ». En résumé, la phase de problématisation résulte de l'action de différents acteurs politiques, dont ceux qui mettent sur l'agenda politique une situation qu'ils définissent comme problématique. Il s'agit donc de repérer et d'identifier la configuration d'acteurs qui a permis la problématisation, suivie de la mise sur agenda, consacrant ainsi la publicisation du problème public. Or, pour bien comprendre le processus de définition des problèmes publics, il convient parfois d'éviter de se centrer uniquement sur l'espace public et les luttes de pouvoir explicites entre différents acteurs du champ politique pour leur cadrage. En effet, à l'instar de Claude Gilbert et d'Emmanuel Henry, il semble que « la focalisation sur les phases de publicisation ou de mobilisation occulte d'autres moments tout aussi déterminants dans l'existence et la construction de ces problèmes mais qui se déroulent dans des espaces moins publics et plus discrets, entre acteurs moins visibles mais pouvant toutefois jouer un rôle déterminant dans le cadrage et donc dans l'orientation future d'une politique

¹ Sur la notion de problème public, se reporter aux travaux suivants : Vincent DUBOIS, « L'action publique », art.cit. ; Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., pp.39-50 ; Elizabeth SHEPPARD, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op.cit., pp.349-356.

² Ces études sont qualifiées de constructivistes par Patrick Hassenteufel : Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.41.

³ Pierre MULLER, Yves SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1998, p.57. Il faut noter que cette étape correspond à la phase d'identification du problème dans l'analyse séquentielle de Charles O. Jones.

⁴ Elizabeth SHEPPARD, « Problème public », op.cit., p.350.

publique»¹. Compte tenu du choix de rechercher des variables explicatives internes au leadership polonais, *i.e.* se situant au sein d'un espace intermédiaire polonais de l'action publique, par nature peu visible et non public, cette perspective est ici privilégiée. Dans ce premier point, le constat de l'existence d'un cadrage du voisinage oriental comme problème public par les acteurs de l'espace intermédiaire polonais sera fait, en insistant tout d'abord sur la manière dont on repère ce cadrage, puis ensuite en le décrivant.

La mise en évidence du cadrage du problème public « voisinage oriental »

L'objectivation du cadrage du problème public « voisinage oriental » passe par une analyse scientifique du système de représentations du voisinage oriental des acteurs. Une telle analyse est rendue possible par l'utilisation de deux méthodes (confrontation discours/pratiques et technique des associations verbales) qui permettent de dresser un panorama relativement fiable des représentations des acteurs sur ce point et de comprendre ensuite la teneur du cadrage.

En guise de prologue : quelques mots de méthodologie

Les systèmes de représentations peuvent être étudiés de manière scientifique comme cela a été envisagé dans la justification épistémologique présentée à la fin du chapitre III. Cet examen avait permis de mettre en évidence les conditions sous lesquelles un système de représentations peut être étudié, tout en soulignant l'enjeu que représentait l'articulation entre les niveaux individuel et collectif de la saisie des représentations. Cette question semble en grande partie résolue par la démonstration de l'existence, dans le cas étudié ici, d'un espace intermédiaire de l'action publique dont les différents acteurs partagent une certaine trajectoire sociale et une position, ce qui en fait *in fine* un ensemble relativement homogène. Cette homogénéité de la configuration nationale polonaise d'acteurs permet d'étudier ici le système de représentations révélant la problématisation du voisinage oriental comme « problème public » sur la base de pratiques collectives et de discours individuels. En effet, cet espace intermédiaire polonais de l'action publique, identifié au chapitre précédent, peut être qualifié

¹ Claude GILBERT, Emmanuel HENRY, *Au-delà des la mise sur agenda. Les processus de définition des problèmes : enjeux-clés pour l'analyse de l'action publique*, Communication à la section thématique 14 –intitulée « L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? »– du Congrès de l'AFSP, Grenoble, Septembre 2009, pp.2-3.

d'« univers institutionnel », à savoir un univers qui possède un système de représentations commun à propos du voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne. Rappelons que, selon Andy Smith et Olivier Nay, les univers institutionnels « génèrent des savoirs, des rôles, des idées légitimes, des intérêts collectifs, des règles du jeu, des attentes, etc. »¹. Ce sont, au sens de James G. March et Johan P. Olsen, des institutions -une institution se définissant comme « un ensemble relativement stable de pratiques et de règles qui définit le comportement approprié d'un groupe particulier d'acteurs dans des situations particulières »². Or, « on ne peut écarter l'idée que les institutions sont des univers de socialisation où se forment des connaissances, des croyances, des registres de paroles, des façons d'agir et de penser, des rôles auxquels les acteurs s'identifient sans pour autant toujours les discerner »³. Dans ces conditions, l'espace intermédiaire polonais de l'action publique, en tant qu'univers institutionnel, peut être considéré comme organisé par des pratiques et des règles qui régissent le comportement de ses composantes. Il est alors possible d'y repérer des systèmes de représentations relatifs au problème public « voisinage oriental » ; tout en prenant soin de ne pas rigidifier ces derniers, dans la mesure où, comme le rappelle Patrick Hassenteufel, le chercheur « ne doit pas partir du postulat de la cohérence *a priori* d'un système de représentation partagé, mais au contraire, prendre en compte ses multiples traductions, parfois divergentes et contradictoires, au sein d'un acteur collectif »⁴.

Présentation des deux méthodes utilisées pour la mise en évidence des représentations

Comment mettre en évidence le plus scientifiquement possible des systèmes de représentations ? Certes, ils émergent dans les discours des acteurs, au fil des entretiens. Mais on pourrait objecter que ce ne sont que des discours, non des représentations, et qu'il est fort possible que ces acteurs choisissent quoi dire et comment. De tels arguments, partiellement

¹ Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis – Courtiers et généralistes dans l'action publique*, *op.cit.*, p.7.

² James G. MARCH, Johan P. OLSEN, « The Institutional Dynamics of International Politics Orders », *International Organization*, 52(4), Automne 1998, pp.943-969, p.948.

³ Oliver NAY, Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », *op.cit.*, p.7.

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.118.

fondés, incitent à rechercher des dispositifs permettant de faire émerger de manière scientifique, sur la base des matériaux disponibles, les systèmes de représentations des acteurs. Deux dispositifs ont ici été retenus.

Dans le premier dispositif, les représentations des acteurs sont repérables par la confrontation entre discours et pratiques. En effet, comme le souligne Bernard Lahire, les représentations possédées par les acteurs sont socialement constituées dans leurs pratiques, dans le cadre de leurs activités¹. La mise en évidence des systèmes de représentations des acteurs de la configuration polonaise se fonde sur l'étude de leurs pratiques matérielles de construction publique d'un problème social –soit ici, la fréquentation de différents univers et domaines d'activités, la production de travaux de *non-papers*, de divers projets ou encore l'opportunité de faire des évaluations sur le terrain. Le postulat de départ est donc que la confrontation des discours des acteurs à leurs pratiques, ainsi que la mise en évidence de certaines contradictions, incohérences ou lapsus au sein de leurs propos sont des révélateurs du système de représentations des décideurs polonais sur le voisinage oriental de la Pologne et de l'Union européenne. Les propos évoqués ici ont été recueillis en entretien, en particulier, surtout lors de notre second terrain : comme le montre la grille d'entretien utilisée², la troisième partie de l'interview se voulait un entretien compréhensif, tournée vers les représentations des acteurs, par opposition à la seconde, purement informative. Cette dimension compréhensive permet de comprendre les points de vue des acteurs, de saisir les schèmes cognitifs qui orientent effectivement leurs pratiques. Il s'agit alors de réussir à les repérer, à l'aide de questions précises –sur le voisinage oriental de l'Union européenne, le rôle de la Pologne dans cette zone et la présence de la Russie dans cette aire géographique– et de les confronter aux pratiques des acteurs, mentionnées tout au long de la seconde partie de ce travail –organisations de séminaires, publications de *working papers*, de livres, rédactions de *non-papers*. Il est indispensable de garder à l'esprit que l'ensemble des informations, mentionnées dans la seconde partie de ce travail, relatives au dynamisme de ce milieu décisionnel polonais. Cependant, pour plus de cohérence du propos, l'attention se focalisera ici uniquement sur deux des *non-papers* du ministère des Affaires étrangères, ceux du début

¹ Bernard LAHIRE, « Prédipositions naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », *op.cit.*, p.299.

² Se reporter à la grille d'entretien de notre second terrain, disponible en Annexe 3.

de l'année 2003¹ et de 2008², avec comme objectif de brosser le tableau du voisinage oriental qui y est fait, avant de le confronter aux propos recueillis en entretien. Comme le Partenariat oriental est une politique très récente, à peine mise en place, et dont, *a fortiori*, les premiers résultats ne peuvent être encore étudiés, ces deux *non-papers* sont donc les seuls exemples de pratiques officielles au niveau polonais³. Ces textes officiels, institutionnels, ont valeur de pratique, et non de simple discours comme ceux recueillis en entretiens : les déclarations et prises de positions officielles sont des « actes de langage ». L'attention portera également sur les non-dits, contradictions et lapsus présents dans les entretiens. Sans tomber dans une explication psychologisante, les lapsus faits par les acteurs révèlent bien souvent certaines croyances et certaines nuances, à l'instar de réponses aux questions construites autour d'une argumentation « non... mais / oui... mais ».

Le second dispositif utilisé est la technique d'association verbale, issue de la psychologie sociale et de la théorie du noyau central de Jean-Claude Abric. Cette technique, déjà présentée dans le chapitre III, vise à mettre en évidence les éléments centraux puis périphériques d'une représentation au sein d'un groupe social en se servant de la méthode d'évocation hiérarchisée, *i.e.* en donnant un mot et en demandant dans un premier temps aux personnes interrogées quels sont les mots qui leur viennent automatiquement en tête puis, dans un second temps, de les hiérarchiser par ordre d'importance (en les numérotant de 1 à 3). Mobilisée par le chercheur en fin d'entretien, cette technique permet de vérifier de manière quantitative la structuration du système de représentations. Les résultats obtenus ont l'avantage de présenter de manière statistique simple ces représentations.

Si ces deux dispositifs ont été retenus ici, c'est qu'ils permettent de vérifier le contenu du système de représentations des acteurs sur un sujet donné et offrent l'opportunité d'en observer le *contenu* et la *structuration*, et, par là même, de déterminer quels sont les éléments les plus saillants de ce système. Avant de passer à la présentation des résultats, certaines

¹ *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.* Sur ce *non-paper*, se reporter au chapitre V. Document disponible en Annexe 4.

² *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership, op.cit.*, p.3. Document disponible en Annexe 4.

³ Ce sont les seuls documents « officiels », émanant du pouvoir politique, relatif au voisinage oriental sur lesquels nous pouvons baser notre étude. Nous ne possédons par ailleurs pas de version du *non-paper* de 2001 présenté par le pouvoir politique.

précisions et précautions relatives à l'utilisation de la technique des associations verbales s'imposent, compte tenu de la rareté de son emploi dans les travaux de science politique.

Précisions et précautions relatives à l'usage de la technique des associations verbales

L'emploi de la technique des associations verbales vise à vérifier le contenu et la structuration d'une représentation : il s'agit d'essayer de déterminer quels sont les éléments qui composent une représentation –l'objet même de la représentation, ce sur quoi elle porte– et comment celle-ci se compose –quels en sont les éléments centraux, relevant d'une croyance profondément ancrée et quels en sont les éléments périphériques. Rappelons que le noyau central est postulé comme étant l'élément le plus stable de la représentation, les éléments périphériques étant des jugements, des croyances plus marginales, susceptibles de changement contrairement au noyau central –à noter que plus ils sont proches du noyau central, plus ils sont importants.

Une fois recueilli l'ensemble des mots évoqués par les personnes interviewées en réponse aux termes proposés par l'enquêteur, la méthode d'analyse est simple. Il faut tenir compte simultanément de la fréquence d'une réponse et de son rang d'apparition : en croisant les deux indicateurs (fréquence d'apparition / rang) des hypothèses de centralité peuvent être formulées. Les résultats obtenus pour chaque terme sont rassemblés dans un premier tableau, où sont calculés la fréquence moyenne et les rangs d'apparition. Dans celui-ci, les réponses ont été regroupées en fonction du sens que, selon nous, les acteurs donnaient à leur mot –ce qui a été établi par rapport aux entretiens précédents ou dans certains cas, grâce aux interprétations que les acteurs fournissaient eux-mêmes¹. Par exemple, pour le terme *East*, les

¹ Par exemple pour le mot « *Brussels* », un des acteurs interrogés répond : « demanding, important, boring... Boring as compared to the East... in a sense of... completed. Boring because you can't really expect unexpected moves ». Un autre, au mot « *East* » répond ceci : « Est?... L'énergie... (heuu)... quelque chose de neuf aussi... Mais pour moi le plus important c'est... (heuu)... comment dirais-je en français?... C'est "*thinking out of the box*". Vous connaissez cette expression ? C'est... l'innovation, la manière de voir les choses différemment. Parce que ça, c'est notre grande spécialité, des Polonais par exemple : si on veut faire les choses... sous le système communiste, c'était vraiment difficile d'acheter des choses... et il était vraiment très très important pour vivre d'avoir cette innovation de comment faire les choses différemment. On peut voir des choses différemment. De temps en temps... c'est magnifique... parce que ça peut donner cette énergie, ce souffle de nouveauté. Mais de temps en temps, ça... ça pose des problèmes. Parce qu'il y a des manières de faire les choses, dans l'Union européenne par exemple, et on fait différemment, et ça cause des problèmes : "vous êtes

Marie Campain – « *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 513

réponses « *Ukraine* », « *Belarus* », et « *neighbours* » ont été regroupées car Ukraine et Belarus sont, pour les acteurs interrogés, leurs voisins : les trois termes avaient donc un sens similaire. Dans la présentation des réponses au sein de ce premier tableau, celles qui avaient un même sens et que nous souhaitions regrouper n'ont pas été subsumées sous un unique concept, mais sont mentionnées dans leur intégralité dans une même case, tous les mots évoqués étant donc présentés¹. Une fois ce premier tableau complété et les moyennes des fréquences et des rangs d'apparition établies, les résultats sont utilisés pour créer un second tableau. Rappelons que, selon la théorie du noyau central, une représentation est considérée comme centrale chez un groupe de personnes dès lors que, pour un élément donné, se conjugent fréquence et une importance élevée. Selon la technique mise en place par Pierre Vergès², « ces deux critères permettent d'établir un tableau à quatre cases où les mots sont placés à partir de leur fréquence et de leur rang moyen selon l'ordre d'apparition. La case où il y a une congruence positive entre les deux critères (très fréquent et dans les premiers rangs de l'ordre d'apparition) est susceptible d'abriter les éléments du noyau central de la représentation. Les autres cases sont constituées d'éléments périphériques »³. La forme de ce second tableau permet donc de distinguer facilement le noyau central du reste du contenu :

<i>Mot</i>	<i>Rang moyen d'apparition < à la moyenne</i>	<i>Rang moyen d'apparition > à la moyenne</i>
<i>Fréquence > à la moyenne</i>	A	B
<i>Fréquence < à la moyenne</i>	C	D

nouveaux, pourquoi voulez vous faire les choses comme ça, c'est atroce, nous sommes habitués à faire les choses comme cela, ça doit rester comme ça !" (*rires*) ». Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

¹ Il y a une seule exception à cette règle que nous nous étions fixée, que nous verrons dans le chapitre suivant. Dans le jeu sur le terme *Brussels*, toutes les institutions européennes évoquées par les acteurs ont été regroupées sous l'appellation « *EU institutions* ». Cette exception se justifie car ce cas est légèrement différent : ce qui nous intéressait n'était pas le sens que les acteurs donnaient à chacune des institutions prises individuellement, la Commission, le Secrétariat général, etc, mais leur connaissance générale des dites institutions.

² Pierre VERGÈS, « L'évocation de l'argent : une méthode pour la définition du noyau central d'une représentation », *Bulletin de Psychologie*, XLV, n°405, 1992, pp.203-209.

³ Jale MINIBAS-POUSSARD, « Les représentations sociales sur l'argent, la banque et l'épargne », *Working Paper*, Université Galatasaray, 2003, p.4.

La case A contient les éléments du noyau central ; les éléments encore plus saillants y sont surlignés en gras –soit qu'ils apparaissent plus souvent en fréquence, soit qu'ils aient à chaque fois un rang d'apparition très élevé. Dans les cases B et C, se retrouvent les éléments périphériques de la représentation : en B, les éléments qui apparaissent fréquemment mais jamais au premier rang, et en C les éléments plutôt évoqués en premier par les acteurs, mais moins souvent. La case D regroupe les éléments marginaux, *i.e.* très peu mentionnés et classés en dernier par les acteurs. Une petite précision sur les éléments qui composent cette dernière case : même s'ils sont peu significatifs, ce sont des éléments évoqués par les acteurs, ils font partie des réponses données. Ils ne sont donc pas à placer en opposition à ceux de la case A, qui sont plus centraux. En effet, dans l'analyse des résultats du jeu, les réponses ne s'opposent pas entre elles, mais s'opposent à celles qui n'ont pas été données par les personnes interrogées, *i.e.* s'opposent aux mots absents.

À partir de ce second tableau, deux analyses différentes des résultats sont possibles. La première, la plus simple, consiste à étudier le contenu et la hiérarchisation de la représentation, dans la lignée de la théorie de Jean-Claude Abric. La seconde, plus complexe et non prévue par cette théorie, porte sur la signification des réponses des acteurs par rapport à une question que nous nous posions (mais qui n'avait pas été explicitement mentionnée aux acteurs). Les réponses des acteurs ont été codées dans le premier tableau en fonction du sens de leur réponse par rapport à notre question, avec un codage simple : « + » pour un sens positif par rapport à notre question, « n » pour un sens neutre, et « - » pour un sens négatif. Par exemple, pour le jeu sur le terme *East*, une première analyse permet de distinguer le noyau central de la représentation des éléments périphériques ; une seconde analyse interprète la réponse et la structuration du noyau central par rapport à la question « le voisinage oriental -l'Est- représente-t-il une menace ? ». Pour cette seconde analyse, un troisième tableau, a été construit : il a la même forme que le second mais inclut dans chaque case, à la place des mots évoqués, les éléments codés. Notons que dans cette seconde analyse, il est intéressant de se pencher sur les résultats agrégés des codages : l'analyse de la totalité des réponses –combien de « + », de « n », de « - » ?– permet d'esquisser une tendance générale quant à la représentation et au sens que globalement les acteurs lui accordent.

La méthode des associations verbales comprends cependant plusieurs biais dans son utilisation qui appellent des mises en garde. La première précaution tient à la portée explicative des résultats. L'effectif des personnes interviewées ayant consenti à se prêter à ce

jeu est plutôt mince : seize personnes seulement. Certes, cet échantillon est petit, mais il demeure cependant significatif, étant donné la grande homogénéité des personnes interrogées, démontrée dans le chapitre précédent. Une autre précaution concerne la validité des résultats. L'emploi de cette technique d'association verbale intervenait en effet à la fin d'un entretien d'une heure et ayant de plus abordé plusieurs sujets variés. Les acteurs avaient du mal à répondre spontanément, *i.e.* à déconnecter le jeu de l'entretien précédent. Les réponses sont données dans la continuité de l'entretien, ce qui, d'une certaine manière, biaise leur spontanéité. Cependant, l'avantage d'une telle méthode tient justement à ce que les réponses données ne sont pas parasitées par les expériences personnelles récentes des personnes interrogées, expériences qui pourraient amener des réponses déconnectées de tout lien avec le sujet (selon le schéma suivant : « je viens de finir de lire *Guerre et Paix* de Tolstoï, à l'évocation du mot *Russie*, je pense "littérature" »). L'objectif n'est pas ici de déterminer ce que la personne interrogée pense de manière générale du mot évoqué, mais quelles sont ses représentations sur ce terme en lien avec une sphère d'activité –en l'occurrence, la politique étrangère polonaise et plus particulièrement sa politique orientale. Il ne faut pas oublier en effet que chez un individu les représentations sont cloisonnées et varient en fonction des sphères d'activités¹. Cette même idée permet de justifier un autre biais possible. Nos entretiens se sont déroulés en anglais (ou en français pour quelques uns) : les termes évoqués l'étaient dans cette langue (ou en français) et nos interlocuteurs répondaient spontanément et majoritairement en anglais, langue de travail pour eux. Étant donné, cela a été dit, que les représentations sont régionalisées, –entre autres en fonction des milieux où se trouvent à un moment donné les individus– le chercheur est confronté ici à un autre biais, venant de l'emploi d'un vocabulaire qui correspond pour ces personnes à une sphère d'activité précise, et donc, par là-même, aux représentations qui lui sont reliées. En d'autres termes, il faut être très prudent concernant les termes évoqués, qui n'auraient peut-être pas de portée significative globale. Or, les individus rencontrés travaillent dans le domaine de la politique

¹ Bernard Lahire rappelle ainsi que chez les individus peuvent coexister différents systèmes de représentations, pas nécessairement cohérents entre eux. En effet, les individus peuvent fréquenter des univers ou des domaines d'activités différents et en cela, « intérioriser ou incorporer une pluralité de schèmes cognitifs ou de dispositions mentales et comportementales pas forcément cohérentes entre eux ». En cela, il avance l'idée d'une « sorte de modularité dispositionnelle socialement construite ». Bernard LAHIRE, « Prédilections naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », *op.cit.*, p.299.

étrangère, *i.e.* dans une sphère d'activité où la quasi totalité des échanges et des interactions sociales se font en anglais. Cette une sphère d'activité a son vocabulaire propre, en grande partie de langue anglaise, qui constitue alors un outil de travail. Le cloisement des représentations en fonction de sphères d'activité amène à penser que l'utilisation de la langue anglaise ne constitue pas ici un biais pour notre analyse. Enfin, la dernière précaution à prendre concerne la présentation et l'interprétation des résultats. Les résultats présentés dans les différents tableaux sont des résultats agrégés : n'y sont mentionnés que l'ensemble des réponses aux questions du groupe interrogé et non une présentation individu après individu. Cette présentation agrégée tient à l'étude même des représentations sociales, qui est l'étude des représentations d'une population / d'un groupe donné dans sa dimension collective, population qui constitue en l'occurrence ici –cela a été démontré– un groupe homogène.

Le contenu et la structuration du système de représentations relatif au voisinage oriental

Avant toute chose, précisons que les deux documents sur lesquels se base la confrontation entre discours et pratique mettent en lumière quelles sont les limites de la zone géographique du « voisinage oriental » après l'élargissement de l'Union européenne en mai 2004. Pour le document de 2003, ces « *Eastern neighbours* » sont avant tout l'Ukraine, le Belarus, la Moldavie, la Russie, puis plus marginalement, les États du Caucase et d'Asie centrale –qui n'y sont pas nommés explicitement. Pour le *non-paper* de 2008, il s'agit précisément de six États : l'Ukraine, la Moldavie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Géorgie et en dernier lieu le Belarus. Entre la première version du document et la suivante, la Russie a donc disparu de la définition du voisinage oriental et de la politique orientale qui va avec. Cela résulte de la volonté claire de la Russie de ne pas être placée sur un pied d'égalité avec les pays mentionnés et de ne pas faire l'objet d'une politique de l'Union –mais plutôt de la définir avec elle¹. Au-delà de cette définition géographique, les deux documents laissent

¹ La Russie ne fait pas partie de la politique européenne de voisinage (PEV) car elle a exprimé, dès le lancement de cette politique, son refus d'en faire partie et a alors exprimé le souhait de nouer partenariat spécial avec l'Union européenne. Cette position semble résulter de deux facteurs. Premièrement, la Russie attend un traitement séparé de la part de l'UE et souhaite éviter toute situation où elle pourrait être placée à égalité avec les autres voisins de l'Union. Par ailleurs, la Fédération russe insiste sur l'égalité et le partenariat dans la définition de ses relations extérieures et n'accepte donc pas une formule qui repose sur un ajustement unilatéral de sa législation sur celle de l'Union européenne. Pour certains, la réticence de Moscou vis-à-vis de cette politique de l'UE va plus loin que la simple

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010 517

transparaître, mettent en avant ou bien gommant certaines caractéristiques de ce voisinage qui, confrontées aux discours des acteurs du milieu décisionnel polonais, révèlent le contenu des représentations de ces derniers. Il s'agit donc ici d'analyser le contenu de ces représentations et leur structuration : pour chacune d'entre elles, et dans la mesure du possible, les deux méthodes présentées plus haut sont utilisées, afin de fournir la réponse la plus solide possible. L'utilisation de la technique d'association verbale permet de consolider ou d'amender les résultats obtenus avec la première méthode. Les mots utilisés dans le jeu pour vérifier le système de représentations des acteurs vis-à-vis du voisinage oriental étaient : *East, Geopolitics, Russia*.

Passons maintenant à l'analyse du contenu et de la structure des différentes représentations des décideurs polonais sur le voisinage oriental. Celles-ci portent sur trois points : le voisinage oriental dans son ensemble, la prise en compte du « facteur russe » dans ce voisinage et le rôle de la Pologne dans la région « Est ».

La représentation liée au voisinage oriental dans son intégralité

Quel est le contenu et la structure de la représentation relative au voisinage oriental dans son intégralité ? La représentation révélée par la confrontation entre les pratiques des acteurs polonais –deux des *non-papers* produits par le ministère polonais des Affaires étrangères– et leurs discours sur cette zone, est formée de plusieurs points qui s'agrègent entre eux. Leur contenu et leur articulation seront rapportés ici de la manière la plus simple possible, sur la base des deux méthodes envisagées.

Les résultats issus de la confrontation des discours et des pratiques

Dans les documents produits par le ministère polonais des Affaires étrangères en 2003 puis en 2008, le voisinage oriental de l'Union européenne est présenté comme une vaste zone, avec de fortes interconnexions. Malgré des spécificités propres aux situations de chaque État,

question relative à sa participation ou non : la Russie verrait la PEV comme un moyen de la priver de son influence sur l'Europe orientale. Voir : Marta JAROSZEWICZ, *Consequences of the Schengen area enlargement for the EU's Eastern European Neighbours*, *op.cit.*

ils forment *grosso modo* un vaste ensemble. Le *non-paper* de 2003 évoque en ces termes les connections fortes au sein de la région :

« [...] the countries of Eastern Europe, due to their common historical experience in the 20th century, have a lot of similar problems that result from the legacy of almost a century of communist rule. Despite opening to the West, their economies are still dependent on each other. Moreover, strong political connections exist between them »¹.

Le projet de 2008, beaucoup plus bref et peu nourri de détails évoque la coopération multilatérale entre ces États, montrant qu'ils sont bien envisagés comme faisant partie d'un tout.

Cet espace est dans ces deux textes conçu comme une vaste zone instable, posant de nombreux défis dans la mesure où la démocratie et l'économie de marché n'y sont pas encore vraiment bien implantés et où la corruption et les violations des droits de l'homme y sont encore monnaie courante. Ceci ne semble pas constituer une *menace* en soi pour la Pologne ou pour l'UE, mais plutôt un *enjeu* lié aux menaces en termes de *soft security* que ces États du voisinage pourraient éventuellement amener aux portes de l'UE : coups d'État, renversements de régime, conflits ethniques ou civils pouvant générer un flot de migrants ou bien menacer les intérêts polonais et européens dans la zone –investissements commerciaux et financiers, mais aussi et surtout, importations de gaz dont la plupart des pays européens dépendent. L'instabilité chronique de ce voisinage en fait donc un enjeu pour ses voisins occidentaux. De plus, l'élargissement de l'Union européenne en mai 2004 a amené à la frontière de ces pays une prospérité économique dont ils demeurent pour l'instant exclus. De fait, la différence de niveau de développement fait craindre l'émergence de tensions parmi les populations frontalières restées à l'écart de l'UE. Ce point est clairement souligné par le *non-paper* polonais de 2003 :

« Only by eradicating divisions between the enlarged Union and its Eastern neighbours can stability, security and prosperity be secured at the Union's eastern borders »².

Ainsi, l'idée est simple : l'instabilité de ce voisinage implique de participer au développement des pays qui le composent, de renforcer la démocratie, d'œuvrer à la prospérité économique,

¹ *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit., p.2.*

² *Ibid., p.1.*

pour créer un environnement stable aux portes de l'Union Européenne – afin que sa frontière extérieure ne soit pas assaillie par des flux de contrebande, de trafics de drogues et d'armes, de migrations clandestines qui risqueraient de fragiliser sa sécurité interne¹. Le voisinage est donc une zone en mal de sécurité et de prospérité, ce qui est potentiellement dangereux. Cette conception se retrouve dans le document de 2008 du ministère polonais des Affaires étrangères : même si cela n'est jamais mentionné comme tel, l'ensemble du projet a pour but final d'œuvrer à la prospérité dans le voisinage, en attestent les grands chapitres du documents relatifs aux aires de coopération à construire entre l'UE et ses voisins, comme par exemple les deux suivants :

« 1/ *Political and security* : democracy, common values, rule of law, as well as co-operation in the field of foreign and security policy, civil service and local administration ; [...]

3/ *Economic and financial* : Implementation of reforms foreseen in the Actions Plans ; economic integration of the Eastern neighbours, removing trade barriers between the EU and the Eastern neighbourhood ; development of transport and teleinformatic networks ; co-operation between independent regulators ; tourism »².

Dans ces deux dimensions de coopération, l'enjeu sous-jacent est bien de créer, par tout un ensemble de mesures, de la prospérité et de la sécurité dans une zone qui s'en trouve dépourvue, et ce pour que la Pologne et l'Union européenne soient en sécurité, car préservées d'éventuelles menaces émanant de ces États. Ce point apparaît également dans les entretiens réalisés avec différents acteurs du milieu décisionnel polonais étudié, dont quelques extraits les plus révélateurs ont ici été sélectionnés. Évoquant les raisons pour lesquelles le voisinage

¹ Cette idée se retrouve dans le document de la Commission européenne de 2003 mettant en place la politique européenne de voisinage. Il y est ainsi mentionné que « l'Union [est] déterminée à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières. [...] Une interdépendance accrue – à la fois politique et économique – peut être un moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable tant à l'intérieur des frontières de l'Union qu'au-delà et propose que l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage – un "cercle d'amis" – caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération ». Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *op.cit.*, p.2. Le document d'orientation de la Commission Européenne daté du 12 mai 2004 souligne quant à lui qu'« il appartient à l'UE d'apporter une contribution spécifique à la stabilité et à la bonne gouvernance dans notre voisinage immédiat et à promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'Est de l'Union Européenne [...] ». Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission*, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », *op.cit.*, p.6.

² *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership*, *op.cit.*, p.3.

constitue un enjeu pour la Pologne, un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Affaires européennes répond :

« I guess, it is [...] about the economy... I guess only Germany is the biggest contributor than Poland in the Ukrainian market, and we are economically interested into these countries, and also security wise... It is also a matter of security... we can say that there is a kind of paradigm that with security with Eastern countries, with democratic neighbours, we are safer »¹.

L'idée selon laquelle le voisinage est une zone dépourvue de prospérité et de sécurité, et qu'il s'agit bien de lui en apporter, figure également dans certains entretiens avec des experts :

« Well the strategic goal of Poland is to enlarge the area of democracy, market economy, and stability further East, to make the Eastern neighbourhood as much as possible based on the same level and the same standards as the EU. That's the main idea, main strategic interest of Poland towards its neighbours. Of course, this can differ because of there are very much different situations of the neighbours, they are very different from each other, they do not constitute any kind of natural region or political space »².

« Well the basis of Polish policy in the Eastern neighbourhood is to ensure its prosperity as well as its security »³.

Si le voisinage est envisagé comme une zone où il faut apporter prospérité et stabilité européenne, cela résulte de la vision qu'en ont les acteurs d'un espace potentiellement instable du fait du fonctionnement de ses États reposant sur des normes différentes de celles en vigueur au sein de l'Union européenne. Ces États ne sont en particulier pas perçus comme libres et indépendants politiquement. Les deux documents officiels étudiés insistent sur la nécessité d'instaurer l'État de droit parmi ces voisins –le document de 2003 directement, alors que celui de 2008 évoque plus timidement les deux termes de « *democracy* » et « *rule of law* »⁴. Cette même idée se profile dans les entretiens réalisés auprès des acteurs, ce qui semble attester de la prégnance de cette représentation. Le passage suivant d'entretien est fort représentatif de cette idée, car la personne interrogée établit, sur la base d'un raisonnement par analogie historique, des comparaisons entre la situation passée de la Pologne prisonnière du

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

⁴ *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership*, *op.cit.*, p.3.

jou communiste et celle, actuelle, des pays de l'Est de l'Europe. Ceci tend à confirmer la croyance ancrée dans les esprits d'un manque d'indépendance politique et de choix démocratique de ces États :

« Every country has its, I believe, two objectives, every country, whatever France or Poland : first is development and second, security. As we are drawing on NATO for security and we are drawing on EU for development, because Europe is our place to be. We are as much European as everybody else, it's just the Cold War that prevents us to be one of the founding fathers of the EU. In both cases, of development and security, we strongly believe that our Eastern neighbours are very important part of it, for positive, or for elimination of the negative influence. I am sure you know this statement that European Union exports stability and prosperity, and that's exactly what we mean : it did export stability and prosperity to our country which is now in EU to greater extent than for example Sweden or Austria which were countries already developed following the Second World War prosperity. We didn't participate in it, because we couldn't, so for us, joining the EU and this sort of experiencing of development like we did in the last years, is the first peace dividend we ever had. You had it before, we didn't. For us, some people say with some exaggeration, the second World War has ended in 1989, all the consequences of the Cold War... (heu)... of the Second World War have ended in 1989. It's a little bit of an exaggeration, but the psychology of the statement is there, it is there I mean, psychology of it. So we believe that as many countries and political parties, and trade unions like in France many of them have supported Polish *Solidarity*, you know trade unions *Solidarity* with Wałęsa and all of us, during the most difficult times, we offer the same support to our friends in the East to develop as democratic, stable, independent, and prosperous countries. So for us, it is a sort of a moral obligation, but it is also very much a cold-headed political statement : we need those countries to become, to stand independence or to gain their independence, like in the cases of Belarus or Moldova, to defend their independence like in the case of Georgia now [*l'entretien se déroule en août 2008, au moment de la guerre entre la Russie et la Géorgie*] »¹.

Pour toutes ces raisons, le voisinage est bien perçu comme instable et imprévisible. De cette perception d'imprévisibilité naît l'idée qu'il faut rendre ces voisins prévisibles, *i.e.* faire en sorte qu'ils fonctionnent avec les mêmes normes que l'UE, à savoir le pluralisme démocratique, l'absence de corruption, la concurrence ouverte et non faussée, le respect de l'État de droit et des droits de l'homme. Le document de 2003 du ministère polonais des Affaires étrangères le résume en ces termes :

« The EU Eastern policy should have its main objective abolishing the existing division lines through assistance and closer co-operation with the adjacent countries that should be based on the common values and interests »².

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

² *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.*, p.1.

Cette idée réapparaît dans le document de 2008 qui met l'accent sur l'acquisition de normes démocratiques et de valeurs communes par ces voisins –qu'elles soient politiques, économiques, sociales ou juridiques. Les raisons de leur exportation aux pays voisins sont les suivantes. Premièrement, avoir les mêmes normes que l'UE induirait une croissance de prévisibilité et une baisse de toute menace éventuelle aux portes de l'UE. L'exportation des normes européennes dans le voisinage établirait donc naturellement des relations prévisibles et ordonnées entre l'Union et ses voisins. Cet aspect de la représentation du voisinage oriental de l'UE est mise en exergue par Zdzisław Najder :

« [Eastern Europe is] between the EU and Russia, which has its own ambitions... how do we define these ambitions? There are alternatives, whether they are a new imperialism, or whether they are searching, beating abroad, to find a new national identity, whether they are scared or whether they want to scare us... But there is a zone between them and us, and it is in our interest, in the interest of Poland and in the interest of the Union, that this area, between Russia and the EU, be predictable. Predictable is the lowest common denominator, is the most limited demand... also we would like them to be democratic, and also, more because of our private national reasons, we would like them to be independent and free »¹.

Deuxièmement, favoriser un environnement stable, *i.e.* démocratique, chez ces voisins permettrait d'éviter que des « conflits gelés » ne dégénèrent –comme cela pourrait être le cas en Transnistrie– ou que des luttes politiques internes ne se transforment en conflits civils –en particulier dans le cas des tensions récentes en Moldavie, en Ukraine ou en Géorgie par exemple. Les deux éventualités représentent en effet selon les décideurs polonais une menace pour l'Union puisqu'elles entraîneraient des migrations, des trafics en tout genre et surtout parce qu'elles augmenteraient encore le différentiel de développement entre l'Union et ses voisins. Autrement dit, élargir la zone de paix européenne aux voisins orientaux de l'UE permettrait d'y exporter sa sécurité interne. Pour toutes ces raisons, la nouvelle gestion de cette frontière passe donc, selon Stephan Stetter, par une politique de « *de-bordering* » de ce voisinage, passant non seulement par la coopération, la stabilité et l'accès à des politiques européennes², mais aussi par une mise en convergence avec les législations et les structures réglementaires de l'UE.

¹ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

² Stephan STETTER, « Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean », *EUI Working Papers*, RSCAS 2005/34, European University Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Et de fait, pour que ces États atteignent ce stade de démocratisation, il faut les aider à s'émanciper, par une aide substantielle de l'UE : le voisinage est donc perçu comme une zone à démocratiser et à européaniser. Ces États doivent graduellement se rapprocher des standards européens –standards présentés comme universels–, mentionne le *non-paper* polonais de 2003 :

« In the mid-term perspective, the Eastern policy of the EU could aim at a gradual progress towards a European space of political and economic co-operation within the area of Wider Europe. It should be build on the concept of the common European economic space [...], including political co-operation and both a social and human dimensions »¹.

Dans les entretiens effectués, sous couvert de discours sur l'intérêt national polonais et l'intérêt européen, se retrouve cette idée du voisinage comme zone à démocratiser, où les normes communautaires doivent être implantées, ce qui confirme *in fine* l'importance de cette représentation du voisinage :

« It is about our interest, you know, and the interest of every single country in Europe, which likes to have its neighbours, direct neighbours, developing in the same structures as they do... (heuu)... Well it is quite obvious that Poland would like to see Ukraine, Belarus, and if possible also Russia, to integrate in the same structures as we integrated, to modernize in a way we did, to follow the way of development... (heuu)... that proved to be successful, and most importantly... (heuu)... it is difficult... (heuu)... any country... (heuu)...any country would like to avoid situation of having a new... wall on its borders »².

Au final, un dernier aspect de la représentation relative au voisinage oriental est la certitude de son « choix européen », choix qu'il faut encourager car il va dans le sens de sa démocratisation. Dans le document du ministère polonais des Affaires étrangères de 2003, les voisins sont envisagés comme des « amis » avec lesquels la Pologne et l'Union européenne se doivent d'entretenir de bonnes relations. Ces États sont considérés comme appartenant à l'Europe, à ce qui est alors identifié comme sa « civilisation politique » : ils appartiennent géographiquement et historiquement au sous-continent européen, auquel il faut qu'ils soient rattachés politiquement et économiquement. Plus spécifiquement, dans le cas de l'Ukraine, ce document précise que :

Institute, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, Mediterranean Programme Studies, Florence, pp.3-4.

¹ *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.*, p.2.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, à Varsovie le 7 Avril 2009.

« As far as Ukraine is concerned, it is in our opinion in the interest of the enlarged EU to recognise the European choice of this country, which is so important for stability and security in the eastern part of the continent »¹.

Ce texte mentionne un peu plus loin l'adhésion finale de l'ensemble des pays voisins à l'UE comme objectif à long terme du processus visant à leur démocratisation et leur européanisation :

« In the long-term perspective, the countries, if they wish so and if they are capable of meeting membership criteria, should have an option of accession to the European Union, though the process of their integration would certainly be much more difficult and long-winded than that of the present candidate countries of CEE [*le document a été rédigé avant l'entrée officielle de la Pologne dans l'Union européenne au 1^{er} mai 2004*]. The perspective of joining the EU, however distant, would constitute for them a strong incentive to undertake efforts in furthering democratic and economic reforms »².

Le projet polonais de 2008 mentionne plus discrètement le besoin d'une « offre européenne » dans le voisinage oriental, qui est la raison d'être du projet de Partenariat oriental, mais gomme la mention d'une adhésion même lointaine à l'UE, devenue inaudible par ses partenaires européens depuis la dernière vague d'élargissement en 2007 :

« There is a need to strengthen the European offer in the Eastern dimension and to develop an Eastern Partnership »³.

Si les termes des documents sont flous, reste que l'objectif même du projet est net : offrir une réponse précise aux défis posés par les voisins orientaux, perçus comme des États à démocratiser et européaniser. Cette idée est au cœur des objectifs mêmes du projet. Cette conception d'une vocation européenne et d'un choix européen des pays du voisinage transparaît dans le discours des acteurs interrogés, ce qui confirme l'importance de cet aspect de la représentation du voisinage oriental dans le milieu décisionnel polonais. Certains passages d'entretiens sont emblématiques de cette représentation d'un voisinage « européen », dont la vocation européenne doit être soutenue et guidée :

« The geographical Europe... the political Europe has not covering the whole geographical Europe. But our long term goal is, I believe, to bring close the political borders of Europe to the geographical borders of Europe. And we believe that no country which deserves of course it, should not be excluded with the article 49 of

¹ *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit., p.3.*

² *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit., p.3.* La Russie n'est pas incluse dans ces projets d'adhésion, alors que ce document de 2003 la mentionne encore comme faisant partie du voisinage oriental de l'UE.

³ *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership, op.cit, p.1.* Document disponible en Annexe 4.

promess of possible future membership. However, that is sometimes wrongly perceived that Poland supports a fast track membership for any kind of neighbours, like Ukraine ; it is not so, we support developing the relationship with Ukraine and strong support towards Ukraine, with a certain clear perspective to provide them a certain chance. If they were be devolopping and prepared enough, they could be welcomed as a member. But it is not a fast track integration it will take a long time, rather a decade than a year... so it is a kind of long term process. But building kind of united Europe but it is very important to build a united geo...on firm grounds, on a firm grounds including common standards, including common values, common norms ; this is very important : not to construct it artificially but on the real firm grounds. In this context, well the Europe, the political Europe will be there where the standards would be »¹.

« European attractiveness does not come through using force or autocratic persuasion, it comes from the fact that Europe is a model of civilization, people find it attractive and all the point that Russia lost his neighbourhood comes from the fact its prefers a more assertive tactic that clearly play the Russian game, quite the opposite. So it's more about consolidating the Eastern neighbourhood on its own choice, and that choice is European ; if Belarus could made its own choice, it would probably have been the same one. Belarus is a different story for various reasons, but the other countries have decided, and it's really about making their expectations come true, writing their own future to that of European atlantic community »².

En résumé, derrière le discours prescriptif des deux documents officiels du ministère polonais des Affaires étrangères et sous les propos relatifs à l'intérêt national polonais dans le discours des acteurs interrogés, une représentation du voisinage oriental est clairement identifiable. Elle se structure en différents points qui s'articulent entre eux. Le voisinage est perçu à la fois comme une zone « amie », « européenne », mais également comme un espace instable qui constitue un défi du fait de son imprévisibilité. En conséquence, cette zone doti être démocratisée et européanisée pour réduire non seulement les *éventuelles* menaces qui pourraient en émaner mais surtout donner plus de prévisibilité aux rapports entre la Pologne, l'UE et ces États en contribuant à la mise en place dans ces États de normes identiques, « européennes ».

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Marek Menkiszak, directeur du département d'études russes du *Center for Eastern Studies*, à Varsovie, le 21 août 2008.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

Les résultats issus de la technique des associations verbales

Passons maintenant à l'analyse des résultats de l'usage de la technique des associations verbales. Afin de mettre en évidence la représentation que les personnes interrogées avaient du voisinage oriental dans son intégralité, le mot clé retenu a été « *East* ». Les termes évoqués par les acteurs à l'audition de ce terme ont été classés, puis codés dans un premier tableau, qui figure en annexe¹. Le croisement entre la fréquence et le rang d'apparition des mots évoqués permet de construire les deux tableaux suivants, où la case surlignée représente le noyau central de la représentation :

¹ Se reporter à l'Annexe 5.

Tableau 2 – Structure de la représentation liée au terme « East »

EAST		
	rang moyen < 2,23	rang moyen > 2,23
fréquence > 2,24	Russia, Ukraine/Belarus/neighbours, Asia/Chine/Orient, orthodox Church/spirituality,	<i>future/future of the EU</i>
fréquence < 2,24	<i>challenges/important, ce que l'Ouest ne peut comprendre/complex, inferior to the West/undeveloped, huge unused area/space, Eastern Europe, history, Poland</i>	<i>problems, beauty, energy, peripheral, Central Europe, Germany, vocation, myth, nouveauté/innovation</i>
Éléments du noyau central (en gras éléments les plus saillants)		
EAST menace ?		
	rang moyen < 2,23	rang moyen > 2,23
fréquence > 2,24	n,n,n,n	-
fréquence < 2,24	-, -,n,n,n,+,+	-, -, -,n,n,n,n,+,+
total de réponses	10-, 30n, 7+	

Il convient d'analyser dans un premier temps le contenu et la structuration du noyau central de la représentation, avant de passer, dans un second point, à l'examen du sens des réponses données par rapport à la question que nous nous posons, à savoir « le voisinage oriental – l'Est– constitue une menace ? ».

L'analyse du contenu du noyau central montre que celui-ci est composé des termes « *Russia* », « *Ukraine / Belarus / neighbours* », « *Asia / China / Orient* » –qui en sont les éléments les plus saillants– mais aussi « *Orthodox Church / spirituality* ». Il s'agit de vocables renvoyant à des éléments physiques, géographiques et culturels, propres à une localisation géographique distincte de celle de la Pologne, pays depuis lesquels les acteurs interrogés se projettent à l'Est. Les réponses sont donc à mettre en relation avec ce qui est situé à l'Est de la Pologne, à savoir son voisinage oriental immédiat (l'Ukraine, le Belarus, les « voisins »), la

Russie, mais aussi, beaucoup plus à l'Est, l'Orient, l'Asie et la Chine. La référence à l'Église orthodoxe et à sa spiritualité est liée à cette projection spatiale : la Pologne, pays catholique est en position de frontière par rapport au monde orthodoxe. L'Est commence donc là où les clochers des églises catholiques sont remplacés par les bulbes orthodoxes. Ces réponses propres au noyau central ne sont pas vraiment surprenantes : le terme « *East* » étant en soi assez neutre et renvoyant à une orientation géographique, il entraîne des réponses du même genre. Il n'est donc pas étonnant qu'elles renvoient à des questions identitaires, à ce qu'est l'Est par rapport à la Pologne. Le même terme posé à des Français aurait sans doute donné lieu à l'évocation de termes comme « Allemagne », « Europe centrale », ou bien « Pologne », étant donné ce que représente l'Est pour les habitants de territoires situés à l'Ouest du continent européen. Les éléments périphériques de la représentation – croyances ou des jugements plus marginaux – renvoient quant à eux aux éléments déjà esquissés avec l'utilisation de la précédente méthode de confrontation discours / pratiques. Ils montrent en effet que (case B) l'Est est très fréquemment associé aux termes « *future / future of the EU* », soit à une zone où l'UE est appelée à s'étendre et qui constitue pour elle un enjeu futur. Certains termes, peu évoqués par les acteurs (case C), manifestent également l'idée d'une zone sous-développée par rapport à l'Europe (« *inferior to the West / undevelopped* »), aux enjeux complexes (« *ce que l'Ouest ne peut comprendre / complex* »), mais dont il est néanmoins important de se préoccuper (« *challenges / important* »).

Restent à analyser les réponses à la question que nous nous posions, relative à la représentation du voisinage oriental comme d'une menace. Une première analyse de la totalité des réponses codées permet d'esquisser une tendance générale : avec dix « - », sept « + » et trente « n », la question du voisinage oriental ne semble effectivement pas cadrée sur l'existence d'une éventuelle menace. De plus, l'écrasante majorité des réponses sont neutres, ce qui tend à montrer que pour les acteurs, analyser l'Est en terme de menace n'a aucun sens. Au vu des réponses agrégées, le voisinage oriental, l'Est, n'est pas cadré par les acteurs directement en termes de menace. Ce point est confirmé par l'analyse du codage du noyau central, qui ne contient que des réponses neutres (quatre « n ») : ce cadrage ne fait pas sens pour les acteurs.

Pour résumer, les analyses qui peuvent être effectuées grâce à la technique d'associations verbales à partir du terme « *East* » tendent à valider les résultats obtenus à l'aide de la première méthode. La représentation du voisinage oriental dans son ensemble est

celle d'une zone importante pour l'Union européenne qui ne constitue *pas en soi une menace, mais un défi*, du fait de son instabilité et de son imprévisibilité. Il faut également noter que la première méthode montre qu'une autre représentation, liée à celle-ci, transparait de temps en temps dans les discours des acteurs : celle sur la Russie, enjeu sous-jacent dès lors qu'est abordée la question de cette vaste zone « coincée » entre l'Union européenne et cet État.

« *The Russian factor* » : la représentation du voisin russe dans le voisinage oriental

La Russie a toujours été une considération cruciale dans la politique étrangère polonaise. Le temps et la place font défauts pour revenir en détail sur les difficiles et houleuses relations polono-russes, tant la question, passionnante, mériterait développements et approfondissements¹. Elles ne seront envisagées ici qu'au prisme du système de représentations qu'ont les décideurs polonais de leur voisinage oriental. En effet, étant donné que la Russie se trouve présente dans le voisinage oriental –pas nécessairement parce qu'elle en fait partie, au sens géographique, les acteurs ne l'incluant pas systématiquement dans une définition géographique des *near abroad*– mais plutôt en raison de ses intérêts dans la région et de ses liens avec son étranger proche, les ex-républiques soviétiques². Se trouve donc inclut dans le système de représentations des décideurs polonais du voisinage oriental, des éléments relatifs à cette présence russe, au « facteur russe », dans la région –désigné ici par l'expression « *Russian factor* »³.

¹ Pour plus de détails sur les relations polono-russes on peut se reporter (entre autres !) aux travaux suivants : Iver B. NEUMANN, « Conclusion : Soviet Foreign Policy Towards Its European Allies », in WESTAD Odd Arne, HOLTSMARK Sven, NEUMANN Iver B (dir.), *The Soviet Union in Eastern Europe, 1945-89*, St Martin's Press, New York, 1994 ; Ilya PRIZEL, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », in Ilya PRIZEL, Andrew MICHTA (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, op.cit., pp.95-128 ; Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », in Ilya PRIZEL, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, op.cit., pp.109-152 ; Bruno DRWESKI, « Pologne-Russie : Mythes, réalités et perspectives », in BAFOIL François (dir.), *La Pologne*, op.cit., pp.459-476.

² Rappelons à ce titre que la Russie et l'Union européenne emploient le même terme « *near abroad* », « étranger proche », pour décrire cette région intermédiaire entre eux que constitue l'Europe orientale.

³ Cette expression nous a été suggérée par Mme Elzbieta Stadtmuller lors de nos discussions sur le sujet. Nous la remercions ici bien chaleureusement pour son écoute et ses conseils. Précisons par ailleurs dès maintenant que nous ne nous intéressons pas ici à la position russe sur la question de ses « étrangers proches », ni à la question de la difficile relation d'altérité entre la Russie et l'Europe. En

Les résultats issus de la confrontation des discours et des pratiques

Le document de 2003 du ministère polonais des Affaires étrangères incluait la Russie dans sa définition géographique du voisinage oriental. Pourtant les mesures concernant cet État étaient largement découplées d'autres liées au pays d'Europe orientale. Dans le même ordre d'idée le document de 2008 n'inclut pas la Russie, même pas mentionnée. Il était désormais acquis que la Russie devait être traitée comme un enjeu à part, en marge des relations avec les voisins orientaux, et non comme l'un d'entre eux. Ceci résulte largement de la position de Moscou sur le sujet, qui refuse de se voir inclure sur un pied d'égalité dans les politiques de l'UE liées aux relations de voisinage. Il semble que les décideurs polonais aient intégré cet état de fait. Mais si la Russie est officiellement considérée comme un cas à part, les discours des acteurs interrogés font pourtant indirectement le lien entre voisinage oriental et présence russe dans la région –sans pour autant que ces discours traduisent une méfiance anti-russe souvent attribuée aux Polonais. On s'attendait, en faisant notre terrain et en interrogeant les acteurs sur la Russie et son rôle dans le voisinage oriental, à trouver pléthore de diatribes anti-russes et de plaintes sur la menace russe dans cette zone. Ce ne fut pas le cas : les discours sont dans l'ensemble très nuancés et laissent plutôt poindre une représentation beaucoup plus neutre du facteur russe dans le voisinage. La représentation des décideurs polonais de la présence russe dans le voisinage oriental est dans l'ensemble beaucoup plus (trop ?) nuancée que ce que le sens commun ou les titres parfois alarmistes des journaux européens ou polonais auraient pu laisser croire. La technique des associations verbales ne confirmera cependant que très partiellement ces résultats. Dans les discours des

ce qui concerne les difficiles relations identitaires entre la Russie et l'Europe et l'éventuelle auto-exclusion russe du jeu européen, se reporter aux travaux suivants : Iver B. NEUMANN, « Russia as Central Europe's Constituting Other », *East European Politics and Societies*, vol.7, n°2, Été 1993 ; Iver B. NEUMANN, « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol.2(2), 1996, pp.139-174 ; Iver B. NEUMANN, *Russia and the Idea of Europe – A study in identity and international relations*, Londres, Routledge, 1996 ; Iver B. NEUMANN, *Uses of the other – « The East » in European identity formation*, Manchester, Manchester University Press, 1999 ; Iver B. NEUMANN « The Geopolitics of Delineating "Russia" and "Europe" : The Creation of the "Other" in European and Russian Tradition », in TUNANDER Ola, BAEV Pavel, EINAGEL Victoria Ingrid (dir.), *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Oslo, Londres, Sage Publications, 1997 ; Sergei MEDVEDEV, « EU-Russian Relations – Alternative futures », *FIIA Report 2006*, n°15, Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA) ; Sergei PROZOROV, *Understanding conflict*

acteurs, le lien parfois établi entre la Russie et le voisinage oriental laisse émerger une représentation qui porte à la fois sur la manière de considérer la zone du voisinage oriental, mais aussi d'envisager le « facteur russe ». Cette représentation du lien entre Russie et voisinage oriental s'articule en fait autour de deux points. Le premier est relatif au rejet par les décideurs polonais d'une certaine grille de lecture « géopolitique » de la zone du voisinage oriental, issue de la Guerre froide : leur affirmation d'une certaine vision du voisinage induit, en creux, le rejet d'une autre, celle d'une zone de jeux à somme nulle entre la Russie et l'Europe, et *in fine*, traduit une certaine représentation de l'enjeu russe dans le voisinage. En recoupant les entretiens un second point est perceptible : les acteurs font une distinction subtile entre l'enjeu que représente la Russie dans la zone –dans la mesure où il s'agit d'une grande puissance dont on anticipe les réactions– et les problèmes qu'elle pourrait amener –le lien entre les deux n'étant pas automatique.

Premièrement, la question du voisinage oriental est en partie liée à celle de la présence russe, géographique et politique, dans cette zone. En effet, les décideurs polonais envisagent la zone du voisinage oriental comme manquant de sécurité et de stabilité, parce qu'ils considèrent bien souvent que les jeux dans ces pays sont encore largement faits par Moscou. Ils anticipent les réactions négatives de « l'ours russe » face à la démocratisation et à l'eupéanisation de territoires que la Russie estime relever de son étranger proche :

« Strengthening administration, business environment, and rule of law of any country in the world, is to our... benefit, I think, and [...]... we should do for the stake of Ukraine, Moldova, Belarus not to talk about the Caucasian countries... because it is good in itself, it has anything to do with the fact that the Russian are here, or there, or that the Duma thinks that way or this way... If we have better transparency and legislation in Ukraine, and less corruption there, then we are... all would be better, including the Russians, I think... (heuu)... perhaps not all one by one, because certain would lose their influence and source of incomes, but... that is the thing with the corruption »¹.

Or, si les acteurs polonais se font dans leurs propos les chantres de la démocratisation du voisinage oriental, ils refusent d'envisager le Partenariat oriental comme l'instrument d'une lutte d'influence géopolitique entre Moscou et l'Union européenne. Une telle analyse en terme de « jeu » entre grandes puissances, rappelant l'époque de la Guerre froide, est faite par

between Russia and the EU : the limits of integration, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2006.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

la Russie, soulignent-ils. D'après eux, le problème est justement que perdure à Moscou cette grille d'analyse en termes de zones d'influences :

« Russia does not want EU to have a Eastern policy, because of its "sphere of influence" way of thinking. So, you know... (*longue hésitation*)... it is not "anti-russian", it is just to... (*soupir*)... it's come from the fact that, again, we are not ready to accept the fact that the world is divided in two spheres of influence. We believe that Ukraine and others belong to Western democracies, and make and develop relations with them »¹.

« We don't believe in spheres of influences, so, so we just reject this, and we don't see... (heuuu)... in any cases, not only in the case of Russia. Speaking in terms of sphere of influence is not the XXIth century, so we don't believe in this, and we, we will always be against having sphere of interests... Georgia is not in the sphere of interest of Russia, it is a sovereign country, and it can do whatever it thinks is good for Georgia ; the same is for Ukraine... »².

Cette grille d'analyse, ancienne, selon les décideurs interrogés, est à ce titre, d'autant plus rejetée :

« I am very unhappy about this whole talk of sphere of influence because spheres of influence, it reminds me of Mr Churchill, Mr Roosevelt, and Mr Stalin at Yalta and this piece of paper where they kind of cut Europe... I don't think there should be sphere of influence, there are countries independent, and they behave well, and they are friendly neighbours and they should be allowed to do what they like, and therefore, this idea that we accept that Ukraine is the Russian of influence, or Georgia is in... or Poland is in... I, I don't accept this argument. I think that... I would hope that the EU is just defending the principles of various treaties including the Helsinki Treaty and... (*silence*)... just spreading the values that we think are good, and not values that are... especially dangerous. So, so, I, I... I just don't like talking in this sense [...] »³.

« Russians are... the Russians perceive the world in a very old fashioned way... (heuu)... and using the language as zone of interests, or zone of influence, and lines dividing... (heuu)... where we can go and where we cannot go... (heuu)... where we can send somebody or where we can not send somebody... This is a XIXth century language... and it is clearly incompatible with the reality simply »⁴.

Dès lors, il s'agit de convaincre Moscou de se défaire de cette grille dans sa compréhension du Partenariat oriental –étant donné que cette politique a pour but d'intervenir dans un espace identifié par Moscou comme relevant de sa sphère d'influence :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs* à Varsovie le 22 août 2008.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

⁴ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

« It is also about convincing Russia that it [*Eastern Partnership*] is not against them... Ok, if you look at it from the geopolitical side, you know... from my point of view I am more... you know, personally as working in the administration... from my point of view, we don't want to... there is no competition... there should be no rivalry. But of course, if you see it from the geopolitical point of view, from the analytical point of view it is true that... some would agree, some not... that there is some strong disagreement... of course for Russia, it is the "close neighbourhood", they called it like that, and you know, it is a sphere of their influence... and if something is built in the EU for Eastern countries, it is not always seen in such an optimistic point of view by Moscow... But you know it is also a problem of who is the leader in Moscow... if it is... I am not sure that if... if you know, the thing that Bush said about Putin, that it is a true democrat, is true, you know... it is just a matter that if Russia was different, they would probably not see anything bad in going on Western values and work with it... So I guess you know... We don't want to show that Eastern Partnership is something against Russia, and it isn't... there is no will on the Polish side, or in the Swedish side, or in the European side, to go against Russia... you know if Russia thinks that making those countries more, more secured, richer, more democratic, is against their interests, that's I guess, the problem of Russia, not the problem of the EU. I would say like that... but that's just my private opinion, not as a civil servant »¹.

Deuxième point, si les décideurs polonais anticipent les possibles réactions négatives de la Russie quand sa « sphère d'influence » est approchée, ceci tend à renforcer l'importance pour eux de l'enjeu russe dans la région. Autrement dit, la Russie est bien un enjeu, un objet de préoccupation pour les décideurs polonais dès lors que se pose la question du voisinage oriental, non pas tant pour les menaces directes qu'elle pourrait encore faire peser sur celui-ci, mais bien plus par anticipation de possibles réactions négatives à la démocratisation et à l'europanisation de ses voisins. La Russie demeure, selon leur propre expression, « *in the back of the mind* » des décideurs polonais, non pas en des termes négatifs, mais plus par anticipation des réactions d'un État considéré comme une grande puissance dont il s'agirait de ne pas brusquer les intérêts. À ce titre elle constitue donc un enjeu, sans pour autant être envisagée comme une vraie menace en termes de sécurité. À la question de savoir si la Russie restait une menace dans le voisinage oriental, les réponses sont globalement nuancées² :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Il existe cependant des positions plus radicales sur la présence russe dans le voisinage oriental et sur la menace qu'elle fait peser à la fois sur les voisins directs, sur la Pologne et sur l'Union européenne dans son ensemble. En voici quelques exemples : « Well, well... yes... yes, I would say yes... it is always there, but now with this strategic been totally reshifted, we are being more constructive Russia and we are talking to Russia... we want to, we really want to file this stereotype that we are anti-Russian... So this is, this is the new element in the Foreign policy... But of course, it remains there, that we have to be very wary and we have to... we have to... observe what the EU is doing in their relations between the EU as such and the Russia [...] ». Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009. « I think this is not only a feeling, this is also the reality, because if you take the case Marie Campain – « *La genèse du Partenariat oriental* » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

« Russia is... Russia is always a consideration you know, in policy, but not because we fear Russia or because we are hostile to Russia ; on the contrary because we want to have a friendly country next door... Everyone wants to have a friendly country next door [...] »¹.

« Hum...(il rit un peu). Somehow yes, of course. But it shouldn't be... it shouldn't be assess as a source of problems. Simply we should rather... (Heuuu)... treat Russia as a special partner, that simply needs some... more dialogue... and to treat it as natural... It is nothing special... each country has its... (Heuuu)... own interest, that are completely different... or could be different to our interests. [...] So actually Russia is not a burden to Poland, not at all... But of course, it is our neighbours, we should always take into consideration the positions of our neighbours. It is part of the... (Heuuu)... constellation which is around Poland. So we can not just, you know...(Heuuu)... do or prepare our initiatives, our policies, without taking into consideration the... (Heuuu)... you know, environment... (Heuuu)... political environment. It is a natural part of our environment. But, not in... (Heuuu)... not in negative way. In negative way we could treat it, as... (Heuuu)... not our neighbour. But of course, some journalists assess it as a trouble-maker... you know, saying that Russia is a trouble-maker. Somehow it is, but simply... it is natural that a big country has it own interests and that could be completely different to us »².

« Yes, probably yes. But... you know, it is important to kind of understand that... it is not that we are anti-Russian or russophobic... it is just a matter that you have to understand that if you have a very big neighbour, with not a really democratic government, which is not the most stable country in the world and has big army, you know, with different people that could lead... of course, you have always to keep on the back of your mind that Russia is somewhere there... But I would say that (*il rit un peu*)... for the... for most leaders in European Union it should be there (*il rit un peu*)... it is not only, you know, a Polish thing, you know. Of course, it is true that... if we are going into Eastern policy, there is always Russia in the back of our heads, you know, you can not look at Ukraine, without looking at Russia, and keys to Minsk are in Moscow, not in Brussels, so... yes... »³.

of Slovenia... (heuuu)... Slovakia sorry... this winter [*durant l'hiver 2009, la Slovaquie avait été durement affectée par la crise du gaz entre l'Ukraine et la Russie*]. You have a country in the EU, taking just the European currency, Euro, and being a part of the Currency Union in the EU... so very European country. And on another hand this is a country 90% dependant on the delivery of gas from Russia. And during this crisis between Russia and Ukraine, they were totally helpless in this situation... and that's show... (heuuu)... to what extent, how some of us are still dependant of, of... Russia. And totally dependency is for sure not very good precondition for partnership between the countries. You have not any partnership if you are 90% dependant of you partner ». Entretien réalisé par l'auteur avec Marek A.Cichocki à Varsovie, le 7 avril 2009. Ces propos sont tenus ici par deux acteurs appartenant à la « nouvelle » génération politique polonaise, mais il est fréquent de les retrouver dans la bouche d'ex-dissidents polonais, classés eux dans l'« ancienne » génération. Se trouve une fois de plus confirmée la non adaptation pour notre cas d'étude de la grille de lecture générationnelle mentionnée dans le chapitre précédent.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 Avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009

³ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

L'enjeu que fait peser la Russie sur la région proviendrait en fait en grande partie de la nature de son fonctionnement politique, le pouvoir moscovite étant perçu là encore comme largement instable et imprévisible :

« In this area you see, the structure of states are not so... (Heuuu)... stable. So...(Heuuu)... we observe, since 1990, since collapse of the Soviet Union... (Heuuu)... the situation is not predictable. So this is what makes people fear that... they are afraid because we could not predict what will happen in two years... We have no, really, really... serious financial crisis in Russia, but... (Heuuu)... but is there somebody in the EU who is be able to predict what would be here in one year?... (Heuuu)... It is really hard... (Heuuu)... it is really hard to talk to such partner, which is not... (Heuuu)... a 100% predictable. This is... (Heuuu)... the source of fear »¹.

La peur ne résulte pas d'une aversion vis-à-vis de la Russie de manière générale, mais d'une méfiance relative à l'*État* russe, perçu comme imprévisible dans ses actes, et pouvant, selon certains, se révéler dans des occasions précises dangereusement nationaliste et expansioniste :

« Yes... a certain insecurity. We very much like the Russian as people, Russian culture, literature, films, music, it is very much present here. But we do not trust the Russian state. The Russian state of today, acts in exactly the same manner as the Soviet state, less ideology. Because before Soviet state was about power and ideology. Now it is only about power. It has nothing to do with the left or the right »².

Les conceptions relevées dans les discours laissent donc à penser que les décideurs polonais considèrent la présence russe dans le voisinage oriental comme un enjeu, mais pas forcément comme un problème : tout laisse à croire que la Russie n'est pas envisagée comme une menace directe dans le voisinage, mais comme un acteur de poids dont il faut anticiper les réactions. Et si la Russie analyse la situation dans le voisinage comme un jeu à somme nulle, il faut tout simplement rejeter cette lecture :

« We are not anti-Russians, we are pro-Belarusians, and pro-Ukrainian in the sense that we want them to be independent as much as we are. That's all ! That's it ! If the Russians think it is anti-Russian, that's their problem. We don't think that it is anti-Russian, because what they do, how they behave, it is a completely different matter... [...]. And this, about this we should think much more than about a Russian imminent threat... which I think is far from being true, I don't think that we are not in an age of threat of a Russian invasion ; yes, there are political dangers, economic dangers, but you have to cope them by... (heuu)... by other means, not by shouting that Russia would invade Europe, this is exaggerated...But by saying "yes, you don't like our position in our foreign policy with Ukraine and Belarus, but this is your problem if you don't like it" »³.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint de M. Andrej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*) à Varsovie, le 3 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations* à Varsovie, 13 août 2008.

³ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

Cette prise en compte de la Russie n'est pas, selon les les acteurs concernés, une spécificité de la Pologne :

« I can say that, that our politicians thinking about Eastern Europe, they also always think about Russia... about Russia's positions, about Russia's influence, about... Russia's policy towards this common neighbourhood... and also on Russia's policy towards the... (heuu)... new EU member states. So... yes, I can say that it plays enormous role in Polish political thinking. But frankly speaking, maybe it is other... other... (heuu)...approach, but it is also visible in France, in Italy, in Germany. And you know that... (heuu)... politicians from Berlin, Roma or Paris, they also think about Russia first of all, and about what Russia... what will be Russia's position after our... (heuu)... steps towards Ukraine or towards Georgia, or towards Belarus, etc, etc... So I think that Russia is simply... present in our thinking, in all member states... maybe not all but majority of EU member states, but when we speak about Eastern Europe, it is obvious »¹.

En résumé, les discours des acteurs du milieu décisionnel polonais, conformément à leur pratique qui consiste à envisager la Russie comme un enjeu à part nécessitant un traitement particulier, tendent à découpler nettement la question du voisinage oriental de la présence russe dans la région. Certes, certains insistent sur une éventuelle menace russe dans la région mais, dans l'ensemble, la représentation relative à la présence russe dans le voisinage tend à montrer que la Russie est devenue plutôt un simple enjeu –dans la mesure où il s'agit d'anticiper les réactions de cet État dans la zone– qu'un problème en soi. Voyons maintenant si le jeu des associations verbales confirme ou infirme cette analyse.

Les résultats issus de la technique des associations verbales

Afin de mettre en évidence la représentation que les personnes interrogées avaient de la présence de la Russie dans le voisinage oriental, deux mots clés ont été retenus : « *geopolitics* » et « *Russia* ». Le choix du terme « *geopolitics* » visait à comprendre si cette grille d'analyse en termes de jeu et compétition entre grandes puissances pour des luttes d'influence, était pertinente pour les acteurs interrogés en ce qui concerne le voisinage oriental, et s'ils estimaient qu'elle offrait une lecture positive et efficace du voisinage. Le terme « *Russia* » avait quant à lui pour objectif de mettre en relief la représentation que les acteurs du milieu décisionnel polonais ont de cet État, afin de vérifier s'ils l'appréhendent

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

comme un enjeu et/ou comme une menace éventuelle. Les résultats et analyses des deux termes seront successivement présentées.

Les termes évoqués par les acteurs interrogés à l'audition du terme « *geopolitics* » ont été classés puis codés dans un premier tableau qui figure en annexe¹. En croisant la fréquence et le rang d'apparition des mots évoqués par les acteurs, les deux tableaux suivants ont été construits ; la case surlignée y représente le noyau central de la représentation :

¹ Se reporter à l'Annexe 5.

Tableau 3 - Structure de la représentation liée au terme « geopolitics »

GEOPOLITICS		
	rang moyen < 2,17	rang moyen > 2,06
fréquence > 1,86	<i>politics/realpolitik/power, Kissinger/Brzezinski/Foucher/academic discipline, geographic location/neighbours, natural/basic, Russia, geography, obsolete, Chine/océan pacifique</i>	<i>key issue/crucial, strategy/interests, 19th century</i>
fréquence < 1,86	<i>problems, economy, EU tragedy, globalisation, order, Germany, coexistence</i>	<i>political game, state, Eastern partnership, cooperation</i>
Éléments du noyau central (en gras éléments les plus saillants)		
GEOPOLITICS = lecture pertinente pour l'Est ?		
	rang moyen < 2,17	rang moyen > 2,06
fréquence > 1,86	+,n,n,n,n,n,n	+,n,-
fréquence < 1,86	+, n,n,n,n,n	+, n,n,n
total réponses	8+, 31n, 2-	
GEOPOLITICS = lecture positive ?		
	rang moyen < 2,17	rang moyen > 2,06
fréquence > 1,86	+,n,n,n,n,n,n,-	+,+,-
fréquence < 1,86	+,+,n,n,n,-,-	+,n,n,n
total réponses	9+, 26n, 6-	

L'analyse du contenu et de la structuration de la représentation associé au terme « geopolitics » révèle un noyau central composé d'éléments faisant référence à une certaine grille de lecture des relations internationales en termes de jeu entre puissances. Parmi les éléments les plus saillants du noyau central figurent les mots « *politics / realpolitik / power* » : les termes à connotation économique, ou faisant référence à l'approvisionnement en matières premières, qui étaient pourtant attendus, n'apparaissent pas. Cette grille d'interprétation des relations internationales est historiquement reliée à la Guerre froide, avec l'usage de mots comme « *Kissinger / Brzezinski* » ; elle s'appuie sur la géographie et est reliée au voisinage,

en particulier à la Russie (avec des mots comme « *geographic location / neighbours* », « *Russia* »). Le noyau central de la représentation contient en fait des réponses assez vagues sur un concept qui l'est pour certains interlocuteurs, et correspond à une vision intellectualisée de ce terme –en attestent les renvois à des auteurs précis et à une discipline académique : « *Kissinger / Brzezinski / Foucher / academic discipline* ». Les termes précis, liés à ce que peut être, concrètement, la géopolitique et la concurrence entre puissances –sa dimension économique ou stratégique par exemple– et leur importance n'apparaissent que dans les éléments périphériques de la représentation. Se retrouvent ainsi en case B les mots « *key issue / crucial* », « *strategy / interests* » et en case C, « *problems* », « *economy* », « *globalisation* ». Quant à savoir si la grille de lecture de la lutte entre grandes puissances constitue un outil d'analyse pertinent pour le voisinage oriental (codage n°1), les réponses agrégées, majoritairement neutres, ne permettent pas de le dire. On obtient en effet trente et une réponses codées « *n* », uniquement huit « *+* » et deux « *-* ». La technique d'association verbale ne permet donc pas de tirer des conclusions sur ce point. Le problème est identique pour la question de savoir si la grille de lecture de la lutte entre grandes puissances a un sens positif pour les acteurs interrogés (codage n°2) : avec vingt-six réponses « *n* », aucune conclusion ne peut être tirée. Au final, il apparaît que le terme « *geopolitics* » n'a globalement aucune signification pour les acteurs du milieu décisionnel polonais. Cette constatation est intéressante en soi, dans la mesure où les dirigeants russes ont bien souvent accusé leurs homologues polonais d'avoir ce genre de lecture en termes de zone d'influence dans le voisinage oriental, en particulier dans le cas du Partenariat oriental¹. Or, ce jeu tendrait ici à démontrer le contraire, vu l'absence de sens que semble revêtir pour les décideurs polonais le mot « *geopolitics* ».

L'évocation du terme « *Russia* » a suscité de la part des acteurs interrogés un certain nombre de mots qui ont été classés puis codés dans un premier tableau qui figure en annexe². En croisant la fréquence et le rang d'apparition des mots évoqués par les acteurs, on obtient

¹ Se reporter aux réactions politiques et articles de presse russes au moment de l'adoption du Partenariat oriental, qui sont mentionnés en introduction. Il est par ailleurs à noter que le terme « *Eastern Partnership* » apparaît bien dans le jeu d'association verbale, mais une seule fois, et en 3^{ème} position.

² Se reporter à l'Annexe 5.

les deux tableaux suivants, où la case surlignée représente le noyau central de la représentation :

Tableau 4 - Structure de la représentation liée au terme « Russia »

RUSSIA		
	rang moyen < 2,01	rang moyen > 2,01
fréquence > 2,09	<i>assertive/imperium/threatening, unpredictable/not understood friend/mystery,culture/music/littérature, power/giant/geopolitics, challenge/important</i>	<i>difficult friend/problems/très difficile, gas/Gazprom/energy</i>
fréquence < 2,09	<i>Putin/Medvedev, people/grand people, Eastern Europe, constant factor, personal friends, democracy, interesting, economics</i>	<i>mess/terrible système, Gorbatchev/history, more dialogue/better understanding, fascinating/temptation, future/chance (FR), outdated, politics, vodka</i>
éléments du noyau central (en gras éléments les plus saillants)		
RUSSIA = enjeu ?		
	rang moyen < 2,01	rang moyen > 2,01
fréquence > 2,09	+,+,+,+,-	+,+
fréquence < 2,09	+,+,-,-,-,-,-,-	+,+,+,+,-,-,-,-
total de réponses	30+, 18-	
RUSSIA = menace ?		
	rang moyen < 2,01	rang moyen > 2,01
fréquence > 2,09	+,+,+,n,-	+,n
fréquence < 2,09	+,n,n,n,n,n,n,-	+,+,n,n,n,-,-,-,-
total de réponses	19+, 19n, 10-	

L'analyse du contenu et de la structuration de la représentation associée au terme « Russia » révèle que le noyau central est composé d'éléments très saillants faisant référence à la puissance russe (« *power / giant / geopolitics* »), à son caractère menaçant et imposant (« *assertive / imperium / threatening* »), mais aussi à son aspect proche et imprévisible (« *unpredictable / not understood friend / mystery* »). Cette ambivalence entre familiarité et

incompréhension se retrouve dans l'utilisation de termes comme « *mystery* » ou « *unpredictable* », associant la Russie au mystérieux, et d'expressions comme « *culture / music / littérature* », faisant quant à eux référence à une bonne connaissance par les acteurs interrogés de la culture russe et de sa langue, qui leur sont souvent familières. Les éléments périphériques se rattachent à des croyances relatives aux problèmes jalonnant les relations polono-russes : figurent en case B les mots « *difficult friend / problems / très difficile* », traduisant la perception des relations avec la Russie qui achoppent régulièrement sur les enjeux liés aux ressources énergétiques –en témoignent les termes « *gas / Gazprom / energy* ». La case C contient des éléments relatifs au pouvoir russe, (« *Putin / Medvedev* », « *democracy* », « *economics* »), mais aussi au peuple russe (« *people / grand peuple* »), dont certains sont éventuellement proches (« *personnal friends* »). Se retrouve ici un élément identique à la case B et relatif aux relations polono-russe sous le terme « *constant factor* », renvoyant la Russie à un élément devant systématiquement être pris en compte. La case D rassemble tous les éléments marginalement associés à la Russie, comme certaines références à l'histoire (« *Gorbatchev / history* »), à la situation politique passée ou présente (« *mess / terrible system* ») ou à des aspects convenus caractérisant ce pays (« *vodka* »). Quant à savoir si la Russie est un enjeu dans le voisinage oriental, l'analyse des réponses codées (codage n°1) montre des résultats conformes à ceux issus de la méthode de confrontation des discours et des pratiques. La Russie est donc là aussi perçue comme un élément à prendre en compte dès lors que le voisinage oriental est en cause, et c'est un enjeu de taille. Sur les réponses codées, trente sont des « + » et uniquement dix-huit des « - », avec aucune réponse « n ». De plus, la majorité des réponses positives se trouvent dans le noyau central, ce qui souligne encore une fois l'importance de l'enjeu Russie dans le voisinage. Cependant, si la première méthode tendait à laisser croire que la Russie est un enjeu mais pas une menace dans le voisinage, les résultats du second codage s'en écartent. En effet, à la question de savoir si la Russie est ou non une menace, les réponses agrégées révèlent autant de réponses positives (dix-neuf « + ») que de réponses neutres (dix-neuf « n »), avec un taux inférieur de réponses négatives (dix « - »). Ceci constitue un nombre de réponses positives deux fois supérieur aux réponses négatives (dix-neuf « + » contre dix « - »). De plus, dans le noyau central, on trouve trois « + » pour seulement un « n » et un « - ». Autrement dit, la Russie semble bien constituer pour les acteurs une menace dans le voisinage.

Que ressort-il de cette analyse du jeu d'associations verbales pour les termes « *geopolitics* » et « *Russia* » ? Premièrement, conformément à ce que la première méthode laissait penser, le terme « *geopolitics* » n'a globalement aucune signification pour les acteurs du milieu décisionnel polonais, qui ne l'appliquent pas au voisinage oriental. Le jeu d'associations verbales ne permet pas d'aller plus loin et de vérifier si les personnes interrogées pensent que cette grille de lecture est utilisée par la Russie. Ils lui dénie globalement toute signification pour analyser la situation du voisinage oriental. Par ailleurs, l'analyse des résultats du jeu pour le terme « *Russia* » tend à montrer que contrairement à ce que laissent croire les discours très nuancés des acteurs interrogés, la Russie constitue bien aujourd'hui pour eux un défi et une menace potentielle dans leur voisinage. L'analyse du noyau central de cette représentation révèle en effet que la Russie est un enjeu dans la mesure où, familière, elle demeure angoissante et mystérieuse, et est souvent associée à une menace. La Russie n'est pas pour autant automatiquement associée à un problème – pas de trace de ce terme ou de mots relatifs à une crainte immédiate liée à une invasion militaire ou à une mainmise politique –, mais elle est assez nettement associée à une menace, sans pour autant d'ailleurs que cette dernière soit précisée ou associée à des éléments autres qu'économiques et énergétiques. Que conclure de ce décalage entre les résultats donnés par ces deux méthodes ? L'explication principale pourrait être que les discours des acteurs sont intentionnellement nuancés dès que la Russie est évoquée afin de ne pas laisser percer un sentiment de menace et d'appréhension qui pourrait facilement être interprété par un interlocuteur étranger comme une attitude résolument anti-russe, stéréotype dont les acteurs se savent facilement affublés. Il ne faudrait pour autant pas en conclure à un mensonge de la part des acteurs. Il est en effet fort probable que pour X ou Y, anticiper sur le jugement d'un interlocuteur étranger n'est pas lui mentir, mais prendre des précautions et aller au plus simple quand il faudrait des heures d'explication pour faire comprendre, de manière non caricaturale, une position sur un sujet aussi difficile que celui de la présence russe dans le voisinage oriental de la Pologne et de l'Europe. C'est bien là, semble-t-il, l'explication principale du décalage entre nos résultats : le jeu des associations verbales, couplé à l'analyse des discours, tend à démontrer la complexité de la position et des croyances des acteurs dès lors que la Russie est en cause. Ils sont peut-être au fond en proie à un sentiment latent de menace émanant de Moscou, mais cette menace n'est pas effective tout le temps. Et de fait, les deux méthodes montrent que si menace il y a, elle n'est pas systématiquement perçue comme telle, mais est associée à des aspects précis –

en l'occurrence à l'État russe mais non au peuple russe— et à des secteurs particuliers comme la question des ressources énergétiques transitant dans la zone du voisinage oriental —et pas du tout, contrairement à ce qui était *a priori* imaginable, à une menace militaire ou à des considérations sur la nature du régime politique russe et ses dérives autoritaires. Là est la seule conclusion tangible qui puisse être tirée de cette étude de la représentation chez les décideurs polonais de la Russie dans le voisinage oriental et d'un éventuel « *Russian factor* » à prendre en compte : tout dépend des circonstances, des moments et des situations. Cette complexité, qui est le seul élément dont on peut être certain, est présente dans certains discours —en atteste ce passage d'un dialogue entre deux experts interviewés à Varsovie, un jeune ukrainien vivant et travaillant en Pologne et un ancien dissident polonais.

Extrait d'une discussion entre deux experts sur l'État russe : un exemple de la complexité de la représentation des décideurs polonais de l'État russe et de la menace qu'il peut représenter

JP: « Mmm... (*il réfléchit*)... we border with Russia, we have a small border with Kaliningrad oblast... and if we listen to Medvedev threatening Poland with installing these missiles in Kaliningrad region... or if we see what is going on in Georgia... or if we see what is going on with gas, when there was this conflict with gas... and we remember what happened in 1939 when Russian army invaded Poland together with Germany... yes, of course, I believe fully that in the back almost every Pole there is... (heuu)... "red light" alarm... Of course, this alarm is not working all the time ! If there were a kind of opening in relationships, when it was this... let us say, collapse of Soviet Union, the talks with Yeltsin, Yeltsin who gave the Polish experts access to the Katyn files... you know what is Katyn yes ? (*je réponds que oui*)... where all these Polish officers were killed... So this red alarm light... (heuu)... was flashing then, it was an opening... and even me or some of my friends believed that now it would be much better and... (heuu)... We even thought about this Polish-German... no, Polish-Russian reconciliation : there was a reconciliation with the Germans, there was a reconciliation with the Ukrainians... this issue is not a political issue any longer. In case of Russia, it is. It is... (heuu)... Poles remember Katyń... just a year ago Polish movie producer and director completed this great movie about this massacre [*il s'agit du film de Andrzej Wajda, Katyń, sorti en Pologne en 2008 et en France au printemps 2009*]... So it is still in the collective memory of Poles, and I think that it is good that we still remember about it... and the way for the... (heuu)... Polish-Russian reconciliation is opened, under one condition: that the Kremlin would be able to say "we are sorry; we would like to ask you to apologize". And... as I know so far, there is no... even traces of this kind of thinking in Kremlin. So the basic condition for this reconciliation and the relations based on trust... is to open this Pandora box and to clean this issue. Like it was done with Germans, like it was with Ukrainians. (*S'adressant à IL*) Do you agree ? »

IL: « Of course there is... such red light but ... (heuu)... there is such a light in other states... »

JP: « ...in Baltic countries... »

IL: « ... in Germany... maybe it is a different kind of light... But what we should also remember is that there is... maybe it is not so big and bright, but at least it is emerging light, that is about other partners inside the EU... as Polish foreign policy has become somehow europeanized... So it somehow shows that... (heuu)... Polish decision-makers also think about other countries... about somehow solidarity inside the Union... These alarms, these signals are of different kind of course, and I would say that... that's right, that Polish people still very often are afraid of Russia... it can be seen... I have such stupid hobby, I can say (*rires*)... when I read something on the internet, I like to read the comments posted... and very often when it is written something about Russia, so these comments very often show such... (heuu)... such a maybe negative vision or understanding of Russia... and those people who wrote are somehow afraid... »

JP: « But what... what is to stress is that there is a kind of dichotomy... a kind of... (heuu)... differentiation in the approach of Poles towards Russia... Poles are not against the Russian people, so they like Russians, we share the same history ; the Russian philosophers, and opponents, they help Poles during the... (heuu)... uprising against the tsar... So there is huge records of very good Polish-Russians relations but on the personal / individual level. But the Polish... »

IL: « ... the state... »

JP: « ...Yes... the state of Russia, Kremlin, the tsar and then the Bolshevik regime, and now Putin... these institutions are considered... (heuu)... by Poles as hostile to them... (heuu)... maybe not threatening but hostile. But... in regard to the Russian people... because Poles they were also the victims of the Soviet regime... so they think about Russian people in the same terms... that they were the victims of the Bolshevik regime and... they rather should be... you should have sympathy for them, not to be hostile... So it is rather interesting phenomenon, as I know so far, in other countries, especially in Western countries of... of the EU, there is a kind of thinking about Russia in only one term... that there is Russian people, but it means also Putin, it means also Kremlin... so it is more or less, almost pretty the same. Here it is not... there is a differentiation of this... (heuu)... of this kind... it is probably good ».

Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG PAUCI et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 avril 2009.

La représentation quant au rôle de la Pologne dans la région « Est »

Le dernier point du système de représentations concernant le voisinage oriental qui peut être mis en évidence découle des deux premiers et a trait au rôle que, selon les décideurs polonais, la Pologne tient et doit tenir dans la zone. Les deux représentations précédentes laissaient percevoir une représentation corollaire sur le rôle que la Pologne doit tenir dans cette zone. La méthode utilisée pour la mise en évidence de cette représentation sera uniquement la confrontation entre les discours des acteurs décisionnels polonais et leurs pratiques, sans recours aucun à la technique des associations verbales¹.

Le *non-paper* de 2003 met en avant, à plusieurs reprises, la position d'expertise de la Pologne sur les enjeux du voisinage oriental, qui apparaît même dès la première page :

« Poland would like to contribute to shaping Union's policy towards its future eastern neighbours understanding that though important, this is only a part of the EU external relations and the Union's neighbourhood policy. This commitment was already expressed by the Polish Minister of Foreign Affairs in his statement opening the accession negotiations in 1998 and has been confirmed latter in the paper of the Polish Ministry of Foreign Affairs of June 2001 on the EU Eastern policy. [...] Drawing from Poland's experience and knowledge of the region concerned, we can perhaps bring some new, fresh idea to the discussion »².

Le document mentionne donc la volonté de la Pologne, alors futur membre de l'Union européenne, de se trouver associée au développement d'une politique orientale de l'UE, et rappelle à ce titre ses précédentes tentatives dans ce sens qui attestent de son engagement sur le dossier. Le point crucial ici est que, selon l'argumentaire présenté dans ce projet polonais, la connaissance de la Pologne des enjeux de la zone lui confère une place particulière au sein de l'Union européenne : son expertise lui donnerait le droit de façonner une partie de la politique européenne de voisinage, celle qu'elle connaît le mieux, à savoir, la politique orientale. D'après cet argument, l'expertise de la Pologne se fonde sur sa connaissance des enjeux de la zone du voisinage oriental, à la fois du fait de sa proximité géographique avec les voisins, mais également d'un héritage historique pensé comme étant relativement commun –à

¹ Nous ne disposons que de peu de temps d'entretien, il nous a donc été impossible d'étendre le jeu d'associations verbales au-delà de cinq mots. Un choix était donc nécessaire : trois mots pour la représentation du voisinage oriental (avec un accent mis sur le voisinage oriental dans son ensemble et le « *Russian factor* ») et deux pour la représentation relative à l'Europe et l'intériorisation des normes européennes (traités dans le chapitre suivant).

² *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.*, p.1.

savoir, l'expérience du système communiste et de la transition vers la démocratie et l'économie de marché. De nombreux chercheurs ont pourtant démontré que cette représentation collective d'un destin commun des anciennes républiques soviétiques –avoir vécu ensemble l'expérience soviétique et la transition vers l'économie de marché– s'apparente bien plus à un mythe qu'à une réalité, compte tenu des différences de trajectoires nationales, que ce soit après 1945 ou après la chute du communisme au début des années 1990¹. Reste que, en Pologne, cet argument demeure bien présent, de manière sous-jacente, dans de nombreux discours, et justifie l'idée d'une spécialité « orientale » polonaise au sein de l'Union européenne en légitimant son expertise à traiter certains dossiers qui s'y rapportent. Un haut fonctionnaire explique ainsi que la Pologne se pense comme étant un pays de l'Est, qui a vécu les mêmes événements que les autres États d'Europe centrale et orientale depuis 1945, et que, à ce titre, elle est en droit de revendiquer une spécialité sur les dossiers estampillés « Est » :

« The East is an area of expertise in Poland because of... also because of many factors. Because of history, we used to be in this, let's say, "socialist block" of countries, so everyone learned Russian at school, people learned the language, the culture, people knew each other, travel to the countries... So they know the people, they know those nations, those countries, the mentality of those people ; they know how they work, how they think, how to approach them, how to convince them, what kind of methods you should use, etc, etc... So you know how to work with those people, how to deal with those people. And you know the language very often... so it helps. We have very good *think-tanks*, like this *Center for Eastern Studies*... people who are specialized, and have specialized for a very long time in the East... (heuuu)... which also is good because it provides you with very good analysis, things of this kind... (heuuu)... So mostly, mostly, things of this kind... we see each other as a country that knows the East... »².

Les caractéristiques considérées comme « naturelles » de la Pologne –proximité géographique et culturelle, connaissance des langues parlées à l'Est de l'Union européenne– se doublent de traits historiques –connaissance des rouages du pouvoir, des manières de faire mais aussi des efforts à fournir pour arriver à des normes européennes en termes économiques et politiques. Certains autres acteurs interrogés, tout en mettant l'accent sur cette expertise de leur pays sur

¹ Sur ce point voir : Marcin FRYBES, Patrick MICHEL, « Introduction », in FRYBES Marcin et MICHEL Patrick, *Après le communisme – Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, Paris, Bayard Éditions, 1996, pp.7-27, p.24.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 Avril 2009.

les questions relatives à la politique orientale de l'Union européenne, nuancent pourtant légèrement l'idée d'une « communauté de destins » entre la Pologne et les pays voisins :

« We understood, very well, that, our value... our value within this [*Eastern policy*], would be the fact that, really we are better, or we are closer, our mentality is somehow closer to Ukrainians, to... even to Russians... and also to, to... maybe this is difficult to say that we have a lot of... (heuuu)... common features or mentality with Moldovans, because I wouldn't go that far... but still. Still, this is post-soviet... (heuuu)... (*elle réfléchit*)... field and territory... and by their culture, political culture, social culture, which was imposed or created for so many years, we are somehow similar. We have different... we can differ in some aspects, but you know, the way this economical structure was, it was not identical but more or less the same, because Poland wasn't that sovietized, yes ?... or that modelled to, to such a serious extent like, like... like Russia for example... like Belarus, or like Moldova even, yes ? But still we have some common features. And because of this, also, we felt... also because by intuition... that it could be... that we are closer, yes ? We keep contacts with them, we have borders... you know these are natural factors which make the cooperation, the probability of good cooperation, profitable cooperation... (heuuu)... higher, yes ? This is... this is our understanding... »¹.

Il ne fait aucun doute que la Pologne est bien dans une situation différente de ses voisins avec qui elle partageait pourtant un certain nombre de traits. D'État soviétisé, elle est passée à la situation d'État en transition, puis au statut d'un État en cours d'adhésion à l'Union européenne, pour enfin devenir membre de l'UE, dans un parcours retrospectivement perçu par les acteurs interrogés comme un succès². Et c'est au nom de ce succès à sortir des affaires de l'ère post-soviétique –succès qui distingue la Pologne des voisins orientaux de l'Union européenne comme l'Ukraine, le Belarus ou la Moldavie– que les décideurs polonais se sentent légitimes à façonner la politique orientale de l'Union et à en être les ambassadeurs à l'Est. Cette idée se retrouve dans le passage suivant d'entretien :

« We wanted to act as ambassador towards the Eastern policy because, as our Foreign Minister Sikorski always says, that we have the vocation, we have the right... We have the vocation, we have the skills, we have the knowledge on how to approach these countries... so we have found our "niche", our constructive "niche", our competitive advantage within the EU as a leading country in the region [...]. So basically it is due to historical heritage, being one of the countries from the post Soviet bloc, which basically during two decades has made an enormous success, this is really an enormous progress, this whole transformation period is an enormous success we should be and we have all reasons to be proud of, because it has been done speed, basically after 50 yeas of communist paralysis in all the aspects of living and state in the country... So... so the vocation is that we have this experience, and we know how to do it [*the transition*], we were the first country which basically you know, launch the end of communism with the free elections and the round table and with all these anniversaries that will be coming in the fall and in December. So... that's the main

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

² Michał NATORSKI, art.cit., p.87.

reason for our vocation, so... we want to do that, we want to have those countries to pursue a... (heuu)... a good direction on the path towards democracy, we want to make them prosperous, stable and predictable anyway... and showing them that the Western way of doing things is... is not only charm offensive but it is more very pragmatic and... and really positive strategy to be acquired by them »¹.

Parce que la Pologne a eu un parcours envisagé comme relativement exemplaire, parce que les acteurs polonais ont su mener le à bien et en connaissent les obstacles, cet État est présenté comme légitime pour conseiller l'Union européenne sur ce processus de transformation. À ce titre, le pays semble avoir trouvé sa « niche » au sein de l'Union européenne : tout comme la France se présente à ses partenaires comme experte sur les questions méditerranéennes, la Pologne fait de « l'Est », comme le disent joliment les Polonais en français, sa « spécialité de la maison »². Au nom du parcours « exemplaire » de la Pologne, les acteurs interrogés se sentent également légitimes pour montrer le chemin aux autres États de l'espace post-soviétique, dans une posture pour le moins paternaliste. La Pologne a dû, pour devenir membre de l'Union européenne, transformer son système politique, économique, juridique, pour le mettre en conformité aux normes européenne, *via* l'adoption de l'acquis communautaire. Or, sur cette démarche d'adoption des normes internes de l'Union européenne repose la politique européenne de voisinage et le Partenariat oriental. Ainsi, le rôle de la Pologne vis-à-vis du voisinage découle également de son expérience de l'intégration de l'acquis communautaire lors de son processus d'adhésion à l'UE :

« The second area in where we can do something, or we can share something, is the accession round, because we do... we have passed recently through the acquis adoption in a massive scale... so in a relatively short period of time, we have adopted the acquis, relatively well, I would say, because country works fine within the EU, and in a more general sense, we do survive the crisis [*la crise en cours depuis 2008*] fairly well... So I think, in a more general way, we do have a certain experience in adopting the acquis, so modern... (heuu)... business legislation, in general sense... (heuu)... in such a way which is not very harmful for the country in question... (heuu)... So that is something that can be probably, I think it should be, interesting for anybody outside... »³.

Transparaît ici la représentation d'un rôle à jouer à l'Est pour la Pologne, un rôle basé, selon les acteurs, sur des points communs « naturels », une expérience historique similaire et un

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² L'expression se retrouve dans de nombreux entretiens et nous a également été conseillée par notre tutrice en Pologne, Mme Elzibeta Statdmüller.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

parcours exemplaire. Autrement dit, pour les décideurs polonais, la Pologne appartient dorénavant à la fois à ce qu'ils identifient comme « l'Est » (l'espace post-soviétique) et à « l'Ouest » (l'Union européenne) : de cette double appartenance et de son expérience du passage de l'un à l'autre découle pour cet État un rôle de pont, d'intermédiaire à jouer entre l'Union européenne et son voisinage oriental¹. Cette représentation quant au rôle d'intermédiaire de la Pologne est apparue avec clarté lors d'un entretien avec une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères. Celle-ci a en effet fait un lapsus qui rend compte de la prégnance de cette dernière. L'entretien se déroulait en août 2008, soit quelques mois après le sommet de Bucarest de l'OTAN qui avait refusé à l'Ukraine le statut de membre de l'Alliance. Interrogée sur les raisons du soutien de la Pologne à l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN, cette personne répond ceci :

« Poland believes that Ukraine deserves to be a European country... (*je lui demande de préciser*)... as a member state. Joining the EU would be a way to orient Ukraine, and would allow Ukraine to be more westernized. (*S'en suit un passage où elle explique la division interne en Ukraine entre les pro-européens et les pro-russes et l'incertitude qui règne quant au choix « européen » de l'Ukraine*). We can help Ukraine to decide [to be European or not], and show them that western values are better for them. »².

Nous faisons alors remarquer à la personne interrogée que notre question portait sur l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et non à l'Union européenne. La personne interviewée, visiblement gênée, justifie son erreur par la petite phrase suivante : « *Like in our case* »... « comme pour nous, en Pologne ». Autrement dit, selon cette fonctionnaire, la Pologne a eu le trajet suivant : adhésion à l'OTAN, puis dans la foulée, adhésion à l'UE. Dès lors, il devient légitime de penser que l'Ukraine ait à suivre ce chemin. On trouve ici trace d'une représentation fortement ancrée chez l'ensemble des décideurs polonais –de manière latente dans les discours mentionnés précédemment et révélée explicitement par ce lapsus– représentation relative à l'exemplarité de la trajectoire polonaise. Cette dernière est pensée comme conférant à la Pologne une légitimité, à la fois vis-à-vis de ses partenaires de l'UE mais aussi des voisins orientaux, pour les guider dans leur propre processus de

¹ Sur cette représentation des décideurs polonais de leur pays comme un pont entre l'Est et l'Ouest, voir également : Laure NEUMAYER, « Le volet externe des politiques de pré-adhésion », in NEUMAYER Laure, *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004, op.cit.*, pp.229-272, pp.248-250.

² Entretien réalisé par l'auteur avec la directrice de l'unité PESD du Département « *Security Policy* » du ministère polonais des Affaires étrangères à Varsovie le 11 août 2008.

transformation. L'aspect paternaliste du discours relatif aux voisins est donc une conséquence de cette représentation que les décideurs polonais se font du rôle de leur État. Étant passé par là et ayant réussi, il est perçu comme normal que la Pologne guide ses voisins sur le chemin de leur démocratisation et de leur européanisation.

En résumé, se retrouve donc en filigrane des représentations des décideurs polonais relatives au voisinage oriental dans son intégralité et au rôle de la Russie dans ce voisinage, une représentation quant au rôle de la Pologne dans la zone située à l'Est des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette représentation du rôle d'intermédiaire entre Est et Ouest de la Pologne se fonde sur la perception d'une similitude de trajectoire historique jusqu'en 1989, puis sur le succès de cet État dans son processus de transformation et d'intégration des normes européennes. Notons que cette représentation est liée à la première évoquée ici, dans la mesure où elle permet de comprendre pourquoi, selon les décideurs polonais, le voisinage doit être européanisé et démocratisé : pour faire « comme la Pologne ».

À l'issue de cette étude des représentations des acteurs du milieu décisionnel polonais de la politique étrangère, les résultats obtenus doivent être pris avec précaution. Une première mise en garde s'impose : avec la technique des associations verbales, les éléments obtenus ne sont pas, en dépit de leur forme statistique, des données empiriques parfaitement fiables, ce ne sont que des outils utiles pour donner une certaine idée de ce que *semble être, dans les grandes lignes*, la représentation des acteurs interrogés sur un sujet donné. Il en va de même pour la confrontation entre discours et pratiques des acteurs. Dans les deux cas, ces méthodes ne permettent pas d'affirmer avec certitude ce que les acteurs ont précisément dans la tête, elles offrent simplement l'opportunité de s'en faire un tableau général. Ceci étant, il est nécessaire de rappeler que les trois représentations mises en évidence ici s'articulent entre elles. En un mot, elles font *système*, elles constituent un « système de représentations » du voisinage oriental qui traduit le cadrage des événements relatifs à ce qui se passe dans la zone. Ces représentations convergent vers la définition d'un même problème public, le voisinage oriental, cadré comme zone instable et imprévisible à démocratiser et à européaniser.

Description du cadrage du problème public « voisinage oriental »

Il a été montré qu'il existe bien chez les acteurs du milieu décisionnel polonais en politique étrangère un système de représentations concernant le voisinage oriental. La mise en évidence de celui-ci permet de comprendre le cadrage du problème public « voisinage oriental », *i.e.* la problématisation par les acteurs de la zone et de ses enjeux. Ce cadrage peut être résumé en ces termes : le voisinage oriental est considéré comme un lieu faisant potentiellement problème, avec une dimension d'anormalité. Pour le dire autrement, les voisins ne sont ainsi ni développés, européanisés, libres, indépendants politiquement et démocratisés qu'ils devraient l'être. Étant donné le lien historique de ces États avec la Pologne, qui s'était fixé pour mission de les aider et de les libérer, il n'est pas envisageable qu'ils restent en deçà du niveau de cette dernière et ne parviennent pas à rejoindre le « monde européen ». Un ensemble d'éléments relevant du contexte actuel, comme l'absence de démocratie stable et d'un fort développement économique ou bien la tutelle politique de Moscou, sont donc perçus par les acteurs polonais comme problématiques. Or, ce cadrage du voisinage oriental comme problème public implique la définition implicite de normes de l'action publique à appliquer pour résoudre ce problème.

Dans le cas présent, la connexion qui est faite par les décideurs, entre la trajectoire de leur État –une transition et une européanisation achevées– son rôle historique de pont entre l'Est et l'Ouest, et la situation présente des États voisins –que la Pologne a connue par le passé avant de s'en dégager du fait d'une volonté d'européanisation par les acteurs– explique que les normes d'action publique prônées soit celles qui ont été appliquées à la Pologne lors de son propre processus de transformation. Les outils implicitement et explicitement revendiqués pour résoudre le problème public « voisinage oriental » sont l'application des normes internes à l'UE, l'acquis communautaire donc, qui seul est à même d'amener à un « retour à la normalité » chez les voisins. Ces outils étaient autrefois ceux mis en avant lors du processus d'élargissement, mais suite à la fatigue de l'élargissement, ils ont été modifiés et mis en œuvre dans la politique européenne de voisinage (PEV). Celle-ci a pour but d'apporter une réponse concrète aux problèmes de gestion des relations externes de l'UE, réponse qui ne peut plus, en principe, se concrétiser sous forme d'une adhésion pleine et entière à l'Union¹.

¹ Pour une présentation de la PEV se reporter à notre introduction.

Les instruments d'action publique qui présidaient déjà à la logique à l'œuvre dans la PEV sont donc ensuite ceux que l'on retrouve en toute logique dans le projet de Partenariat oriental¹. Précisons un peu sur les instruments d'action publique mis en avant dans la PEV : pour Sandra Lavenex², Frédéric Mérand³, ou Elsa Tulmets⁴, l'action extérieure de l'Union se caractérise par la projection de politiques internes –comme l'acquis communautaire, ou bien la création d'espaces communs–, par-delà le cercle des États membres, dans les pays du voisinage immédiat de l'Union, et ce afin de les stabiliser et de prévenir les éventuelles menaces pouvant venir d'États considérés comme fragiles⁵. Concrètement, il s'agit d'offrir à ces pays, sous certaines conditions, la possibilité de participer à certaines politiques internes de l'Union, voire à entrer dans un espace commun avec celle-ci. Ainsi le document d'orientation du 12 mai 2004 de la Commission Européenne souligne que des démarches « doivent être entreprises [par les pays voisins] afin [...] d'éliminer de manière progressive les barrières non tarifaires au commerce ainsi que de garantir la mise en place d'infrastructures appropriées. La circulation des produits industriels peut être facilitée par une mise en convergence avec les législations et les structures réglementaires de l'UE »⁶. La notion de gouvernance externe a été mis en avant pour décrire le fait que l'UE, afin de gérer

¹ Se reporter au document disponible en Annexe 4.

² Sandra LAVENEX, « EU external governance in "Wider Europe" », *Journal of European Public Policy*, 11 : 4, août 2004, pp.680-700, p.683.; Sandra LAVENEX, Frédéric MERAND, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union Européenne », in LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *op.cit.*, pp.5-14 ; LAVENEX Sandra, WICHMANN Nicole, « Gouvernance externe de la sécurité intérieure : La politique européenne de voisinage », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, *op.cit.*, pp.175-190 ; Sandra LAVENEX, Franck SCHIMMELFENNIG, « EU rules beyond borders : theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, 16 : 6, 2009, pp.791-812.

³ Sandra LAVENEX, Frédéric MERAND, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union Européenne », *op.cit.*

⁴ Elsa TULMETS, « Policy adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: A Way to Improve the EU's external capabilities ? », in LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *op.cit.*, pp.55-80 ; Elsa TULMETS, « Can the Discourse on "Soft Power" Help the EU to Bridge its Capability Expectations Gap? », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.195-226.

⁵ Il existe différents modes de gouvernance externe, qui sont synthétisés dans le tableau n°1 de l'étude suivante : LAVENEX Sandra, WICHMANN Nicole, « Gouvernance externe de la sécurité intérieure : La Politique européenne de voisinage », *op.cit.*, p.179.

⁶ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission*, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », *op.cit.*, p.16.

au mieux ses relations avec des pays voisins, créé une extension de ses frontières légales en disséminant, dans son environnement direct, ses standards et normes de fonctionnement interne, tout en refusant à ces pays tiers, le droit de rentrer au sein de ses frontières institutionnelles. La PEV voit la concrétisation de telles pratiques : elle est une réponse à l'absence de perspective d'adhésion à l'Union pour ses voisins, et en reprend le principe de « gouvernance par conditionnalité »¹ qui avait marqué les dernières vagues d'élargissement. Comme le fait remarquer Elsa Tulmets, « comme dans les politiques d'élargissement, la PEV a pour but d'exporter les valeurs et les normes de l'UE en étendant son réseau de politiques internes à l'extérieur de celle-ci. Les discours politiques relatifs à la PEV sont clairement construits autour de trois thèmes principaux – la sécurité, la stabilité et la prospérité [...] ». Et l'auteur de conclure que « la politisation de ces divers enjeux sectoriels correspond à l'évidence à la création d'une politique étrangère basée sur l'exportation des normes internes et des valeurs de l'UE à l'étranger, en plus des outils classiques de politique étrangère »². La frontière est alors brouillée entre ce qui relève de la dimension interne et externe de l'UE, compliquant ainsi la perception que l'on peut avoir de sa politique étrangère³. De ce fait,

¹ Étant donné que la PEV constitue un dispositif de substitution à la stratégie d'adhésion, « il apparaît que certains outils et procédures mises en œuvre dans le cadre de l'élargissement à l'Est (comme les plans d'action et les rapports d'avancement annuels), mais aussi des instruments plus larges comme la "conditionnalité" ou la "socialisation" ont été introduits sous une forme remaniée dans la nouvelle politique de l'Union européenne envers ses voisins de l'Est et du Sud » : Dorota DAKOWSKA, Laure NEUMAYER, « Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE », *op.cit.*, p.158. Pour plus de détails sur les transferts entre la politique d'adhésion et les principes de gouvernance à l'œuvre dans la PEV, se reporter aux articles suivants : Elsa TULMETS, « Policy adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: A Way to Improve the EU's external capabilities ? », *art.cit.*, pp.55-80 et Giselle BOSSE, *art.cit.*

² Elsa TULMETS, « Can the Discourse on "Soft Power" Help the EU to Bridge its Capability Expectations Gap? », *art.cit.*, p.209.

³ Pour plus de détails sur le flou entre dimension externe et interne de l'action de l'UE, ainsi que sur ses conséquences paradoxales, se reporter aux articles suivants : Christopher S. BROWNING, « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *op.cit.* ; Thomas CHRISTIANSEN, Fabio PETITO, Ben TONRA, « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders : The European Union's Near Abroad », *art.cit.* ; SEITZ Ruth « Exporting Stability or Importing Problems ? The EU's security policy towards its Near Abroad », in MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, *op.cit.*, pp.93-113 ; Marie CAMPAIN, *An Impossible European Neighbourhood Policy? Analysing the paradoxes of the EU External Governance and Dilemmas at the Eastern Border*, 3^{ème} Rencontre annuelle du réseau Garnet – « Mapping Integration and Regionalism in a Global World : The EU and regional governance outside the EU », Sciences Po Bordeaux, 17-19 Septembre 2008.

l'analyse de la PEV sans l'outil conceptuel de l'élargissement a posé un vrai défi et bénéficié d'un intérêt accru de la part d'un certain nombre de chercheurs spécialisés dans l'étude de l'intégration européenne. L'appellation scientifique de « gouvernance externe » a vu le jour récemment afin de tenter d'analyser de manière systématique l'ensemble nouveau de mesures et de politiques mises en place par la PEV. Cette notion, créée afin de rendre compte de la spécificité des activités de l'Union se déployant au-delà de son propre cadre géographique et légal, et qui ne correspondent pas à une dynamique légale d'élargissement, est définie ainsi par Sandra Lavenex : « la caractéristique essentielle de la gouvernance externe est l'extension de la frontière légale d'autorité [de l'UE] au-delà de celle de l'intégration institutionnelle. Contrairement à une coopération régie par un accord international ou une convention, la gouvernance externe est marquée par l'extension de parts de l'acquis communautaire à des États qui ne sont pas membres de l'Union »¹. Le fait de parler de gouvernance est ici important pour décrire la réalité de la nouvelle forme de projection externe de l'UE.

¹ Sandra LAVENEX, « EU external governance in "Wider Europe" », art.cit., p.683.

La notion de gouvernance : une définition

Le terme « gouvernance » semble pour beaucoup n'être rien de plus qu'un « *buzz word* » parmi tant d'autres, caractérisé par un flou conceptuel persistant, « [...] qui tient largement au fait que le même terme est employé pour qualifier des modes de régulation et de décision dans des domaines très divers. On parle ainsi de gouvernance pour qualifier une nouvelle étape, post-interétatique, de gestion des relations internationales, mais on parle aussi de gouvernance d'entreprise, de gouvernance des villes, ou même encore de gouvernance publique ». Pour bien clarifier cette notion, Pierre Rosanvallon identifie trois grandes caractéristiques, servant à définir plus rigoureusement ce qu'on entend par « gouvernance ». La première caractéristique est, selon lui, que « les décisions associent une *pluralité d'acteurs*, de formes et de statuts différents ». Il donne pour exemple l'ordre international où interviennent des acteurs aussi divers que des États, des organisations non gouvernementales, des opérateurs privés et publics, qui sont en interaction, « chacun exerçant à sa façon une fonction de "gouvernant" en ce sens qu'il dispose d'une capacité de pression ou d'intervention, quelle qu'elle soit (légale, médiatique ou sociale). L'idée de gouvernance oppose donc là le fait d'un réseau hétérogène et interactif de participants [...] ». La seconde caractéristique est que ces décisions « ne sont pas prises sous la forme d'un choix tranchant, à un moment clairement identifiable. Elles résultent de processus itératifs complexes ». La notion de gouvernance désigne donc un *mode de régulation* qui se caractérise par des formes souples de coordination. Pour finir la gouvernance se caractérise par le fait que la « détermination de *règles* [...] ne s'inscrit plus dans un univers normatif constitué sur un mode hiérarchique, ayant pour clef de voûte un ordre étatique régi par l'idée même de volonté générale (ou un ordre international compris dans les mêmes termes).

Le terme de gouvernance est employé en cas de référence à un système de normes hétérogènes, pluriel, mêlant droit étatique ou international, des éléments d'arbitrage, des conventions, des coutumes qui forment un ensemble complexe et proliférant. Cette complexité est due à l'existence d'une multiplicité d'instances qui participent à régulation de chacun des domaines concernés ». Ces trois caractéristiques, pluralité d'acteurs, mode de régulation souple, et système de normes hétérogènes, permettent de bien rendre compte de la particularité du mode de fonctionnement d'un objet politique aussi particulier que l'UE, tant au niveau des politiques internes (au sein des frontières de l'Union), que, fait nouveau, des politiques externes (au-delà des frontières légales de l'UE).

Pierre ROSANVALLON, La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance, op.cit., pp.263-265 pour les citations.

Rappelons en effet que « l'utilisation du terme "gouvernance" connaît un grand succès dans l'étude de l'UE. Cela vient principalement du fait que c'est le seul système au monde où des décisions sont prises, des politiques publiques sont appliquées et des règles sont imposées par un mécanisme qui n'est *pas* celui d'un *gouvernement* élu et responsable »¹. Au niveau

¹ René SCHWOK « Le rôle international de l'UE et les théories de l'intégration européenne », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques, op.cit.*, pp.43-71, p.52. Il existe une controverse sur l'emploi du terme « gouvernance » ou sur celui de « gouvernement » pour qualifier le système politique européen : Andy Smith préfère par exemple parler du « gouvernement de l'Union européenne », qu'il définit de manière précise en trois points, en insistant en premier lieu sur le fait que « plutôt qu'un arrangement ou un "système" d'instances nationales et supranationales, le gouvernement de l'Union européenne est une configuration de pouvoir composée de tous ceux qui participent de près ou de loin, à la formulation, ainsi qu'aux tentatives de résolution de "problèmes européens" ». Andy SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne – Une sociologie politique, op.cit.*, p.2. Sur ce sujet se reporter également à l'article suivant : Jean-Louis QUERMONNE, « Gouvernance et gouvernement : deux lectures d'une politique institutionnelle européenne », in IHL Olivier (dir.), *Les « sciences » de Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010*

analytique, les études de la gouvernance externe de l'UE permettent d'établir des liens et similitudes entre le processus d'élargissement et la politique de voisinage, dans la mesure où elles appréhendent ces deux processus comme une institutionnalisation graduelle et formelle des règles et des normes organisationnelles¹. Le projet de Partenariat oriental, tout comme la PEV, se veut une traduction concrète des nouveaux principes de « gouvernance externe » de l'Union européenne : il vise à l'introduction chez les six pays partenaires des normes internes européennes, afin d'en faire un instrument de politique étrangère efficace². C'est que, comme la PEV avant lui, le Partenariat oriental est la conséquence des élargissements de 2004 et 2007 et de la nécessité de trouver une nouvelle forme de coopération avec les nouveaux voisins. Si le Partenariat oriental est bien un élément de plus au sein de la politique étrangère de l'Union, c'est donc par dessus tout une application directe des nouveaux principes de gouvernance externe. Cette nouvelle formule ainsi que les instruments d'action publique qui y sont mis en avant, fut d'ailleurs par la suite plébiscitée par les pays destinataires de cette politique lors du Sommet de Prague du 7 mai 2009³.

l'action publique, op.cit., pp.121-131. Pour une synthèse des débats et questions concernant la nature du système politique européen, se reporter à l'ouvrage de Paul MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union Européenne, op.cit.*, pp.83-103 et pp.295-297.

¹ Dorota DAKOWSKA, Laure NEUMAYER, « Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE », *op.cit.*, p.147. On peut cependant noter que si le concept de gouvernance externe peut sembler *a priori* convainquant et opérationnel pour évoquer les formes diverses et variées que prend l'action extérieure de l'UE, il est également limité. En effet la mise en œuvre de celle-ci par l'UE se heurte à de nombreuses difficultés. Autrement dit, sur le terrain, la « gouvernance externe » n'est pas toujours un outil satisfaisant, comme le rappellent Sandra Lavenex et Nicole Wichmann : LAVENEX Sandra, WICHMANN Nicole, « Gouvernance externe de la sécurité intérieure : La Politique européenne de voisinage », *op.cit.*, pp.187-189.

² L'extrait suivant permet une fois de plus de voir que les principes de gouvernance externe sont bien au cœur du Partenariat oriental : « Le Partenariat oriental est porteur d'un message politique clair concernant la nécessité de continuer à progresser sur la voie des réformes. Il imprimera un élan supplémentaire au développement économique et social et régional des pays partenaires. Il facilitera la bonne gouvernance, notamment dans le secteur financier, favorisera le développement régional et la cohésion sociale et contribuera à réduire les disparités socio-économiques des pays partenaires ». Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009, op.cit.*, p.6.

³ La déclaration commune adoptée lors du Sommet de Prague entre les pays partenaires et l'Union européenne en est un exemple. Bien qu'il ne s'agisse à bien des égards que d'une déclaration symbolique, elle se termine ainsi : « Les participants au sommet de Prague sont convaincus que les résultats du sommet de Prague et la création du Partenariat oriental serviront la cause de la démocratie, renforceront la stabilité et accroîtront la prospérité, apportant aux citoyens de tous les pays participant des avantages durables et concrets. Les participants au sommet de Prague coopéreront étroitement

Pour l'heure, il est à noter que le cadrage du problème public « voisinage oriental », qui repose sur des fondements cognitifs précis, eux-même historiquement construits et socialement intériorisés, est relativement consensuel en Pologne, en particulier au sein de l'espace intermédiaire polonais d'action publique étudié. Cela découle d'un élément perceptible dans ce chapitre : ce pays a et doit avoir une politique orientale fait consensus. Tout comme la France a une politique arabe, la Pologne a une politique orientale : la chose est tenue pour acquise, est enracinée dans les mentalités et chez la classe politique. La politique orientale n'est donc pas en soi un sujet très débattu ; les discussions portent bien plus sur les modalités d'organisation de cette politique et l'ampleur de sa connexion à l'Union européenne. Un fonctionnaire polonais du secrétariat d'État aux Affaires européennes et un expert polonais le souligne en ces termes :

« I think, you know, there is a perception in our, you know, in our politics... I guess, 90% of our politicians are pro-Eastern policy and then pro-Eastern partnership »¹.

Par exemple, pour toute la classe politique polonaise, l'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne fait consensus. Les questions portent sur le moment et les modalités de son admission :

« Of course, there are a lot of different points of view, but you would not find any divergence on the fact that Ukraine should be part of the European Union for example ; this is the starting point, the basic common denominator. And then the differences begin on how to get to that point [...] »².

Bien que cela ne fasse pas partie intégrante de l'explication explorée dans le cadre de cette thèse, il faut préciser que ce cadrage du problème public « voisinage oriental » semble avoir été relativement similaire dans d'autres États de l'Union européenne, parmi ceux qui forment la coalition de « *like-minded states* » comprenant entre autres la Suède et le Groupe du Visegrád, une coalition qui permet à la Pologne de construire un consensus autour de son projet. Il semblerait que leur position géographique et leur histoire –dont ils partagent certains aspects avec celle de la Pologne– expliquent que se retrouve *grosso modo* chez les décideurs

pour réaliser les objectifs mentionnés dans la déclaration commune ». Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009, op.cit.*, p.11.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewiciz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

de ces pays la *même gamme de préférences* en termes de politique publique européenne de gestion du voisinage oriental. Ces préférences ne sont pas strictement identiques –il existe des variations entre pays sur les priorités, instruments et objectifs politiques de cette gestion du voisinage– elles ne reposent pas sur les mêmes systèmes de représentations, cependant il semblerait qu’elles se soient suffisamment ressemblées pour permettre la formation d’une coalition de « *like minded states* » primordiale pour soutenir la proposition polonaise et parachever au sein de l’UE la création du Partenariat oriental.

Ainsi le cadrage du problème public « voisinage oriental » par les décideurs polonais est celui d’une zone proche, européenne, amie, bien que profondément instable et imprévisible, avec une présence russe dans la zone qui peut être perçue comme vaguement menaçante ; tout cela entraîne un rôle à jouer pour la Pologne dans cette zone, afin de lui permettre de se démocratiser et de s’européaniser. Le Partenariat oriental est censé offrir une réponse à ce problème. Notre raisonnement ne peut s’arrêter ici : en effet, pour l’analyse cognitive des politiques publiques, mettre en évidence la phase de problématisation qui sous-tend l’action publique implique, « [...] [d’] effectuer un travail de mise à jour des fondements cognitifs d’une politique publique, afin de répondre à la question du pourquoi de l’action publique »¹. Il est nécessaire de comprendre d’où vient ce cadrage.

B – Les fondements cognitifs du problème public « voisinage oriental » : une constellation mythique sous-jacente

Il semble que le cadrage du problème public « voisinage oriental » repose, chez les acteurs de l’espace intermédiaire polonais, sur un schème cognitif plus profond de ce voisinage, qui ordonne une certaine lecture des faits historiques anciens et présents en rapport avec le voisinage oriental. Ce schème cognitif fondamental correspond à l’intériorisation, par les acteurs, d’une certaine « poids de l’histoire », et se retrouve sous la forme d’une constellation mythique bien présente dans l’imaginaire politique.

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l’action publique, op.cit.*, p.9.

Poids de l'histoire et schème cognitif fondamental

L'histoire –la référence au passé et l'expérience historique des acteurs– structure pour beaucoup d'auteurs les conceptions des acteurs de politique étrangère et explique l'acquisition d'un certain type de représentations. La relation entre histoire et politique étrangère a été maintes fois mise en évidence par bien des travaux, mettant en exergue le poids d'un certain conditionnement historique sur la conceptualisation d'une politique étrangère et de ses priorités, mais aussi sur son déroulement. À l'instar des géopoliticiens qui travaillent sur le conditionnement géographique de la politique d'un État du fait de sa localisation sur le globe, de ses caractéristiques physiques et démographiques (territoire continental ou insulaire, accès aux ressources naturelles fondamentales, taille de la population, densité, urbanisation, etc.), certains spécialistes de la politique étrangère envisagent l'existence d'un conditionnement historique de la politique extérieur d'un État du fait de ses expériences passées (victoires ou défaites militaires, alliances, idéologie et philosophie nationale). Ainsi, Marie-Christine Kessler souligne-t-elle que « face aux autres contrées, un pays fait la politique de son *histoire*. Ses rapports avec l'étranger sont enracinés dans le temps. Ils sont fonction des guerres et des traités qui les ont précédés et suivis. Le poids d'alliances parfois très anciennes se fait sentir au travers des années et même des siècles. La première puis la Seconde Guerre mondiale, la guerre froide conditionnent les stratégies européennes et mondiales de la France d'aujourd'hui »¹. L'approche cognitive des politiques publiques a également beaucoup travaillé sur les représentations des acteurs sociaux tirées de leurs expériences vécues, qui créent bien souvent des formes de dépendance cognitive. Ainsi Philippe Garraud² montre dans son étude de l'idéologie de la défensive développée par l'état-major français dans l'entre-deux-guerres que le traumatisme de la défaite de 1914, additionné à la production doctrinale de l'organisation qu'est l'Armée et aux normes et valeurs latentes dans la société française pendant l'entre-deux-guerres relatives au traumatisme de la Première Guerre mondiale, ont abouti à l'adoption d'une doctrine

¹ Marie-Christine KESSLER, « Introduction », *La politique étrangère de la France – Acteurs et processus*, *op.cit.*, p.11. Elle rajoute également des éléments relatifs au conditionnement géographique de la politique étrangère d'un État : « Un pays fait la politique de sa géographie [...]. La géographie aide effectivement à lire l'histoire diplomatique [...] ».

² Si Philippe Garraud est ici classé parmi les tenants d'une approche cognitive des politiques publiques il ne se définit pourtant pas comme tel.

défensive, en partie responsable par la suite de la défaite française en 1940¹. Au-delà de l'inertie institutionnelle et la dépendance au sentier de l'organisation qu'est l'Armée, cet auteur met en exergue que le poids de l'héritage cognitif d'une expérience traumatisante peut marquer les acteurs au point d'agir sur eux comme une contrainte politique et comme un cadre normatif². Les mécanismes relatifs au poids des héritages cognitifs ont été ainsi étudiés par l'analyse cognitive des politiques publiques, mentionnée dans notre chapitre II ; nous ne reviendrons donc pas dessus ici.

L'attention porte ici sur l'intériorisation de ces héritages cognitifs et sur leur teneur. Cela renvoie à la relation entre histoire et politique étrangère, dans la mesure où confrontation à l'histoire et référence à l'Histoire amènent les acteurs à bâtir une grille de lecture de leur politique étrangère en fonction de celle-ci, sur laquelle se fonde ensuite leur système de représentations. Comme le souligne Pierre Grosser, « l'histoire est [...] très présente dans le discours public sur les politiques étrangères et dans le discours officiel légitimant celles-ci. Elle irrigue également bien des raisonnements à l'amont, ce dont témoignent les archives »³. De fait, pour les acteurs sociaux et plus particulièrement pour les décideurs, l'apprentissage social d'une certaine conception de l'Histoire a construit un certain type de représentations. Dans le cas présent, l'apprentissage par les acteurs décisionnels polonais d'une certaine conception de l'histoire de leur État, de sa trajectoire et de ses relations avec le voisinage oriental construit leur représentation de ce dernier. Ce mécanisme d'intériorisation de représentations en référence à un passé plus ou moins lointain, et largement mythifié, renvoie à l'idée développée par Pierre Grosser quand il évoque « le poids de l'histoire ». Selon lui « le poids de l'histoire est l'héritage accumulé, soit sous forme d'expérience individuelle (la trajectoire personnelle, il l'est souvent rappelé pour de Gaulle ou Mitterrand) ou collective (phénomène de génération ou de promotion, comme celle de l'entourage du président Eisenhower marqué par l'expérience de la guerre), soit sous forme de références transmises

¹ Philippe GARRAUD, « L'idéologie de la "défensive" et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », art.cit.

² Il note ainsi que « dans cette perspective, la défaite de 1940 apparaît comme le produit d'un ensemble de processus d'apprentissage et d'intériorisation de normes d'action qui ont conditionné le comportement des acteurs militaires ». Philippe GARRAUD, « L'idéologie de la "défensive" et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », art.cit., p.805.

³ Pierre GROSSER, « De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, op.cit., pp.361-389, p.361.

au sein d'une organisation, des institutions, d'un groupe social ou national »¹. Dans cette perspective, l'histoire d'un État peut être considéré comme « une contrainte ou un patrimoine »² et conduire pour les acteurs à un sentiment d'avoir de « multiples "obligations" à l'égard de ce passé (préservé des territoires ou un rang), ou à l'égard d'autres pays, en vertu de liens "historiques" qui peuvent être également marqués d'événements traumatiques [...] »³. Cet auteur remarque de plus que ce poids de l'histoire conduit dans bien des cas à l'insertion dans les raisonnements des acteurs de « déterminismes, [qui] sont le résultat de multiples reconstructions, érigeant en réalité et en contrainte permanente ce qui parfois ne relève que de l'événement voire de la coïncidence. Mais elles sont le résultat également de grandes narrations et de pratiques à l'effet cumulatif »⁴. Ces grandes narrations, ces récits mythologiques ont souvent été étudiés en science politique par la sociologie historique du politique – qui montre que la nation est un artefact construit par le centre politique qu'est l'État – mais aussi par des auteurs, provenant de diverses disciplines qui s'intéressent à la construction historique des nations, notamment Anne-Marie Thiesse⁵ ou Pierre Nora⁶. De fait, le poids de l'histoire, ces actes et paroles passés sont bien souvent instrumentalisés par le pouvoir politique et l'histoire utilisée par les décideurs dans la mesure où les faits historiques sont organisés dans de grandes narrations, de grands récits mythologiques déformant plus ou moins les références historiques. Car, comme le dit encore Pierre Grosser, « sélectionner et déformer l'histoire n'est pas seulement un acte de gouvernements autoritaires ou de groupuscules extrémistes. Aucune construction nationale ne peut s'imaginer sans falsification de l'histoire, pour servir une grande narration nationalisante »⁷.

Ainsi le poids de l'histoire, la référence à l'histoire par les acteurs, s'inscrit dans une « nébuleuse de références symboliques, de microdécisions, d'images sans cesse réitérées, lui donne certes plus de légitimité, mais modèle également les positions présentes et futures.

¹ *Ibid.*, p.362.

² *Ibid.*, p.363.

³ *Idem.*

⁴ *Ibid.*, p.364.

⁵ Anne-Marie THIESSE, *La création des identités nationales. Europe XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

⁶ Pierre NORA (dir.), *Les lieux de mémoire II – La Nation*, Paris, Éditions Gallimard, 1986.

⁷ Pierre GROSSER, « De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères », *op.cit.*, p.374.

L'action politique crée des narrations historiques qui sont cristallisées dans des organisations administratives et politiques et dans l'opinion, et qui sont donc difficiles à modifier [...]. D'où la difficulté de changer de politique et plus encore, d'opérer des "révolutions diplomatiques"[...] »¹. Ce poids de l'histoire explique la construction par les acteurs d'un rôle pour leur État, bâti autour de ce qu'ils estiment relever de sa mission ou de son devoir. Rappelons à ce titre que le concept de rôle se définit comme « l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres »². Le concept de rôle en politique étrangère, permet de prendre en compte les fins, comportements et moyens que les dirigeants d'un État estiment devoir remplir sur la scène internationale³. La mythologie et les récits relatifs au rôle d'un État et les représentations qui en découlent concernant sa politique étrangère ne sont pourtant pas définitivement figés. Comme le rappelle Pierre Grosser, les références historiques sont plastiques : les « stocks de références historiques dont le sens semble établi et que les acteurs utilisent dans leur argumentation »⁴ évoluent. Tout d'abord, le temps fait son œuvre, certaines références deviennent dépassées. Ainsi dans bien des cas, « l'effet générationnel a contribué à infléchir les politiques étrangères, même s'il ne faut pas en exagérer les effets mécaniques. [Par ailleurs], la narration historique de référence peut être bouleversée par un événement. [...] Ces "tournants" créent des références historiques nouvelles tout en modifiant le sens des narrations antérieures »⁵. Si des tournants permettent de changer de narration historique et de faire varier le poids de l'histoire, ils prennent cependant du temps à être effectifs.

En résumé, ce mécanisme d'intériorisation de représentations en référence à un passé plus ou moins lointain, par « l'effet cumulatif des actes et des paroles passées »⁶, constitue le « poids du passé ». Celui-ci s'appuie sur une référence à l'histoire, utilisée par les acteurs

¹ *Ibid.*, p.365.

² Jacques LAGROYE, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n°38, vol.10, 1997, pp.7-17, p.8.

³ Rappelons que rôle et capacité effective ne coïncident pas pour autant, et le rôle peut être différent du statut réellement occupé par un État sur cette scène internationale.

⁴ Pierre GROSSER, « De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères », *op.cit.*, p.380.

⁵ *Ibid.*, pp.380-381.

⁶ *Ibid.*, p.366.

pour fonder leurs actes. Les simplifications mythologiques ou les reformulations des faits historiques, contribuent elles aussi, à côté des événements eux-mêmes, à façonner les représentations des acteurs et leur perception des problèmes. Les variations dans la narration des faits historiques contribuent également à modifier les représentations des acteurs ; autrement dit, le poids de l'histoire est construit et en reconstruction permanente. Le poids du passé semble dans le cas étudié ici tout à fait fondamental. La mémoire du passé est en effet très vive en Pologne, souvent surnommée « *archeological nation* »¹, en raison de la tendance de sa population et de ses décideurs à se construire en référence à la strate précédente. L'histoire et la mémoire de l'histoire –dans une version fidèle ou non aux événements– y constituent une grille de lecture des réalités passées, présentes et futures pour les décideurs et participe ainsi de la construction de leurs représentations, en particulier sur le voisinage oriental – « objet historique » s'il en est dans la mémoire collective polonaise tant la zone a été le théâtre d'événements fondateurs pour l'histoire de cet État. Comme Michał Natorski le met en évidence, l'expérience historique de la Pologne est fondamentale pour comprendre sa politique étrangère : « la culture stratégique polonaise, et ce faisant les activités de la Pologne en lien avec la sécurité et l'extérieur, est dans une large mesure justifiée par des arguments historiquement basés et par la construction et la reconstruction du passé dans les discours publics polonais »². Pour cet auteur la spécificité de la Pologne réside dans la démarche de ses décideurs en politique étrangère, qui est presque toujours basée sur l'histoire. Dans le cas ici étudié, le système de représentations des acteurs de l'espace intermédiaire polonais intervenant sur le voisinage oriental est basé sur une grille de lecture « historique », sur le « poids de l'histoire ». Les acteurs eux-mêmes le confessent indirectement, en particulier dans les deux extraits suivants d'entretien, qui en ayant un objet différent, mettent en lumière l'intériorisation par les acteurs de l'histoire de leur État et leur utilisation de références historiques pour expliquer des politiques présentes. Le premier extrait insiste sur le poids de l'histoire dans la conception des acteurs polonais du voisinage oriental et du rôle de la Pologne dans celui-ci, le second se penche sur le rôle de ce passé dans la vision des décideurs de la Russie et du « *Russian factor* » :

¹ Nous tenons à remercier Elżbieta Stadtmuller pour cette information.

² Michał NATORSKI, art.cit., p.79.

« Of course the history makes us more involved in this, in this region... and probably we can say, because of our history, because of the communist times, but also because of, before that... But that would be quite foolish to say that we know everything about these countries [*Eastern neighbours*], that we have the knowledge, about, you know, these countries... So, so... I guess there is natural force that push us to kind of work our way through the Eastern countries... they are our closest neighbours, the history is quite close, so you know... If you look at the heads, probably Ukrainians are more similar to Polish people than Germans... So of course, history was playing a role [...] »¹

« This is something that I feel, that every country has a memory of his past. And this memory of this past, informs and permeates present policies, ok ? [...] The Polish memory is the... the rivalry between Poland and... Russia. And Poland was big, and Russia was moving across like this (*il mime*) to the West, and eating parts of Poland. In our memory, which we don't even know about... it is subconscious, we are still fighting this fight with Russia. We are... which countries are we most interested in ? In Ukraine and Belarus. If you look at the map of... I don't have it here... If you look at the map of Poland in 16th-18th, it included Ukraine and Belarus... If you take a map of Poland before the first partition [1772], and then if you put flags on places where all these NGOs are working... I think you would find that they are all working in this area, and that they are not really working outside of this area (*rives*). This is... So... When you ask if we feel that we have a special role, subconsciously, our special role, is to work within the frontiers of the old Poland, and to... and we are still fighting this rivalry. This is nothing to do with post-1945, this is nothing to do with Katyń, this is nothing to do with the fact they behave badly with us... »².

La référence à différentes périodes de l'histoire polonaise en rapport avec le voisinage oriental et à différentes analyses de cette zone, très marquées historiquement, façonne un schème cognitif des décideurs et donc *in fine*, leur cadrage du problème public « voisinage oriental ». Ce schème cognitif fondamental constitue en réalité un répertoire, non pas de l'action publique, mais des différentes connaissances propres au voisinage oriental. Ce répertoire, en constante évolution et transformation, filtre et classe les événements présents³ ; il se compose comme suit : mythe romantique de la nation polonaise, mythe des Jagellon et prométhéisme, mythe de *Kultura* et déconstruction de la relation aux voisins orientaux.

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewiciz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

³ Soulignons que pour Pascale Laborier, « une analyse en termes de répertoires permet de montrer comment le passé historique est déposé dans le présent de l'action, même s'il n'épuise pas toutes les dimensions. Si les répertoires ont émergé dans un contexte historique donné, ils demeurent le cadre de compréhension des disputes, des plaintes, des mobilisations, des revendications, des dénonciations, qui donnent sens à l'action et fonde les possibilités d'agir ». Pascale LABORIER, « Historicités et sociologie de l'action publique », *op.cit.*, p.450.

Un schème cognitif à la croisée de trois mythes

Le schème cognitif fondamental ici présenté est constitué de différents mythes politiques, en lien avec l'histoire des relations entre la Pologne et ses voisins et articulés les uns aux autres¹. La définition du mythe politique donnée par Raoul Girardet est reprise ici. Elle comporte trois dimensions : un mythe est une « fabulation, déformation ou interprétation objectivement récusable du réel. Mais, récit légendaire, il est vrai qu'il exerce aussi une fonction explicative, fournissant un certain nombre de clés pour la compréhension du présent, constituant une grille de lecture à travers laquelle peut sembler s'ordonner le chaos déconcertant des faits et des événements. Il est vrai encore que ce rôle d'explication se double d'un rôle de mobilisation : par tout ce qu'il véhicule de dynamisme prophétique, le mythe occupe une place majeure aux origines des croisades comme des révolutions »². Au final un mythe politique a une fonction de « restructuration mentale »³ et de « restructuration sociale »⁴. Il se structure dans ce que Gilbert Durand appelle des « constellations mythologiques »⁵, autrement dit « des ensembles de constructions mythiques relevant d'un même thème, rassemblés autour d'un même noyau central »⁶. Ainsi donc, le schème cognitif fondamental sur lequel repose le cadrage du problème public « voisinage oriental » est une « constellation mythologique » qui organise les différents mythes politiques à la manière de l'emboîtement de poupées russes, constituant une strate chronologique, de la plus essentielle au centre, âge du mythe fondateur, enveloppée par toutes les autres. Pour comprendre la structuration de ce schème cognitif, seuls retiennent notre attention les mythes politiques

¹ Par mythes politiques, il faut ici entendre des systèmes de représentations partagés collectivement, fortement ancrés ayant perduré dans le temps.

² Raoul GIRARDET, *Mythes et mythologiques politiques*, Paris, Éditions du Seuil, 1986, pp.13-14.

³ « En lui fournissant de nouveaux éléments de compréhension et d'adhésion, l'imaginaire mythique permet à celui qui s'abandonne à lui de se réamarrer dans un présent reconquis, de reprendre pied dans un monde redevenu cohérent, redevenu en effet clairement "lisible" ». *Ibid.*, p.181.

⁴ L'autre fonction remplie par l'activité mythique est une restructuration sociale : « prenant naissance dans une situation de brisure de l'environnement historique, se développant dans un climat de vacuité sociale, le mythe politique est instrument de reconquête d'une identité compromise. Mais il apparaît aussi comme un élément constitutif d'une certaine réalité sociale. [...] Contribuant, en ce qui concerne ces groupes, à leur faire prendre conscience de leur identité, il contribue également à resserrer leur cohésion et à assurer leur identité : c'est dans le rêve de la révolution prolétarienne que le prolétariat s'affirme véritablement en tant que classe autonome ». *Idem.*

⁵ Gilbert DURAND, *Structures anthropologiques de l'imaginaire*, Paris, Éditions Bordas, 1969.

⁶ Raoul GIRARDET, *Mythes et mythologiques politiques*, *op.cit.*, p.20.

relatifs à l'histoire de la Pologne et connectés à sa politique étrangère, et ce même s'ils renvoient également à la conception polonaise de la nation, qui sera ici brièvement évoquée¹. Ces trois mythes sont les suivants : le mythe romantique de la nation polonaise, le mythe des Jagellon et son prométhéisme, et enfin *Kultura* et la déconstruction des mythes précédents.

Le mythe romantique de la nation polonaise

Toute la « constellation mythique » de la Pologne s'organise autour d'un fait central : la Pologne fut un grand État d'Europe, avant d'être rayée de la carte pendant plus de cent ans. Cet État fut fondé par la dynastie des Piast (966-1370)², dans un royaume recoupant approximativement les frontières de la Pologne actuelle, puis dirigée ensuite par la dynastie des Jagellon (1386-1572) –du nom d'un prince lituanien– qui en fit une République nobiliaire associant deux nations, polonaise et lituannienne³. À cette époque-là l'État polonais est un véritable empire multiculturel, s'étendant beaucoup plus à l'Est qu'aujourd'hui, jusqu'au Dniepr, sur de vastes territoires peuplés de Polonais, de Lituaniens, d'Allemands, de Juifs, de Biélorusses et d'Ukrainiens. Il comprend alors la plus grande part de la Biélorussie, de l'Ukraine et de la Lituanie actuelles. Après cette période souvent considérée comme un âge d'or, l'expansion de la Pologne est contenue à l'Est et à l'Ouest sous les poussées expansionnistes des trois puissances voisines, la Russie, la Prusse et l'Autriche. Puis la Pologne disparaît suite aux partitions successives subies durant le XVIII^e siècle : par trois fois, en 1772, 1793 et 1795, son territoire a été découpé et réparti entre ses trois puissants voisins⁴. Le Traité de Vienne de 1815 entérine la fin de la Pologne indépendante, mettant sous tutelle du tsar le petit royaume libéré par Napoléon en 1807, et conduit à la complète disparition du pays

¹ Sur les mythes politiques contemporains polonais, comme le mythe de *Solidarité*, voir : Marcin FRYBES et Patrick MICHEL, *Après le communisme – Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, *op.cit.*

² Sur la dynastie des Piast voir : Daniel BEAUVOIS, « La Pologne des Piast », *in* BEAUVOIS Daniel, *Histoire de la Pologne*, Paris, Éditions Hatier, 1995, pp.9-48.

³ Sur la dynastie des Jagellons voir : Daniel BEAUVOIS, « La Pologne des Jagellons », *in* BEAUVOIS Daniel, *Histoire de la Pologne*, *op.cit.*, pp.50-106. Se reporter aux cartes de la Pologne disponibles en Annexe 6.

⁴ Se reporter aux cartes de la Pologne disponibles en Annexe 6.

de la carte européenne pendant plus d'un siècle¹. L'État polonais n'est restauré qu'en 1918 au sortir de la Première Guerre mondiale.

Cette disparition de l'État polonais a généré plusieurs tentatives de reconstruction, qu'elles soient concrètes –comme lors des soulèvements polonais de 1830, 1846-48 et 1863²– ou seulement imaginaires. En effet, comme Nicolas Parinaud le met en avant, « rayée de la carte pendant plus d'un siècle (entre 1795 et 1918), la Pologne s'est dotée d'une riche mythologie nationale visant à compenser ses frustrations historiques et à démontrer qu'elle demeurait une nation bien vivante »³. De fait, la disparition physique de la Pologne conduit à la création du mythe d'une grande nation polonaise, martyr des grandes puissances européennes⁴. Ce mythe peut se résumer en ces termes : « [...] d'un côté le sort tragique réservé à un pays victime des grandes puissances européennes, contraint de vivre sous une loi étrangère, mais de l'autre, la volonté nationale de ne jamais s'y soumettre complètement, et de conserver intacts les héritages de la communauté. À cet égard, la Pologne semble exemplaire d'une transition historique continue, marquée par d'incessantes fractures, au cours de laquelle la liberté cherche à s'affranchir de l'asservissement d'une contrainte étrangère, portée par l'idée de la nation [...] »⁵. La perte de l'indépendance conduit à la nécessité d'une

¹ L'histoire des partitions de la Pologne est très riche et mouvementée. Pour plus de précisions se reporter aux ouvrages suivants : Daniel BEAUVOIS, « L'affaiblissement et les partages du pays », in BEAUVOIS Daniel, *Histoire de la Pologne, op.cit.*, pp.145-183 ; Christophe DWERNICKI, *Géopolitique de la Pologne, op.cit.*, pp.10-16 ; Jean-Yves POTEL, art.cit., p.113. Sur l'occupation russe suite à la défaite de Napoléon voir : Andrzej CHWALBA, « La place de la Pologne dans la politique de la Russie – Les Polonais et la Russie sur les terres enlevées par les Russes », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe. Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, pp.91-97.

² Voir : Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », in PRIZEL Ilya, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine, op.cit.*, pp.38-74, pp.46-47 ; Daniel BEAUVOIS, « Un État disparu, une Nation tenace », in BEAUVOIS Daniel, *Histoire de la Pologne, op.cit.*, pp.185-286, pp.209-258.

³ Nicolas PARINAUD, « Kultura et les mythes polonais », *Regard sur l'Est*, n°30, dossier spécial « Mythes et symboles », juillet 2002, p.1, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=5&PHPSESSID=32a822356a1eea41fbaa7365d7769127

⁴ Gilles Lepasant fait remarquer que ce mythe gomme du même coup le fait que cette nation « martyr » a aussi été une nation de bourreaux. Gilles LEPESANT, « Frontières européennes et imaginaires centre-européens », revue en ligne *Études Européennes*, n°1, 18.02.2003, p.8. Disponible sur : <http://www.etudes-europeennes.fr>

⁵ François BAFOIL, « Introduction générale », *op.cit.*, p.11.

définition particulière de la nation, indépendamment des structures d'un État et en dépit d'un asservissement par les grandes puissances. L'exaltation de la nation perdue et de la nation à renaître se retrouve sous la plume de bien des écrivains romantiques polonais, au premier rang desquels figure, Adam Mickiewicz (1798-1855)¹. Marcin Frybes et Patrick Michel soulignent combien « la littérature était devenue au XIX^e siècle un espace de substitution pour toute la vie nationale. Privés d'un État, d'institutions politiques indépendantes, les Polonais retrouvaient leur sentiment national et leur souveraineté dans la littérature »². Au-delà de l'émotion particulière suscitée par ces écrits, ces derniers contribuent à forger le « mythe romantique de la nation polonaise » qui définit cette dernière et les devoirs en découlant. Cette nation est avant tout pensée comme une nation martyr : l'histoire a orchestré la disparition de la Pologne, « qui n'est pas censée être morte en raison de ses propres erreurs, mais avoir été sauvagement assassinée, décapitée, dépecée. Et cela sous le regard indifférent de toute l'Europe »³. De cette idée de martyr découle un certain messianisme libérateur, la nation polonaise étant alors conçue comme un rempart de l'Europe, une mission investie d'une mission libératrice pour les peuples opprimés comme elle. Pour reprendre les propos exacts de Marcin Frybes et Patrick Michel, « en tant que rempart, la Pologne se doit de défendre, plus que d'autres nations, certaines valeurs qui ont un caractère stable et durable et

¹ Adam Mickiewicz est né en 1798 à Nowogródek en Lituanie, dans une famille de la petite noblesse polono-lituanienne. En 1812, il assiste au passage de la « Grande armée » napoléonienne. Après des études à l'université de Wilno (Vilnius), il devient professeur de philosophie. Il est rapidement le chef de file des romantiques polonais ; il est arrêté en 1823 et exilé en Russie où il fréquente les milieux dissidents. En 1825, il est envoyé à Odessa où il se lie d'amitié avec Alexandre Pouchkine. Il voyage en Europe, puis s'installe à Paris en 1834. En 1840 il est professeur au Collège de France ; en 1848, au moment du « Printemps des peuples », il tente de fonder à Rome une « légion polonaise ». En 1855, veuf, il s'installe à Constantinople où il essaie une fois de plus de mettre sur pied une légion polonaise, avant de mourir de la peste la même année. Ses cendres furent transférées en 1890 à la cathédrale du Wawel à Cracovie, le Panthéon polonais. Ses œuvres les plus célèbres sont les suivantes : *Ode à la Jeunesse* (1820), *Les Aïeux - Chants I, II, IV* (1821), *Sonnets de Crimée* (1825), *Konrad Wallenrod* (1827-1828), *Les Aïeux - Chant III* (1832), *Pan Tadeusz* (1834). Pour une présentation biographique plus complète se reporter à l'article « Mickiewicz, Adam » du dictionnaire : Bronisław GEREMEK, Marcin FRYBES (dir.), *Kaléidoscope Franco-polonais*, Paris, Éditions Noir sur Blanc, 2004, pp.171-174. Voir aussi : Léon KOŁODZIEJ, *Adam Mickiewicz : Au carrefour des romantiques européens – Essai sur la pensée du poète*, Aix en Provence, Presses Universitaires de Provence, 1966.

² Marcin FRYBES, Patrick MICHEL, « Le mythe romantique de la nation polonaise », in FRYBES Marcin et MICHEL Patrick, *Après le communisme – Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, op.cit., pp.171-221, p.180. Sur la survie de la nation polonaise par sa culture et son exaltation par la littérature romantique, voir aussi : Daniel BEAUVOIS, « Un État disparu, une Nation tenace », op.cit., pp.185-191.

³ Marcin FRYBES, Patrick MICHEL, « Le mythe romantique de la nation polonaise », op.cit., p.179.

qui ont vocation à être des valeurs universelles : celles de l'Europe, de l'Occident chrétien. C'est le caractère non relatif de ces valeurs qui permet à la Pologne d'exister et de durer, au-delà des événements. Ce sont ces valeurs qui donnent sens à la Pologne. Sans elles, que serait-elle ? Le mythe de la nation polonaise passe donc par la reconnaissance d'une sorte de mission »¹. Cette mission est la défense de la liberté : personne ne doit plus jamais imposer quoique ce soit à la Pologne ; plus jamais, et de manière générale, personne ne doit imposer quoi que ce soit à personne. L'idée de résistance est donc centrale dans le mythe romantique de la nation polonaise.

Par ailleurs, comme une construction nationale se fait dans l'opposition, le mythe de la grande nation polonaise a aussi eu pour effet, dans une toute autre dimension, d'accréditer l'idée de l'existence deux ennemis héréditaires, à savoir les États principalement responsables de sa disparition, Russie et Allemagne. En effet, « la période qui s'est ouverte en Pologne à compter de 1795, pour cent vingt-trois ans, est perçue généralement comme une période d'écrasement continu de l'identité nationale polonaise. À certains moments du XIX^e siècle, les politiques de russification et de germanisation visèrent directement à l'annéantissement culturel de la Pologne. L'histoire fondatrice des partages a ainsi contribué à structurer le champ des représentations en identifiant deux "ennemis" pluriséculaires de la Pologne : la Russie et l'Allemagne, et ce en dépit du fait que, durant de longues périodes, les différents peuples ont pu cohabiter pacifiquement »². Et de fait, « les projets de restauration de l'État polonais se sont recomposés à l'aune des dimensions géopolitiques qui ont façonné les comportements, invitant soit à la concertation avec les puissances occupantes, soit à leur contestation, pour des stratégies politiques orientées soit vers l'Est, soit vers l'Ouest »³. Du coup cette dimension du mythe fondateur est également porteuse des politiques actuelles : comme l'écrit fort justement François Bafoil, « ce pays est hypersensible à toute menace pouvant porter atteinte à sa souveraineté, et donc extrêmement soucieux de sa sécurité. C'est le traumatisme historique d'une liquidation de son identité qui eut lieu à plusieurs reprises dans les décennies précédentes qui permet de rendre compte de son orientation bipolaire, à la

¹ *Ibid.*, p.181.

² François BAFOIL (dir.), *La Pologne, op.cit.*, p.455.

³ *Ibid.*, p.455.

fois européenne et transatlantique »¹. En ce sens la politique orientale et européenne de la Pologne découle « d'une volonté –souvent exacerbée– de voir garantie son intégrité territoriale et d'éviter aux générations à venir ce que les précédentes ont vécu d'abandon et de servitude »².

Ainsi, la perte de l'indépendance de la Pologne et sa disparition a pour conséquence –dans des dynamiques de restructuration mentale et sociale identifiées par Raoul Girardet– la construction d'un noyau mythique, identifié par de nombreux auteurs comme « le mythe romantique de la nation polonaise ». Celui-ci repose sur l'exaltation romantique de l'appartenance à la nation polonaise, il est nourri par un sentiment de victimisation, alimenté par le souvenir d'une grandeur passée et par le nationalisme qui en découle. Ce mythe fondateur, pièce centrale la constellation mythique polonaise, perdure, même après la renaissance de la Pologne à partir de 1918.

Mythe des Jagellon et prométhéisme

Le mythe romantique de la nation polonaise exhorte un État perdu, multiculturel et tolérant où il faisait bon vivre. En fait, cette nation perdue exhaltée correspond à la période des Jagellon, dont la domination s'étendait sur des territoires situés très à l'Est, perdus sous les poussées de l'empire russe. À la conception d'une nation perdue, s'ajoute donc celle d'une nation amputée d'une partie vitale de ces territoires, éminemment regrettés. Pour Nicolas Parinaud, « à mesure que l'expansion russe repoussa la Pologne vers l'Ouest, se développa une image mythifiée des territoires perdus, ces confins orientaux dont les Polonais auraient été les civilisateurs. Dans cette représentation, la Pologne joue le rôle de pont entre l'Occident civilisé et l'Asie barbare et despotique. Elle est décrite comme une terre d'harmonie, de bien-être, les conflits sociaux et les problèmes de coexistence étant passés sous silence, notamment ceux opposant les seigneurs polonais aux masses paysannes ukrainiennes. La Pologne des Jagellon est aussi un rempart, rempart contre la Russie orthodoxe, les Tatars, les Turcs et, plus tard, contre les bolcheviks »³. Ce mythe « d'un État polono-lituanien tolérant, (Casimir le Grand et Vytautas de Lituanie accordèrent aux

¹ François BAFOIL, « Introduction générale », *op.cit.*, p.18.

² *Ibid.*, p.19.

³ Nicolas PARINAUD, « Kultura et les mythes polonais », *art.cit.*, p.1.

populations juives chassées d'Occident un statut spécial qui les plaça sous leur protection et donna toute liberté pour excercer leurs activités), immense (près d'un demi million de kilomètres carrés à son apogée), formant un vaste ensemble de paix intérieure, civile et religieuse »¹ est connu comme étant le « mythe des Jagellon ». D'après ce dernier, « les racines culturelles de la Pologne, loin de se situer au voisinage de l'Oder, se trouvent à l'Est, à Vilnius [*capitale actuelle de la Lituanie*], à Lviv [*ville du Nord Ouest de l'Ukraine actuelle*], dans un paradis perdu décrit avec lyrisme et nostalgie par les plus célèbres écrivains polonais »². Les premières lignes du célèbre poème *Pan Tadeusz*³ du chantre du nationalisme polonais, Adam Mickiewicz, en attestent :

Lituanie ! ô ma Patrie ! à la semblance
De la santé, seul qui te perds prend conscience
De ton prix ! En ces jours où pour toi je languis,
Dans toutes tes beautés je te vois — et décris...⁴

Les anciens confins de l'empire des Jagellon, Wilno (Vilnius) ou Lwów (Lviv) cristallisent le souvenir des territoires perdus ; ils sont dénommés *kresy*, traduisible plus ou moins fidèlement par « confins ». Ces confins ont, depuis le XIX^e siècle, constitué un horizon intellectuel dans la pensée politique polonaise traduisant un attachement sentimental encore palpable aujourd'hui⁵. Autrement dit, l'attachement aux *kresy* est une partie du mythe des Jagellon, qui agit lui aussi comme une sorte de remède aux frustrations historiques. Cette vision romantique des *kresy*, pensés comme des territoires où se fonde la culture polonaise, a pour corrolaire l'exhaltation de la supériorité culturelle du peuple polonais par rapport au peuple russe, vu

¹ Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, p.500. Du même auteur, voir aussi : Gilles LEPESANT, « Frontières européennes et imaginaires centre-européens », art.cit., p.9.

² Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, p.500.

³ Le titre exact est *Pan Tadeusz ou La dernière incursion judiciaire dans la Lituanie au sein de la noblesse, pendant les années 1811 et 1812, en douze livres, en vers*. Comme le titre l'indique, il s'agit bien d'un long poème en vers de douze volumes, publié pour la première fois à Paris en 1834.

⁴ Adam MICKIEWICZ, *Pan Tadeusz*, traduction et préface de Roger Legras, Lausanne, Éditions l'Age d'Homme, 1992, p.15.

⁵ Dans un de ses ouvrages, Bronisław Geremek souligne qu'il ne peut penser ces territoires comme « à de simples régions administratives. C'est pour nous un horizon mythique, qui a perdu sa base géographique et politique, mais qui survit dans la mémoire, dans la culture, dans la psychologie nationale ». Bronisław GEREMEK, Juan Carlos VIDAL, *L'Historien et le politique – Entretiens avec Bronisław Geremek*, Lausanne, Éditions Noir sur Blanc, 1999, pp.12-13.

comme inférieur et en partie non-européen car détenteurs d'un curieux mélange entre culture de la subordination et force de la collectivité¹.

Ce mythe des Jagellon a déteint sur la pensée politique polonaise. Une de ses dernières incarnations remonte à la période de l'entre deux-guerres, lorsque que le Maréchal Józef Piłsudski, premier ministre de la Deuxième République de Pologne² puis chef autoritaire du régime qu'il instaura de 1926 à sa mort³, tente de mettre en place une fédération polono-lituaniano-ruhtène dominée par la Pologne. La période de l'entre deux-guerres voit l'émergence, au sein de l'élite polonaise, d'un débat de première importance concernant la

¹ Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », in PRIZEL Ilya, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, op.cit., pp.75-108, p.98

² Sur la Deuxième République de Pologne (1918-1939), son instauration, ses fondements, ses structures et le déroulement de sa vie politique, voir : Daniel BEAUVOIS, « La deuxième République (1918-1939) », in BEAUVOIS Daniel, *La Pologne*, op.cit., pp.238-328.

³ Józef Klemens Piłsudski (1867-1935) fut le premier chef d'État de la Pologne nouvellement indépendante à la fin de la Première Guerre mondiale, dite « Deuxième République de Pologne ». Né près de Vilnius dans une famille de la noblesse polono-lituanienne, il commence ses études dans un collège de Vilnius, avant de les poursuivre à l'université à Kharkiv (Ukraine), puis à l'université de Tartu (Estonie). Ses activités révolutionnaires l'empêchent de les achever et il est arrêté en raison de son implication dans les milieux d'opposition au tsar. En 1887 il est condamné à cinq ans de travaux forcés à Kirensk (près de Irkousk). Libéré en 1892, il rentre affaibli à Vilnius où il reprend des études de droit à l'université et fait la connaissance de Roman Dmowski, son futur adversaire politique. Il rejoint ensuite le comité central du parti socialiste polonais (PPS) fondé à Paris. Le parti est alors tiraillé entre les nationalistes, pour qui l'objectif premier est l'indépendance de la Pologne, et les internationalistes. Il opte pour la première branche et n'aura de cesse, en plus de défendre les intérêts de la classe ouvrière, de lutter pour l'indépendance de son pays, notamment en publiant des revues clandestines. En 1900, il est à nouveau arrêté pour ses activités révolutionnaires par la police du tsar et est ensuite interné à Saint Petersburg. Parvenu à s'évader, il se cache quelque temps en Autriche puis à Riga. Il se consacre alors à la préparation de la lutte armée pour l'indépendance : en 1908 il crée le bras armé du PPS, l'OB-PPS, puis en 1914, il met sur pied les Légions qui combattent pendant la Première Guerre mondiale aux côtés des empires centraux, sous étendard polonais. Entre 1918 et 1922 il est le premier chef d'État de la Deuxième République de Pologne. Artisan de la souveraineté retrouvée de la Pologne, il lutte contre l'expansion bolchévique durant la guerre polono-soviétique, de 1919 à 1921. Il quitte le pouvoir en 1922 pour y revenir à la faveur d'un coup d'État militaire en mai 1926. La période qui s'ouvre alors est plus connue sous le nom de régime Sanacja, ou « régime des colonels » en français. Désormais opposé au parlementarisme, il oriente la Pologne vers un régime dictatorial, pensant protéger le pays des agressions extérieures. En 1934, il approuve l'ouverture d'un camp d'isolement des opposants politiques, le camp de Bereza Kartuska, qui fonctionne jusqu'en 1939. Avant sa mort, le 12 mai 1935, Piłsudski approuve une nouvelle constitution limitant les libertés publiques. Son corps repose à la Cathédrale du Wawel, à Cracovie. Pour une courte biographie, voir : Timothy SNYDER, « Lithuania ! My Fatherland ! (1863-1914) », in SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, op.cit., pp.31-51, pp.40-41. Sur le régime des colonels instauré par Piłsudski et ses transformations après la mort de ce dernier voir : Daniel BEAUVOIS, « La deuxième République (1918-1939) », op.cit., pp.308-328.

Pologne et sa place dans les relations internationales : étant donné que la Pologne a déjà été rayée une fois de la carte, comment faire pour que la toute jeune Deuxième République voit son indépendance politique et sa survie garanties et qu'elle puisse regagner une place de choix au sein des puissances européennes ? Dans ce débat, deux conceptions différentes voient le jour, et opposent à la fois deux lectures des éventuelles menaces pesant sur l'État polonais, et deux possibles solutions pour garantir l'indépendance nationale. De celles-ci découlent donc deux visions concurrentes de la politique étrangère polonaise. Pour Roman Dmowski¹, chef de file de l'opposition au Maréchal Józef Piłsudski, la première menace externe pesant sur la République de Pologne récemment reconstituée est l'Allemagne, dont la politique de colonisation et la puissance renaissante est perçue comme extraordinairement dangereuse, dans la mesure où elle pourrait déboucher sur l'annexion d'une partie importante du territoire polonais. Pour garantir l'indépendance nationale et la survie de l'État, une unique solution est envisagée par Roman Dmowski : seule une alliance avec la Russie – puis avec l'URSS – garantirait une attention accrue des puissances européennes sur la politique allemande et mettrait la Pologne à l'abri de ses agressions. Contenir les poussées expansionnistes de l'Allemagne est donc une priorité. Concernant la forme que l'État doit prendre, une conception monoétatique prime, avec l'idée sous-jacente que le pays ne doit être qu'une seule nation, mais que ses frontières ne doivent pas être fixes – les frontières n'étant que le reflet de la puissance d'un État. Roman Dmowski se figure une Pologne ethniquement homogène, ce qui suppose une assimilation ou une expulsion des populations allogènes : en un mot, les minorités de l'Est doivent être polonisées². Pour lui, le mythe des Jagellon devait être oublié pour conduire à la définition d'une identité polonaise moderne, une nation polonaise débarrassée des Juifs et des Allemands³. À la vision développée par Roman Dmowski

¹ Roman Stanisław Dmowski (1864-1939) est un homme politique et diplomate polonais. En 1897 il est le fondateur du parti national démocrate (ND). Il participe pendant et après la Première Guerre mondiale aux négociations aboutissant à la renaissance de la Pologne. Durant la Deuxième République, il est député à la *Sejm*, la chambre basse, et ministre des Affaires étrangères en 1923. Après le coup d'État de 1926 du Maréchal Józef Piłsudski il mène le « Camp de la Grande Pologne », coalition de l'opposition. Il prend ses distances avec la politique à la fin des années 1930 et meurt en 1939.

² Sur Roman Dmowski et sa vision de la politique étrangère polonaise, voir : Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, p.56.

³ Timothy SNYDER, « The First World War and the Wilno Question (1914-1939) », in SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, *op.cit.*, pp.52-72, pp.58-59.

s'oppose celle de Józef Piłsudski, ancrée dans la conception romantique de la nation polonaise et du mythe des Jagellon. Ce dernier perçoit en effet la période du royaume Jagellon comme un idéal à réactualiser. Pour Piłsudski, descendant d'une famille d'origine lituanienne, la reconstruction de la Pologne ne sera pas achevée tant qu'elle n'aura pas recréé un empire ou une structure fédérale avec l'Ukraine, la Lituanie et le Belarus¹. Convaincu que la Pologne est enfermée dans une bataille sans fin avec la Russie, seule véritable menace pesant sur l'indépendance du pays, Józef Piłsudski conçoit que le rôle « prométhéen » de la Pologne est encore et toujours de civiliser les territoires de l'Est. Ceci suppose une Pologne puissante et nécessite une alliance avec les puissances occidentales, la Pologne constituant, dans une réactualisation du mythe des Jagellon, le dernier rempart chrétien de l'Europe, non pas contre les barbares orthodoxes, mais contre le bolchévisme soviétique². En conséquence, Piłsudski considère que la Pologne et ses voisins proches, Lituanie, Belarus et Ukraine, ont des liens et un intérêt commun ; leurs États et systèmes politiques doivent donc être similaires. Ces territoires, anciens *kresy* polonais, doivent être libérés du joug bolchevik et rassemblés dans un même État fédéral, contrôlé par la Pologne, mais tolérant pour ses minorités. Cette conception de l'État polonais amène d'ailleurs Piłsudski à lancer en 1919 une guerre contre la Russie visant à libérer des territoires orientaux³ ; celle-ci débouche sur une contre-attaque russe jusqu'à Varsovie avant que ne soit signé un armistice le 18 mars 1921⁴.

¹ Pour plus de précision sur la vision du fédéralisme de Piłsudski, voir : Piotr S. WANDYCZ, « Polish Federalism 1919-1920 and Its Historic Antecedents », *East European Quarterly*, n°4, 1970, pp.25-39 ; Marian Kamil DZIEWANOWSKI, *Józef Piłsudski : A European Federalist, 1918-1922*, Stanford, Hoover Institution Press, 1969.

² Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, pp.56-57.

³ La guerre polono-soviétique, entre février 1919 et mars 1921, a été l'une des conséquences à court terme de la Première Guerre mondiale. Les frontières entre la nouvelle Pologne indépendante et la Russie soviétique n'avaient pas été clairement définies en 1919 par le Traité de Saint-Germain, ce qui entraîna un conflit entre ces deux États. Cette lutte avait en fait un double enjeu : le premier était politique car la Russie soviétique tentait une jonction avec la Hongrie communiste ; le second était territorial : la Pologne, tentait d'un côté de récupérer les territoires de l'Est perdus lors des ses différentes partitions à la fin du XVIII^e siècle, et de l'autre, les Soviétiques essayaient de recouvrer ceux ayant appartenus à la Russie impériale avant la Première Guerre mondiale.

⁴ Dans un premier moment de la guerre, les troupes de Józef Piłsudski occupèrent Vilnius, Minsk, Lviv et Kiev, avant de subir la contre-attaque bolchévique jusqu'à Varsovie. Alors que tout semblait perdu pour les Polonais, un sursaut des troupes resté célèbre qui prit le nom de « Miracle de la Vistule », repoussa les forces du commandant en chef soviétique Toukhatcheski, obligeant Lénine à négocier un armistice, signé le 18 mars 1921. Sur cette guerre voir : Christophe DWERNICKI, *Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010*

Si sur la question de l'Est, les conceptions de Roman Dmowski et Józef Piłsudski se distinguent, de nombreux auteurs ont noté, à l'instar d'Ilya Prizel, que ces divergences sont toutes théoriques : les deux leaders sont aussi méprisant l'un que l'autre vis-à-vis des Ukrainiens ou des Biélorussiens, imaginant que leur assimilation à la culture polonaise supérieure est à la fois désirable et inévitable¹. Alors que Piłsudski est favorable à une structure fédérale avec les populations non-polonaises des anciens *kresy*, Dmowski souhaite un État unitaire, mais aux frontières flexibles en fonction de l'extension de la puissance polonaise. Piłsudski soutient l'idée d'un État ukrainien indépendant quoique sous tutelle polonaise, Dmowski affirmant qu'il s'agit là d'une fiction politique qui ne peut que servir les intérêts de Berlin². Autrement dit, si les débats portent sur la forme et la configuration d'un État polonais puissant appelé à renaître, les deux hommes envisagent en fait les anciens *kresy* uniquement sous domination polonaise. Par ailleurs, et assez paradoxalement, la politique menée par Piłsudski qui a pour but d'assurer l'indépendance –formelle– des populations biélorusses, lituaniennes et ukrainiennes, se traduit par une politique de « polonisation » massive et contrainte, entraînant un grand ressentiment chez les populations soumises, notamment paysannes³. Comme le souligne Stephen R. Burant, l'idée prométhéenne développée pendant l'entre-deux-guerres a eu des conséquences violentes : la politique d'annexion et de « polonisation » du Maréchal Piłsudski a créé de forts ressentiments en Ukraine, au Belarus et en Lituanie et ces derniers ont toujours plus ou moins cherché à se détacher de ce qu'ils considéraient comme l'« envahisseur polonais » et donc à se « dépoloniser » pour affirmer leur propre identité face à la Pologne⁴. Ilya Prizel note ainsi qu'il

Géopolitique de la Pologne, *op.cit.*, p.16 ; Piotr WANDYCZ, *Soviet – Polish Relations, 1917-1921*, Cambridge, Harvard University Press, 1969 ; Norman DAVIES, *White Eagle, Red Star : The Polish-Soviet War, 1919-1920*, New-York, St Martins, 1972 ; Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, p.57 ; Timothy SNYDER, « The First World War and the Wilno Question (1914-1939) », *op.cit.*, pp.60-65 ; Wojciech ROSZKOWSKI, « La défense de l'indépendance et plus encore – La guerre polono-soviétique de 1920 », in WYSOKINSKA Teresa, VAN CRUGTEN Alain (dir.), *La Pologne au XX^e siècle*, Paris, Éditions Complexe, 2001, pp.55-64.

¹ Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, pp.60-61.

² *Ibid.*, p.61.

³ Timothy SNYDER, « The First World War and the Wilno Question (1914-1939) », *op.cit.*, pp.65-70.

⁴ Stephen R. BURANT, *art.cit.*, p.397. Voir aussi : Daniel BEAUVOIS, « La deuxième République (1918-1939) », *op.cit.*, pp.316-319.

s'agit bien d'une ironie de l'histoire que Piłsudski, le fédéraliste, ait mis en œuvre le programme d'incorporation des minorités de son rival Dmowski¹. Timothy Snyder relève lui aussi cette ironie en notant que « en 1920, le fédéralisme selon Piłsudski, cet espoir de voir revivre le Grand Duché de Lithuanie, motiva les soldats qui prirent Vilnius et la ramnerèrent au sein des frontières d'un État national polonais »².

Notons simplement pour terminer que le débat Dmowski / Piłsudski a débouché, à long terme, sur l'apparition de deux écoles différentes en matière de politique étrangère, encore perceptibles de nos jours. Ces deux écoles réinterprètent d'ailleurs librement les conceptions politiques des deux hommes. La première, le nationalisme, met en avant l'indépendance de la Pologne : seules comptent la Pologne et la préservation de ses intérêts vitaux, ce qui implique un rapprochement avec l'Ouest et certain détachement vis-à-vis de ses voisins orientaux. La conception de Józef Piłsudski de la politique étrangère polonaise est à la base d'une seconde école, l'école fédéraliste (ou régionaliste) ou encore « école du prométhéisme »³, qui insiste sur la protection des territoires à l'Est de la Pologne, sur l'indépendance des *kresy* et leur libération du joug étranger. Bronisław Geremek⁴ rappelle ainsi que l'héritage de ce courant de pensée a fortement influencé la politique étrangère de la Pologne à partir de 1989. Il note également que la politique orientale actuelle de la Pologne trouve dans une autre expérience intellectuelle un autre de ses fondements : la revue *Kultura*⁵.

***Kultura* et la déconstruction du mythe des Jagellons : vers l'acceptation de voisins indépendants**

Dans les années qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Polonais émigrés pendant la période 1939-1945 se trouvent confrontés à un choix difficile : faut-il rentrer en Pologne et participer à la reconstruction du pays, même sous autorité communiste,

¹ Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, p.61.

² Timothy SNYDER, « The First World War and the Wilno Question (1914-1939) », *op.cit.*, p.60.

³ Voir : Ilya PRIZEL, « Polish Identity 1795-1944 : from romanticism to positivism to ethnonationalism », *op.cit.*, p.57 et p.69 ; Roman KUŹNIAR, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », *art.cit.*, p.56 ; Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

⁴ Bronisław GEREMEK, « Political System and Foreign Policy », *op.cit.*, pp.44-45.

⁵ *Ibid.*, p.45.

ou bien rester en exil ? La vague de cette « émigration de guerre » n'est pas la première dans l'histoire polonaise : comme le souligne Wojtek Kalinowski, « depuis les partages de la Pologne de la fin du XVIII^e siècle, l'exil politique avait suivi comme une ombre la lutte pour l'indépendance nationale. Surtout à partir des années 1830, Paris devint l'abri privilégié de nombreux artistes, écrivains et poètes »¹. Cette vague n'est pas non plus la dernière des émigrations d'intellectuels polonais : elle est suivie de plusieurs autres, en 1967-1969 notamment, puis dans les années 1980 suite à l'instauration de la loi martiale en Pologne². Plus marginalement, de nombreux intellectuels continuent d'affluer à l'Ouest pendant toute la guerre froide³. Pourtant, seule la vague de l'émigration de 1939-1945 contribue à fonder les institutions intellectuelles et culturelles de la vie polonaise en exil, et ce autour de trois pôles. Le premier est à Londres, autour du président du gouvernement polonais en exil et de la revue *Wiadomości* (« Nouvelles ») ; le second à Munich, autour de la section polonaise de la *Radio Free Europe*. Cependant Paris, autour de la revue *Kultura*, « était le foyer le plus important, sinon en termes d'influences, tout au moins en termes de préservation d'une pensée polonaise indépendante »⁴.

La revue *Kultura* est fondée en 1947 par Jerzy Giedroyc (1906-2000)⁵ intellectuel polonais en exil, dont la vie est intimement liée à la question de la politique orientale polonaise. Jerzy Giedroyc est né dans une vieille famille polono-lituanienne, à Minsk, en 1906, une ville appartenant autrefois au grand État polonais et alors capitale d'une province impériale russe. Après des études à Moscou, la guerre polono-soviétique le contraint à un exil à Varsovie, où il continue ses études et se spécialise en histoire et littérature de l'Ukraine. Il

¹ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », in BAFOIL François (dir.), *La Pologne*, *op.cit.*, pp.415-434, p.416.

² Au début des années 1980, la montée en puissance en Pologne du syndicat *Solidarność* inquiète Moscou. Brejnev impose au général Jaruzelski, dirigeant du Parti communiste polonais et commandant en chef de l'armée polonaise, d'écraser le syndicat. Ce dernier proclame le 13 décembre 1981 la loi martiale et commande à l'armée d'occuper le pays. Les autorités communistes interdisent officiellement *Solidarność* et emprisonnent ses dirigeants, y compris Lech Wałęsa. *Solidarność* passe dans la clandestinité et de nombreux intellectuels restés en Pologne fuient le pays.

³ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.417.

⁴ *Ibid.*, p.419.

⁵ Pour une biographie voir : Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », in SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, *op.cit.*, pp.217-231, pp.218-219.

côtoie alors de grands nationalistes ukrainiens et, devenu journaliste puis haut fonctionnaire, se rend souvent dans les provinces orientales de la Pologne où vivent de nombreuses minorités ukrainiennes¹. Jerzy Giedroyć, d'une génération postérieure à celle de Józef Piłsudski, est alors attiré par la vision romantique et nostalgique d'une Pologne composée de plusieurs minorités proposée par ce dernier. Tout comme Piłsudski, il est Polonais d'origine lituanienne, intéressé par les questions ukrainiennes. Mais si, comme lui, il accorde sa plus grande attention à l'État polonais et à son indépendance, en revanche, les minorités non polonaises des *kresy* ne lui semblent importantes que tant qu'elles ne mettent pas en danger l'État polonais². En effet, contrairement à Piłsudski, Giedroyć pensait que les minorités nationales pouvaient détruire la Pologne « et en concluait de manière pragmatique que l'État polonais devait satisfaire autant que possible leurs aspirations »³ –notamment en soutenant l'autonomisation politique des Ukrainiens de Galicie. Pendant la guerre, l'intérêt de Jerzy Giedroyć pour les questions orientales ne disparaît pas et il maintient de nombreux contacts avec des leaders nationalistes ukrainiens⁴. Servant dans les forces de l'Armée polonaise exilée, il finit par s'installer à la fin de la guerre à Paris, où il fonde une maison

¹ Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.218.

² Les liens entre la pensée politique de Piłsudski et celle de Jerzy Giedroyć sont intéressants à étudier, et ce dernier ne les reniait d'ailleurs pas. Dans une interview donnée en 1981, à la question de savoir s'il avait une attitude particulière à l'égard de Józef Piłsudski –dont la personnalité avait pesé fortement sur la vie politique polonaise– voici ce qu'il répond : « Absolument. Il m'est difficile de me classer politiquement, mais je dois dire que je me trouvais toujours à la marge du camp de Piłsudski. En grande opposition non par rapport à Piłsudski mais à ses épigones. L'idée de la fédération de Piłsudski a sans aucun doute été très féconde pour moi. Néanmoins, ce que j'apprécie le plus chez lui, c'est son réalisme politique. C'est lui qui a trouvé la solution unique pour les Polonais. Sa politique était très réaliste, sous ses apparences romantiques. C'est très typique de Piłsudski qui était un calculateur très froid, mais qui savait en même temps tout revêtir d'un habit romantique. Pour moi donc, Piłsudski c'est surtout la légende : mener la politique nationale dans un premier temps, puis veiller –jusqu'à l'exagération– à l'indépendance et à la souveraineté de la Pologne ». Il avoue également avoir emprunté à Piłsudski son « réalisme politique ». Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », (interview avec Jerzy Giedroyć réalisée par Barbara Torunczyk), in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.107-124, pp.114-115 pour la citation. Voir également : Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.432. Pour Timothy Snyder, la pensée politique de Giedroyć est un équilibre entre les apports de Dmowski et de Piłsudski. Voir : Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, pp.224-225.

³ Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.219.

⁴ *Ibid.*, pp.219-220.

d'édition, *Instytut Literacki*, basée à Maisons-Laffite¹. Au départ celle-ci a pour unique but la publication de romans polonais. Cependant, elle publie bientôt une revue littéraire et politique, intitulée *Kultura* (« La Culture » en français), fondée par Jerzy Giedroyc et d'autres intellectuels polonais en exil comme Józef Czapski, Gustaw Heling-Grundziński, Zofia et Józef Hertz². À ses débuts, ce magazine n'était pas vu par Jerzy Giedroyc comme une activité essentielle : dans une interview donnée au début de l'année 1981, il confesse que son objectif premier était alors d'éditer des œuvres polonaises, et que, selon ses propres termes, « en revanche, *Kultura* devait être une sorte de revue intellectuelle à laquelle je n'attribuais pas une grande importance »³. Ce mensuel, édité à Paris entre 1947 et 2000 –date du décès de Giedroyc– devient rapidement le plus important magazine littéraire et politique de l'émigration polonaise. En effet, Wojtek Kalinowski souligne que « *Kultura* représentait souvent la seule possibilité de publier en polonais, parfois même la seule motivation de poursuivre l'écriture en exil. [...] On y retrouve ainsi tous les principaux intellectuels du XX^e siècle polonais, ainsi que de nombreux auteurs non polonais : grands critiques du totalitarisme, témoins des camps soviétiques, dissidents est-européens... »⁴. La revue donne naissance à un immense réseau d'auteurs habitant aux quatre coins de la planète, comprenant, entre autres, Witold Gombrowicz, Czesław Miłosz, et surtout l'essayiste et

¹ L'installation en France de Jerzy Giedroyc et de son équipe –initialement basée en Italie– n'est pas, selon ses propres aveux, le fait d'une quelconque francophilie, mais la résultante d'une considération très pragmatique : les liens étaient plus faciles à maintenir avec la Pologne depuis la France que depuis l'Italie. Le choix de s'installer en France en 1947 n'allait d'ailleurs pas de soi. Jerzy Giedroyc explique ainsi : « non, non, non, aucun sentiment francophile. D'ailleurs au moment de notre transfert en France, la situation de ce pays était très difficile. Il y avait une énorme vague de grèves communistes, le KGB se déchainait. Car, à l'époque, le KGB agissait tout à fait officiellement, il enlevait des gens en plein jour. Vue sous cet angle, la situation y était très désagréable... ». Une fois en France, Giedroyc et *Kultura* bénéficient sous la V^e République du soutien d'André Malraux et du Général de Gaulle. Sur ces points voir : Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, pp.112-114 et p.112 pour la citation. Pour plus de détails sur la politique de la France vis-à-vis de la Pologne pendant la Guerre froide voir : Georges-Henri SOUTOU, « La place de la Pologne dans la politique extérieure française pendant la Guerre froide », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe – Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, *op.cit.*, pp.249-274.

² Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.416-417.

³ Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, p.108.

⁴ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.417.

chroniqueur politique Juliusz Mieroszewski, qui résidait alors à Londres¹. Au-delà de ces contributions d'intellectuels en exil, propres au milieu de l'émigration, la revue est aussi le point de ralliement de tous les dissidents du régime communiste, donnant ainsi une voix au mouvement interne de contestation du régime imposé par Moscou. Wojtek Kalinowski note ainsi que « au fil des ans, aux auteurs émigrés se joignirent les "Polonais de l'intérieur", publiant sous pseudonymes pour échapper à la récession, ainsi que les représentants de l'émigration ultérieure. *Kultura* devient ainsi un lien entre des milliers d'auteurs dispersés à travers le monde, et un lieu où se croisaient plusieurs générations d'intellectuels, venus souvent d'horizons très différents. Ils se "croisaient" non seulement au figuré, dans les pages de la revue ou dans le catalogue de l'Institut littéraire, mais également au sens propre »², au pavillon de Maisons-Laffitte, où des intellectuels en exil, passés à l'Ouest, trouvaient refuge. Et de fait, « grâce à ce double rôle de lien et de lieu d'échange, [...] "Maisons-Laffitte" devint une île mythique dans l'imaginaire polonais »³.

Kultura pouvait être lue comme une revue littéraire, mais aussi comme un magazine politique⁴. D'ailleurs les chroniques et éditoriaux de Juliusz Mieroszewski, qui lui donnent une tonalité nettement plus politique, permettent de parler d'un « programme » propre à *Kultura* et à cette branche de l'émigration polonaise⁵. La revue fut le témoin, de 1947 à 1989, de toutes les étapes du communisme et de ses applications en Pologne, puis de la montée en puissance du mouvement *Solidarność*, ainsi que des premiers moments de la transition. Les points de vue développés par son porte-parole politique Juliusz Mieroszewski –prolongement de discussions avec son éditeur, Giedroyc, dans leur correspondance quotidienne⁶– dessinent

¹ Juliusz Mieroszewski fut l'éditorialiste politique de *Kultura* de 1950 à 1975 ; il meurt à Londres en 1976. On peut trouver une compilation d'extraits de ses éditoriaux, traduits en anglais, dans l'ouvrage suivant : Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », in TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays*, New-York, The Free Press, 1970, pp.235-340. Voir aussi : Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, p.116.

² Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.418.

³ *Ibid.*, p.418.

⁴ Pour une sélection en anglais des articles publiés dans *Kultura*, voir : Leopold TYRMAND (dir.), *Kultura Essays*, *op.cit.*

⁵ Pour une présentation plus détaillée de ce programme voir : Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, pp.222-225.

⁶ Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, p.117.

une ligne politique, qui se modifie au gré des circonstances historiques, tout en gardant une cohérence interne¹. Persuadé que le système soviétique ne perdurera pas à long terme et que ses pays satellites prendront peu à peu leur indépendance, les éditeurs et collaborateurs de *Kultura* développent une perspective « évolutionniste » sur une sortie du communisme, perçue comme une évolution irrémédiable². Dès lors il faut penser le rétablissement de la future Pologne indépendante. Alors que la plupart des émigrés polonais exilés à Londres se contente alors d'une profonde nostalgie vis-à-vis de l'État perdu, magnifié une fois de plus par le mythe romantique de la nation polonaise, Giedroyć et Mieroszewski soulignent quant à eux que la nouvelle Pologne indépendante devrait être autre chose qu'une résurgence de la Pologne de l'entre-deux-guerres et qu'il fallait préparer le terrain pour cette reconstruction de l'État polonais sur de bases nouvelles³. En particulier, les deux hommes critiquent la vision nationaliste de l'identité polonaise et l'ethnocentrisme des Polonais qui en découlait dans leurs relations avec leurs voisins orientaux. Ils développent par là même une conception nouvelle et originale de la politique orientale de la Pologne et de ses relations avec ses anciens *kresy*, ce qui leur vaut critiques et hostilité de la majeure partie des milieux polonais en exil⁴.

La question des relations avec les voisins orientaux fut fondamentale pour la revue *Kultura*, et ce dès ses origines. En effet, comme le souligne Wojtek Kalinowski, « bien avant l'apparition des premiers signes de l'effondrement de l'empire soviétique, *Kultura* oeuvrait pour préparer les futures relations entre la Pologne et les pays voisins d'Europe orientale »⁵. La fin de la Seconde Guerre mondiale avait amputé la Pologne de ses provinces orientales et

¹ Giedroyć remarque en effet au cours d'une interview : Juliusz Mieroszewski « se représentait les choses comme moi, à savoir que les programmes et la politique ne sont pas des choses sacrées, qu'il faut s'adapter au jour le jour aux changements dans la politique mondiale ». Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, p.117.

² Pour plus de détails cet aspect, lire les propos de Juliusz Mieroszewski qui se rapportent à l'évolution de l'URSS dans l'ouvrage suivant : Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », in TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays*, *op.cit.*, pp.322-330. Voir également : Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.419-428.

³ Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and the State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.220.

⁴ *Ibid.*, p.220. Sur les différentes conceptions de la place de la Pologne en Europe développées pendant la Guerre froide par les milieux de l'émigration polonaise, voir : Andrzej PACZKOWSKI, « La pensée politique de l'émigration et de l'opposition sur la place de la Pologne en Europe, 1945-1989 », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe-Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, *op.cit.*, pp.225-233.

⁵ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.428.

déplacé ses frontières¹ : son territoire avait subi une translation de cent cinquante kilomètres vers l'Ouest, retrouvant *grosso modo* ses assises territoriales du XI^e siècle. La perte des territoires de l'Est, et notamment Vilnius et Lviv, fut compensée par des gains territoriaux à l'Ouest. D'une certaine façon, « les déplacements de population parachèvent la création d'un État monoethnique, succédant à la Pologne multiethnique de l'entre-deux-guerres »². Dans ses discours, l'État communiste polonais avait d'ailleurs rapidement renoncé à présenter la Pologne comme un État multi-ethnique, de peur que cela ne paraisse anti-russe et anti-soviétique, reléguant aux oubliettes le mythe des Jagellons et de leur royaume tolérant. Les communistes au pouvoir mobilisent dorénavant un autre mythe, correspondant plus à la situation présente et mettant en avant le nationalisme virulent d'une Pologne unique et unifiée, le mythe des Piast³. Dans certains milieux d'opposition, la référence au mythe des Jagellon perdure néanmoins, partie en signe d'opposition au régime communiste en place, partie par nostalgie pour la situation politique de la Pologne de l'entre deux guerres et pour les anciens *kresy* désormais définitivement perdus. Ainsi dans les milieux polonais en exil à Londres, où l'écrivain polonais Stanisław Cat-Mackiewicz publiait alors la revue *Lwów et Wilno* (Lviv et Vilnius)⁴. Or, « loin de participer à cette guerre des mythes, *Kultura* se fixe pour ambition d'y faire renoncer les Polonais »⁵. Le travail de déconstruction du mythe des Jagellon, dominant dans les milieux intellectuels exilés, est de longue haleine et s'inscrit dans la ligne politique développée par Mieroszewski et Giedroyć. Selon eux, la fin de l'empire soviétique, et le recouvrement par la Pologne de son indépendance nationale, impliquent pour sa propre sécurité et pour sa survie d'améliorer ses relations à la fois avec l'Allemagne et avec la Russie – afin de mettre fin aux risques impliqués par une politique de grande puissance et de sphère d'influence et de résoudre les tiraillements entre Est et Ouest de sa propre diplomatie. L'autre élément important pour sécuriser la Pologne et garantir sa survie est surtout, d'après les deux hommes, la renonciation de la Pologne à ses anciens *kresy* et sa réconciliation avec l'Ukraine, la Lituanie et la Biélorussie. Mieroszewski et Giedroyć considéraient en effet

¹ Se reporter aux cartes de la Pologne disponibles en Annexe 6.

² Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », art.cit., p.1.

³ *Ibid.*, p.1.

⁴ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.430.

⁵ Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », art.cit., p.1.

l'acceptation de la perte de Vilnius et de Lviv comme un fondement de la réconciliation de la future Pologne indépendante avec ces pays orientaux. Si cela peut paraître aujourd'hui relever du sens commun que de souligner ce point-ci, il s'agissait bien, à l'époque, d'un élément proprement révolutionnaire de la pensée de *Kultura*. Non seulement ces auteurs entrevoyaient et prenaient en compte les aspirations nationales de ces trois anciennes provinces polonaises –alors partie intégrante de l'URSS–, mais ils affirmaient également vouloir les soutenir dans cette quête d'indépendance et de souveraineté. Il s'agissait pour eux de la survie de la Pologne, quand l'ensemble des milieux polonais (communistes ou en exil) affirmaient le contraire¹. Contre tous, *Kultura* affirme la nécessité de reconnaître les frontières de 1945 pour sortir du cercle vicieux des rancoeurs historiques et établir des relations de confiance et de proximité avec ses voisins². En 1981, Jerzy Giedroyc le souligne encore une fois au cours d'une interview : évoquant les tensions que suscita ce débat, il insiste sur les points de crispations entre *Kultura* et les émigrés polonais résidants à Londres ou bien à Munich sur la politique orientale à mener par la Pologne libérée du joug soviétique :

¹ Juliusz Mieroszewski expose ainsi dans une chronique que « *Kultura* est le seul centre de l'émigration politique à avoir arrêté une position claire en ce qui concerne Lwów et Wilno. Nous considérons –en opposition avec les thèses avancées par les autres émigrés politiques– que l'acceptation de ce sacrifice est fondamentale si nous voulons normaliser nos relations avec les Ukrainiens et les Lituaniens. L'acceptation de ce sacrifice est également essentiel si nous voulons défendre activement et logiquement les territoires occidentaux de la Pologne ». Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », in TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays, op.cit.*, p.263. De fait, cette thèse était « scandaleuse pour les communistes qui croyaient à la pérennité de l'Union soviétique et difficile à accepter pour les Polonais rattachés par la mémoire aux "confins" ». Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.430.

² Sur la réconciliation entre la Pologne et ses voisins mise en avant par *Kultura*, voir : Aleksander SMOLAR, « *Kultura* et la réconciliation de la Pologne avec ses voisins », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.41-44 ; Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.430-434 ; Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », art.cit., p.2 ; Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », in PRIZEL Ilya, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine, op.cit.*, pp.75-108, p.96-97 ; Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.125 ; Stephen R. BURANT, art.cit., pp.397-398 ; Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.5 ; Kerry LONGHURST, Marcin ZABOROWSKI, « Eastern policy – Poland's specialism », in LONGHURST Kerry, ZABOROWSKI Marcin, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities, op.cit.*, pp.58-73, pp.58-59 ; Jean-Yves POTEL, art.cit., p.114.

« Il y a aussi eu ce différend très sérieux sur l'affaire de Lwów (Lviv) et de Wilno (Vilnius). Nous nous sommes exprimés très clairement : que cela nous plaise ou pas, Wilno était lituanienne et Lwów ukrainienne, nous devons l'accepter tout simplement afin de normaliser nos relations avec ces nations. Ce problème était alors pour nous tout à fait primordial. Sans parler du point de vue purement réaliste. J'ai pu d'ailleurs l'observer moi-même. Je suis originaire de Minsk, en Lituanie [*actuellement capitale de la Biélorussie*]. Minsk était pour moi une sorte de "patrie la plus proche". Mais il est difficile de militer pour le retour de Minsk à la Pologne. Ce n'est plus qu'une question de sentiment. Nous ne pouvons plus songer –une fois que les relations avec la Lituanie et l'Ukraine auront été réglées– qu'à y établir une sorte d'autonomie culturelle, à y maintenir des traditions polonaises, à faire valoir que ces quelques centaines d'années ont tout de même constitué l'histoire commune de ces peuples avec la Pologne. C'est tout ce que nous pouvons faire »¹.

Les peuples ukrainiens, lituaniens et biélorusses doivent donc impérativement accéder à l'indépendance. La seule politique que la Pologne pourra avoir dans la région, en plus d'un soutien officiel à leur indépendance, devra, selon Giedroyc, consister en un soutien des minorités polonaises et un maintien de leurs droits, en particulier dans les domaines culturels et linguistiques. Ainsi, pour *Kultura*, « le renoncement à toute forme d'impérialisme, la réconciliation avec les pays voisins, la reconnaissance des identités nationales et étatiques biélorusses, lituanienne et ukrainienne participent d'une vision demystifiée du passé »². Cette déconstruction du mythe des Jagellon, s'accompagnant d'une vision novatrice de l'histoire polonaise, est développée par la revue par le biais d'un laborieux travail de mémoire, effectué en partie en conviant de nombreux intellectuels des anciennes minorités, eux-même dissidents, à y participer, dans le but d'écrire une histoire dépassionnée des relations entre la Pologne et ses voisins³.

Un autre point essentiel, corrolaire de cette conception de relations apaisées avec le voisinage oriental, a trait aux relations à entretenir avec la Russie. Le facteur russe était en effet perçu comme le point de crispation de tous les problèmes historiques et contemporains liés à la question du voisinage oriental. De fait, pour Mioszowski et Giedroyc, profondément emprunts de culture russe, fréquentant les cercles littéraires et intellectuels des milieux de l'émigration russe⁴, la question de la normalisation des relations avec la Russie

¹ Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, p.110.

² Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », art.cit., p.2 ; Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.430.

³ Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », art.cit., p.2.

⁴ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.430.

était centrale¹. Anticipant la chute du système soviétique, il s'agissait non seulement de savoir quels contacts nouer avec une nouvelle Russie, mais aussi comment participer à son européanisation et à sa démocratisation. En effet, selon Mieroszewski « les Européens de l'Est, et avant tout les Polonais, seraient en mesure de jouer un rôle important dans un processus d'"européanisation" de la Russie. Mais pour cela, la condition initiale est de convaincre et de rassurer les Russes, et tout particulièrement les élites russes, que par européanisation nous entendons exclusivement la liquidation du totalitarisme et non la fin de la Russie en tant que puissance »². Sous-jacente à l'européanisation de la Russie, l'idée est que la future Pologne indépendante devrait consacrer une partie de son énergie à européaniser la Russie parce que seul ce processus pourrait empêcher que l'État polonais ne redevienne un satellite de l'empire russe, ou qu'il ne soit à nouveau partagé dans une lutte d'influence entre l'Allemagne et la Russie³. Mieroszewski note ainsi, au début des années 1970, que « nous devons gagner la paix avec la Russie car nous ne gagnerons pas une guerre contre elle. Et nous ne gagnerons pas une guerre pour la simple et bonne raison qu'une guerre avec la Russie sur le sol européen doit être envisagée comme quasiment exclue. Comme tout le monde le sait, il faut être deux pour faire une guerre. Et il est difficile d'entrevoir qui serait cette "seconde" personne en Europe occidentale »⁴. Pour influencer sur l'avenir des relations polono-russes, *Kultura* tablait ainsi sur plusieurs éléments : l'un consistait à maintenir de bons contacts avec les dissidents et émigrés russes, mais aussi avec les milieux d'opposition internes à l'URSS⁵. L'autre visait à « rappeler aux "Polonais de l'intérieur" de ne pas

¹ Mieroszewski écrit ainsi : « *Kultura* est dans un certain sens pro-russe, mais non pro-soviétique. Tous les Polonais de Pologne reconnaîtront lors de conversations sérieuses –celles qui s'accompagnent uniquement de café noir, non de whisky– que, en ce qui concerne ses relations avec la Russie, la Pologne doit parvenir à un règlement en des termes raisonnables ». Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », in TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays*, *op.cit.*, p.261.

² *Ibid.*, p.261.

³ Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.95.

⁴ Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », *op.cit.*, p.325.

⁵ La revue *Kultura* entretenait des relations fortes avec la revue *Kontinent*, publiée par les émigrés russes. Par ailleurs, plusieurs numéros de *Kultura* furent publiés en langue russe et envoyés à Moscou dans les années 1960 et 1970 ; des témoignages indiquent qu'ils étaient connus des milieux d'opposition internes à l'URSS. Voir : Natalia GORBANIEVSKAÏA, « La corruption du langage : une menace pour la Russie », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.51-53, p.50.

mélanger les registres : dans sa correspondance avec les leaders de *Solidarność* dans les années 1980, Giedroyć insistait sur le besoin de remplacer, dans la presse clandestine, le mot "russe" par le mot "soviétique", pour ne pas attiser davantage les sentiments antiruses chez les Polonais »¹.

Au final, pour Mieroszewski et Giedroyć, « seule la coexistence d'une Russie renonçant à son empire, éventuellement transformée en commonwealth², et d'une Pologne réconciliée avec ses voisins ukrainien, lituanien et biélorusse pourrait garantir l'indépendance de la seconde, en mettant fin à l'opposition séculaire de deux impérialismes de force inégale »³. Cet objectif « moralement » acceptable, et en partie lié à l'attachement à la culture russe, mis en avant par *Kultura*, se double d'une forte dimension stratégique dans le soutien à l'indépendance des anciens *kresy*, notamment dans le cas de l'Ukraine – dimension stratégique dont Giedroyć ne se cache d'ailleurs pas. En 1981, il explique ainsi :

« Je me suis toujours préoccupé, et pas seulement dans *Kultura*, je crois, de la problématique nationale, du nationalisme, et du rapport à l'Union soviétique. Pour moi, le problème de la normalisation des relations avec la Russie a toujours compté plus que tout autre, indépendamment de la lutte contre le système soviétique. Le danger russe est énorme pour nous. C'est pourquoi, si je m'occupe du problème national, ce n'est pas seulement pour des raisons, disons, humanitaires ou de défense des droits de l'homme. Mais la question majeure est, pour moi, celle de la création d'un État ukrainien indépendant – pour qu'il existe un État tampon entre nous et la Russie. L'Ukraine compte 40 millions d'habitants, sa population est plus nombreuse que la nôtre. Et pour nous, c'est une chose absolument essentielle. Il n'est pas question d'une fédération ; je la vois mal et puis elle est inutile ; il y a eu trop de sang versé pour parler aujourd'hui d'une fédération polono-ukrainienne, et cette approche rend les Ukrainiens furieux. Mais l'existence d'un État ukrainien nous fournirait une marge de manœuvre. Nous pourrions alors avoir un allié dans une action antirusse. En outre, nous pourrions aussi avoir un allié russe dans une action contre un État ukrainien. Cela donne une possibilité de manœuvrer. C'est une question de vie ou de mort pour l'État polonais »⁴.

¹ Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.431.

² L'analyse faite par Juliusz Mieroszewski de l'évolution de l'URSS et de sa transformation future en communauté d'États indépendants est remarquable de perspicacité. Il note ainsi au début des années 1970 : « dans cette époque post-coloniale vers laquelle nous nous dirigeons, les Russes peuvent maintenir leur grande puissance uniquement au prix de la transformation de leur empire en *commonwealth*, dans une communauté libre d'États indépendants. Il n'existe pas d'autre moyen de se décharger du problème des nationalités, qui est le problème cardinal de chaque empire et en fin de compte, sa pierre tombale ». Sur la question du « *Russian commonwealth* », se reporter à : Juliusz MIEROSZEWSKI, « The Political Thought of *Kultura* », *op.cit.*, pp.313-322, p.322 pour la citation.

³ Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », *art.cit.*, p.2.

⁴ Jerzy GIEDROYĆ, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », *op.cit.*, pp.118-119.

Favoriser l'indépendance de l'Ukraine revient donc à offrir à la Pologne un État tampon entre elle et la Russie. Au-delà de la dimension « géopolitique » du propos, se retrouve ici en filigrane l'objectif principal de Giedroyć et de son ami et éditorialiste politique : l'indépendance de la Pologne et le maintien de sa souveraineté.

Enfin, il convient de relever que l'abandon des prétentions polonaises sur ses anciens *kresy*, ainsi que la réconciliation avec une Russie progressivement européanisée, renvoient, chez Giedroyć et Mieroszewski, à la conception d'un nouveau rôle pour la Pologne sur la scène européenne : celui de pont entre l'Est et l'Ouest. Ilya Prizel souligne ainsi que, pour les deux hommes, « la Pologne devra exploiter sa position à la fois d'État romain catholique et d'État slave, et servir de pont reliant l'Est et l'Ouest »¹. Allant encore plus loin, Bronisław Geremek avance que « l'idée que la Pologne eût de bonnes relations avec ses voisins de l'Est allait de pair, chez cet héritier [*Jerzy Giedroyć*] de la tradition historique de la grande principauté de Lituanie, avec un évident sentiment de l'appartenance de la Pologne à l'Ouest et de ses liens privilégiés avec l'Europe. Il parlait de la Pologne comme d'une clef de voûte entre l'Adriatique, la Baltique et la mer Noire et, en même temps, comme d'un acteur incontournable de l'intégration européenne. Avec l'éloignement du souvenir des années de guerre, la réconciliation avec les Allemands occupa une place primordiale dans la pensée de Jerzy Giedroyć et Juliusz Mieroszewski sur la politique européenne »². Autrement dit, seuls ces réconciliations et ce rôle pour la Pologne lui offriront une place à l'Ouest et lui donneront de l'importance³. Le retour en Europe serait ainsi complet⁴.

¹ Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.95.

² Bronisław GEREMEK, « Un prince de la pensée et de l'esprit polonais », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : Kultura, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.17-21,p.20.

³ Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.102.

⁴ Pour plus de détails sur le mythe du retour à l'Europe, voir : Ilya PRIZEL, « Conclusion : national identity and politics in the age of the "mass man" », in PRIZEL Ilya, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, *op.cit.*, pp.404-427, p.418. Il existe également d'autres dimensions relatives au mythe polonais du « retour en Europe ». Précisons rapidement que c'est un élément central dans la rhétorique de *Solidarité*. Comme le montrent Marcin Frybes et Patrick Michel, il existe en Pologne un « mythe de *Solidarité* », reposant sur trois niveaux – « *Solidarité* c'est la société, c'est la nation, c'est une mission » – qui s'opposent au communisme. Dans Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Au final, et en reprenant le propos d'Ilya Prizel, *Kultura* constitue un tournant fondamental à la fois dans la définition de l'identité nationale polonaise et dans celle de sa politique étrangère dans la mesure où elle consacre une rupture à la fois avec le rêve Jagellon de Piłsudski –d'une Pologne puissante, communauté de peuples, engagée dans une lutte sans merci avec la Russie et l'Allemagne– et l'idée de Dmowski, pour qui les frontières de la Pologne devaient être le reflet de sa vigueur militaire¹. En un mot, grâce à la réflexion de *Kultura*, « la Pologne s'est définitivement résignée à son statut d'État de taille intermédiaire, qui veut accroître ses liens avec l'Europe occidentale pour des raisons culturelles et économiques, tout en acceptant le fait que ces liens doivent être conditionnés aux relations de Varsovie avec Moscou »².

En résumé, le schème cognitif fondamental des décideurs polonais –orientant ces acteurs vers un certain cadrage du voisinage oriental comme problème public– repose sur une « constellation mythique » composée de trois strates différentes. Au cœur de ce schème cognitif, se situe le mythe romantique de la nation polonaise, mythe d'une nation martyr induisant un certain messianisme libérateur. Sur cette première couche se greffe le mythe de l'empire multi-ethnique et tolérant de la dynastie des Jagellon, un mythe réactualisé par Józef Piłsudski, qui fait de la libération des *kresy* –les « confins » perdus de l'État polonais–

le dernier point du mythe –« *Solidarité* c'est une mission »–, « le communisme est perçu comme un projet de transformation sociale ou plutôt de construction d'un homme nouveau, d'une nouvelle société, foncièrement étranger à l'esprit national et, de façon plus large à l'esprit européen ». La nation polonaise est alors conçue dans une dimension messianique « par son attachement aux valeurs européennes, comme "rempart de l'Occident" et de la chrétienté, une vision que l'élection en 1978 d'un "pape polonais" a contribué à réactualiser et à accréditer ». Marcin FRYBES, Patrick MICHEL, « Introduction », *op.cit.*, p.17 pour les citations. Par ailleurs, la phase de la transition a aussi acquis en Pologne, une dimension mythique d'un retour à une normalité européenne : la transition est perçue par les acteurs et décrite comme « la construction d'un nouveau système politique et économique, celle-ci étant fondamentalement conçue comme un processus d'adaptation à un ensemble de "normes" jugées universelles. La transition est donc d'abord la sortie d'une situation jugée anormale, identifiée avec le système communiste et le passage à une situation censée être normale, c'est-à-dire définie par son degré de conformité à la situation prévalant à l'Ouest ». Marcin FRYBES, Patrick MICHEL, « Conclusion », *in* FRYBES Marcin et MICHEL Patrick, *Après le communisme – Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, *op.cit.*, pp.223-34, p.223 pour la citation.

¹ Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.104.

² *Ibid.*, p.104.

la mission « prométhéenne » d'un pays nouvellement indépendant. Enfin, le retournement opéré par la revue *Kultura* concernant la relation de la Pologne avec ses voisins¹ constitue la dernière strate, la plus récente, de l'ensemble des mythes relatifs à la conception polonaise de son voisinage oriental. La déconstruction des mythes précédents menée par cette revue et la réinterprétation que ses fondateurs en proposent est spectaculaire et « exprime à sa façon l'ultime sens du projet intellectuel de la revue : préparer la pensée polonaise à l'avènement de la démocratie libérale »².

Cette déconstruction est également fondamentale pour une autre raison. Comme le note Raoul Girardet, un mythe a des effets de réalité dans la mesure où il est utilisé par les acteurs sociaux, et devient en cela constructeur de réalité sociale. En effet, selon lui, « le mythe politique apparaît ainsi, au regard de l'observation sociologique, comme aussi déterminant que déterminé : issu de la réalité sociale, il est également créateur de réalité sociale. Apparu là où la trame du tissu social se déchire ou se défait, il peut être considéré comme l'un des éléments les plus efficaces de sa reconstitution »³. Et de fait, la déconstruction opérée par la revue *Kultura* du mythe des Jagellon, *via* la renonciation aux *kresy* et la non contestation des frontières de 1945, est primordiale dans la mesure où elle influence directement la génération de la dissidence interne polonaise, qui se retrouve au pouvoir en 1989. Il existe en effet un lien de transmission entre le schème cognitif présenté ci-dessus et les hommes politiques polonais actuels. Il peut être indirect, la transmission de mythes sur la nation polonaise se faisant par exemple de manière classique par le biais de l'éducation et des discours publics – mais dans ce cas la justification scientifique est difficile et on s'expose à un biais culturaliste. Il peut également être plus direct, par la transmission d'homme à homme, de la conception que développe *Kultura*. Il est possible d'attester de cette transmission en suivant les acteurs gravitant dans l'entourage de Maisons-Laffite et leurs trajectoires, ce qui permet d'établir des liens directs entre les milieux de l'émigration polonaise et ceux de la dissidence interne. Dès lors, on peut envisager comment, concrètement, les idées de *Kultura* et avec elles, l'ensemble du schème cognitif, ont été

¹ Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.151.

² Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.434.

³ Raoul GIRARDET, *Mythes et mythologiques politiques*, *op.cit.*, p.182.

répandues. Cette étape est fondamentale dans notre démonstration car elle met au jour le lien de causalité expliquant l'intériorisation par les décideurs polonais d'un certain schème cognitif sur lequel repose le cadrage du problème public « voisinage oriental ».

C – Lien de causalité entre cadrage du problème public et schème cognitif sous-jacent

Dépasser une lecture culturaliste

Il a été montré que la phase de problématisation de l'action publique, *i.e.* le cadrage d'un problème public par des acteurs, s'insère dans un schème cognitif plus large, il repose sur des fondements cognitifs mis en évidence. Cela revient donc à comprendre et analyser les croyances, les perceptions et les idées qui amènent à la problématisation d'un enjeu particulier, à son cadrage en « problème public » par une configuration précise d'acteurs. Or, contrairement à ce que postulerait une approche naturaliste purement cognitiviste¹, ces fondements cognitifs ne sont pas innés mais bien assimilés socialement et construits historiquement. Comme le souligne Bernard Lahire les représentations sociales ont beau être de l'ordre du cognitif, elles n'en sont pas innées pour autant : elles sont acquises, et en ce sens, elles sont sociales. Ce chercheur insiste bien, et il faut le souligner ici, sur le caractère social de ce qui est trop souvent décrit comme des processus cognitifs universels innés et sur le fait que « les savoirs, les croyances, les représentations ont une histoire, que les apprentissages ou les socialisations ont des contextes, que les apprenants ou les socialisés ont des ancrages sociaux (multiples) et enfin que les appropriations des savoirs, des croyances et des représentations peuvent être socialement différenciée [...] »². Bernard Lahire poursuit son raisonnement en soulignant que les sciences sociales « rappellent que le monde social n'est jamais réductible à sa dimension cognitive et que toute vérité du cognitif ne réside pas dans

¹ Sur les fondements et les dérives d'une telle approche, voir : Bernard LAHIRE, « Prédilections naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », *op.cit.*

² *Ibid.*, p.307. On pourrait cependant noter que Bernard Lahire développe ici une vision partiellement erronée du cognitivisme en ceci qu'il la réduit à la psychologie évolutionniste : il assimile alors l'innéité des processus de traitement de l'information et l'innéité des contenus (des informations, des représentations). Or, dire *comment* tous les individus pensent, ce n'est pas dire *ce que* tous les individus pensent.

l'ordre cognitif»¹ et analysent donc « la formation sociale des structures mentales et comportementales ainsi que leurs variations selon les contextes socio-économiques »². D'après cet auteur, ce point est fondamental « pour ancrer dans des contextes et des configurations historiques singuliers ce qui pourrait n'apparaître que comme des réalités universelles »³. Pour le dire autrement, les représentations des décideurs polonais relatives au voisinage oriental ne sont pas innées chez ces acteurs, mais elles ont été acquises socialement et historiquement. Le chercheur doit donc, dès lors qu'il a pour but l'étude d'un système de représentations, s'interroger sur les processus conduisant à l'intériorisation de ces représentations et à leur pérennité dans le temps. Ces processus d'intériorisation paraissent fondés sur le vécu des acteurs, que ce soit de manière individuelle – par des trajectoires personnelles et la confrontation à des événements historiques majeurs – ou de manière collective – du fait de traditions étatiques ou institutionnelles, de production de grands récits nationaux –, par l'acquisition d'une grille de lecture des événements, constituée de différentes connaissances, et qui renvoie à ce que certains nomment le « poids de l'histoire »⁴ ou les « héritages de l'expérience »⁵.

Insister sur les processus d'intériorisation et les vecteurs de transmission des idées permet d'éviter de tomber dans le piège du culturalisme. Il nous faut en effet dépasser « l'adéquation quant au sens »⁶ entre cadrage du problème public « voisinage oriental » et schème cognitif fondamental, *i.e.* la constatation d'une similitude entre deux univers de sens, pour tendre vers l'explication causale. Et de fait, la consolidation de notre explication du lien entre cadrage d'un problème public et schème cognitif sous-jacent repose sur la démonstration suivante : les composantes du schème qui sont vraiment explicites chez un petit nombre d'acteurs ont été transportées dans l'actuel milieu décisionnel polonais en politique étrangère du fait d'une transmission d'homme à homme. En effet, certains acteurs bien précis, ayant contribué à forger la dernière strate de la constellation mythique polonaise,

¹ *Ibid.*, p.307.

² *Ibid.*, p.305.

³ *Idem.*

⁴ Pierre GROSSER, « De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères », *op.cit.*

⁵ Philippe GARRAUD, « L'idéologie de la "défensive" et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », *art.cit.*

⁶ Max WEBER, « Possibilité objective et causalité en histoire », *op.cit.*

ont intégré à Varsovie le milieu de la politique étrangère et ont diffusé, voire imposé, aux décideurs actuels la substance des mythes.

Le lien de causalité : la transmission d'homme à homme

La volonté de réconciliation avec les anciens *kresy* présente dans les lignes de *Kultura*, et qui se double d'un attachement sentimental très fort pour les voisins de la Pologne et ses anciens territoires, trouve une traduction politique dès 1989. On assiste en effet alors à une inversion totale des fondements de la politique à l'Est de la Pologne, insistant sur le rejet des ambitions impériales polonaises, et l'émancipation des voisins orientaux. Le nouveau pouvoir met en œuvre une politique étrangère pour le moins ambitieuse et difficile à réaliser, la « *two-track foreign policy* », qui comporte un double volet d'émancipation de la Pologne de la tutelle de Moscou et une politique orientale vigoureuse afin de soutenir l'indépendance nationale des pays voisins, Lituanie, Biélorussie et Ukraine¹. La Pologne apporte en effet son support aux mouvements de résistance nationale chez ses voisins, et est, malgré quelques aléas diplomatiques, l'un des premiers États à leurs apporter soutien et reconnaissance formelle de leur indépendance, au début de la décennie 1990. On retrouve bien là l'objectif de réconciliation prôné par Jerzy Giedroyć et Juliusz Mieroszewski. Nicolas Parinaud souligne en effet que « à partir de juillet 1990, les initiatives diplomatiques du gouvernement évoquent la politique d'équilibre prônée par Mieroszewski vis-à-vis des voisins orientaux : elles consistent à conserver de bonnes relations avec l'URSS tout en établissant des rapports de confiance avec la Lituanie autoproclamée indépendante et les Républiques désormais souveraines de la Russie, de la Biélorussie et d'Ukraine »². Au-delà de la dimension « morale » de la réconciliation entre la Pologne et ses voisins, la nouvelle politique étrangère polonaise met en œuvre les objectifs stratégiques définis par Jerzy Giedroyć. Michał Naturski signale que le voisinage est également envisagé à cette époque par le nouveau pouvoir politique comme une aire vitale de sécurité pour la Pologne ; dans la confusion qui règne au sein de l'espace post-soviétique en décomposition, la Pologne cherche à sécuriser ses frontières, à la fois par peur de la faiblesse institutionnelle de ses nouveaux voisins encore faibles, mais également par peur d'un retour d'un hegemon russe aux tendances

¹ Ce point a déjà été étudié en détail dans le chapitre IV.

² Nicolas PARINAUD, « *Kultura et les mythes polonais* », art.cit., p.2.

expansionistes¹. En conséquence, le livre blanc relatif à la stratégie de sécurité polonaise de 1992 voit les frontières orientales comme la principale source de menaces et de défis pour le nouvel État polonais².

Comment expliquer que la politique étrangère polonaise du début de la décennie 1990 soit à ce point une application des préceptes politiques développés par Jerzy Giedroyc et Juliusz Mieroszewski ? Comment établir ce lien de causalité entre la ligne politique de *Kultura* et cette politique étrangère nouvelle qui se met en place à Varsovie dès 1989 ? Comment se fait-il que cette revue et sa deconstruction du mythe des Jagellon ait pu prendre tant d'importance dans la mise en œuvre d'une nouvelle politique orientale ? Pour reprendre les propos de Zbigniew Brzezinski, « pourquoi *Kultura* est-elle si importante du point de vue historique, et pourquoi a-t-elle si bien réussi du point de vue politique ? *Kultura* n'est pas une grande institution. Ce n'est pas un centre d'organisation idéologique. Elle ne gère ni finances ni moyens militaires. Pourtant, *Kultura* a contribué à former toute une région, à influencer les politiques et à créer l'histoire »³. L'explication est simple : au moment de la chute du communisme et de l'instauration d'un nouveau régime politique libéral en Pologne⁴, les

¹ Michał NATORSKI, art.cit., p.79.

² *Ibid.*, p.79.

³ Zbigniew BRZEZINSKI, « *Kultura* et l'avenir de l'Eurasie », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.29-36, p.29.

⁴ À la fin des années 1980, l'effondrement économique de la Pologne, son surendettement, l'agitation de la population confrontée à des conditions de vie difficiles et à la mise en veille du syndicat *Solidarność* –du fait de la loi martiale du 13 décembre 1981 déclarée par le général Jaruzelski–, ainsi que le ralliement de l'Église au syndicat illégal, contraignent Jaruzelski à ouvrir des négociations avec ce dernier en janvier 1989. Pour tenter de se concilier une population de plus en plus méfiante vis-à-vis du régime communiste, le général fait des concessions : une « table ronde » est organisée, de janvier à mars 1989, pour discuter des réformes politiques, économiques et sociales prioritaires. Au terme d'un accord signé le 5 avril 1989 entre le parti communiste (POUP, *Parti ouvrier unifié polonais*) au pouvoir et *Solidarność*, ce dernier est légalisé –ce qui revient à une reconnaissance *de facto* du pluralisme syndical- et autorisé à participer à des élections libres anticipées en mai 1989. Il est prévu non seulement que l'opposition pourra disposer de 35% des sièges à la *Sejm* (le reste étant réservé au POUP), que l'élection de la totalité des membres d'un Sénat aux pouvoirs très limités sera libre, mais également qu'un président de la République sera élu par les deux chambres du Parlement. Au terme de la campagne électorale, dominée par les candidats de *Solidarność*, les élections des 4 et 11 juin 1989 voient une victoire écrasante du syndicat, qui obtient 99% des sièges du Sénat et la totalité de ceux qui lui étaient octroyés à la *Sejm*. Les deux chambres élisent comme premier président de la Quatrième République de Pologne le général Jaruzelski, mais celui-ci est contraint de confier la direction du gouvernement à un membre de *Solidarność*, Tadeusz Mazowiecki. Est donc formé à la fin de l'été 1989 le premier gouvernement à direction non communiste depuis la fin de la Seconde Guerre

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

anciennes figures de l'opposition deviennent des leaders politiques ou des conseillers des hommes politiques, composant la nouvelle élite dirigeante. Ils forment une nouvelle génération politique, celle de la transition. Or, les milieux internes de la dissidence polonaise sont fortement liés à l'intelligensia en exil, et en particulier au cercle gravitant autour de Jerzy Giedroyc à Maisons-Laffite. Ce lien direct entre eux reliant des acteurs est très visible parmi les hommes qui gravitaient autour de *Kultura* et qui ont joué un rôle en Pologne dans les premières années de la Quatrième République. Jerzy Giedroyc entretenait ainsi des relations très fortes avec les leaders de *Solidarité*¹. Par ailleurs, en plus d'être un espace symbolique réunissant exilés polonais et dissidents – puisque les pages de *Kultura* étaient ouvertes aux écrits de la contestation interne des « Polonais de l'intérieur » – la maison dans laquelle vivait et travaillait l'équipe de la revue, à Maisons-Laffite, était un lieu de séjour de ces dissidents lors de voyages à l'Ouest. Adam Michnik y séjourna par exemple fin 1976 début 1977². Il publia également différents textes dans la revue, dont en 1975, un article intitulé *Le choix d'une tradition – Piłsudski et nous*³, dans lequel il analyse l'héritage du grand homme dans la pensée politique polonaise et dans celle de la dissidence. À nouveau, en 1982, Michnik y fait paraître un court essai au titre évocateur : *Pourquoi je n'émigre pas*⁴, où

mondiale. Après la démission du général Jaruzelski en 1990, la victoire de *Solidarność* est confirmée une nouvelle fois par l'élection de Lech Wałęsa à la présidence de la République la même année.

¹ Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.231.

² Voir : Wojtek KALINOWSKI, « Les intellectuels polonais en exil – *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, p.418 ; Timothy SNYDER, « European Standards and Polish Interests (1992-1993) », in SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, *op.cit.*, pp.256-276, p.276. Aleksander Smolar met en évidence le rôle clé de ce séjour à l'étranger. Il souligne qu'Adam Michnik « consacre son séjour à l'Ouest, fin 1976, début 1977, période clé pour la formation des institutions de l'opposition polonaise, à d'innombrables contacts avec des journalistes, des syndicalistes et des hommes politiques. Tout cela jouera un rôle capital dans les années à venir et contribuera à l'intérêt bienveillant marqué à l'Ouest pour les activités de l'opposition polonaise. Ces contacts permettront également de donner de l'éclat à ses appels à l'opinion publique occidentale, notamment à gauche, dans les moments critiques pour l'opposition ». Aleksander SMOLAR, « Introduction », in MICHNIK Adam, *Penser la Pologne – Morale et politique de la résistance*, (ensemble de textes réunis), Paris, Éditions La Découverte / Maspero, 1983, pp.9-26, p.17.

³ Adam MICHNIK, « Le choix d'une tradition – Piłsudski et nous », in MICHNIK Adam, *Penser la Pologne – Morale et politique de la résistance*, *op.cit.*, pp.167-185 ; traduction française de l'article original suivant, publié sous le pseudonyme Bartłomiej : « Zapomniane cienie przodków », *Kultura*, n°5, 1975.

⁴ Adam MICHNIK, « Pourquoi je n'émigre pas », in MICHNIK Adam, *Penser la Pologne – Morale et politique de la résistance*, *op.cit.*, pp.116-123, traduction française de l'article original publié sous le pseudonyme de Andrzej Zagozda dans la revue *Kultura* n°6, 1982.

il évoque en détail l'importance des milieux intellectuels exilés, et notamment de la revue *Kultura*, pour la contestation interne polonaise :

« [...] à mesure que la propagande officielle s'est durcie, que les mailles du filet de la censure se sont rétrécies pour arrêter toute allusion frondeuse dans les journaux et dans les livres, à mesure aussi que le réflexe de protestation et d'autodéfense a gagné en puissance, on s'est mis à puiser de plus en plus fréquemment aux sources de l'émigration. Les douaniers se sont mis à confisquer les exemplaires de la revue parisienne *Kultura* et les équipes policières à saisir, au cours des perquisitions, les livres de Miłosz et de Gombrowicz, de Heling-Grundziński et de Mieroszewski, de Wierzyński et de Hlasko. Les gens se sont mis quasiment tous à écouter *Radio Free Europe* en y cherchant non seulement les nouvelles du monde qu'on leur cachait mais aussi des nouvelles vraies sur leur propre pays, sur les folies de la censure et les protestations des intellectuels. Ces derniers, dans leur rébellion, ont cherché, et sont arrivés à atteindre leur propre nation en passant par Paris et Londres. De la sorte, les émigrés ont trouvé leur langage commun avec les pays, menant avec lui un dialogue, redevenant utiles, redevenant une partie intégrante de ce Pays. Ceci ne s'est pas fait [...] sans conflits.

Collaborer avec l'émigration n'allait pas sans risques comme le prouvèrent les lourdes condamnations qui furent prononcées au cours des procès successifs. Mais le pont reconstruit fonctionnait. Les éditions des émigrés publiaient de plus en plus de matériaux en provenance de Pologne et ceux-ci étaient de plus en plus intéressants. La période de la "petite stabilisation" était terminée et l'on entrait dans celle de la "grande tourmente" de 1968.

Attaquant les "ennemis et les trublions" dans son célèbre discours du 19 mars 1968, Władysław Gomułka [*homme d'État polonais qui dirigea la République populaire de Pologne de 1956 à 1970*] cita de nombreux extraits des articles de Mieroszewski, paru dans la revue *Kultura* à Paris en les désignant comme une base de soutien de la contestation polonaise. La plupart des étudiants ne connaissaient pas ces articles [...] mais Gomułka –ou plutôt ceux qui avaient écrit son discours– avait fait preuve d'une grande intuition. Il est en effet vrai –et il est facile de s'en rendre compte aujourd'hui– que c'est bien Mieroszewski qui était parvenu à construire un pont intellectuel entre le maximalisme irréaliste des émigrés et le pessimisme trop réaliste des gens en Pologne, qui était parvenu à dessiner une perspective politique des changements évolutifs du système mise en pratique quelques années plus tard par l'opposition démocratique polonaise.

Gomułka percevait un phénomène dont peu de gens étaient alors conscients : l'émigration rejoignait la Pologne. Les livres publiés à l'étranger traversaient très nombreux la frontière sous le manteau, on se les passait de main en main, on les protégeait de l'œil vigilant des policiers. L'émigration apportait au pays une connaissance du monde et une vérité sur l'histoire nationale, elle le faisait accéder aux chefs-d'œuvre de la littérature moderne et à une réflexion indépendante sur l'espoir et le désespoir polonais. Mais l'émigration elle aussi, enrichie d'hommes nouveaux, connut une mutation interne. Des émigrés n'étaient plus des gens de l'âge de nos parents et de nos grands-parents. C'étaient nos amis, les tiens, et les miens »¹.

Ce texte est révélateur du rôle fondamental joué par les milieux de l'émigration, et en particulier par la revue *Kultura* et son éditorialiste politique Mieroszewski. Michnik mentionne également l'importance d'un autre centre de l'émigration polonaise, Munich,

¹ *Ibid.*, pp.117-119.

autour de la section polonaise de *Radio Free Europe*. Même si des tensions ont parfois existé entre *Kultura* et les Polonais de *Radio Free Europe*, les premiers reprochant aux seconds de se faire la voix des États-Unis sans aucun recul critique, les liens entre ces deux pôles étaient forts. *Radio Free Europe* par exemple, consacrait une plage horaire dans ses programmes à la lecture de textes publiés dans *Kultura*¹, ce qui accrut la portée de la revue dont la ligne politique fut bientôt revendiquée par de nombreux groupes d'opposition en Pologne même. Timothy Snyder souligne ainsi que, dès le début des années 1970, l'influence de Mieroszewski sur l'opposition polonaise est déjà très nette : à partir de 1977 le Comité de défense des travailleurs, le KOR, commence à s'intéresser aux voisins orientaux et, dans un de ses bulletins d'informations, publie une lettre invitant à la réconciliation avec l'Ukraine². Selon Timothy Snyder et Ilya Prizel, dès le début des années 1980 le programme politique porté par *Kultura* est assimilé par les leaders de *Solidarité* qui l'insèrent dans les objectifs de libération nationale portés par le syndicat –comme en témoignent des publications du syndicat ou certaines des résolutions du congrès de 1981³. Après l'application de la loi martiale, les idées de *Kultura* sont reprises par d'autres petits groupes d'opposition⁴. En outre, le clergé catholique polonais –élément clé des politiques de polonisation des minorités dans la Pologne d'entre deux-guerres qui était perçu par les voisins orientaux comme un instrument de l'hégémonie polonaise– fait valoir des points de vue totalement nouveaux, proches de ceux développés dans *Kultura*, allant jusqu'à présenter des excuses aux Ukrainiens et aux

¹ Jan Nowak-Jeziorański, directeur de la section polonaise de *Radio Free Europe* de 1952 à 1976, explique : « je ne peux pas négliger le fait que l'équipe polonaise de *Radio Free Europe* ait ressenti avec douleur les attaques de *Kultura* à propos de leur station, et en particulier, l'accusation de travailler pour les Américains. À notre sens ces reproches étaient injustes, car ils provenaient d'une mauvaise connaissance de nos programmes radiophoniques, et le groupe *Radio Free Europe* n'était pas le seul à profiter de l'aide financière des États-Unis. Mais malgré ces différences, nous ne sommes jamais allés jusqu'aux antagonismes individuels. [...] Jerzy Giedroyc m'a aidé plus d'une fois en secret, de sa propre initiative. De mon côté, j'ai introduit sur les ondes un débat de vingt minutes sur chaque numéro de *Kultura*, en plus de la lecture des textes les plus importants, par fragments ou dans leur totalité. Par cette voie, le journal parvenait à des millions d'auditeurs. [...] [*Kultura était comme*] un phare jetant à distance un faisceau lumineux sur la Pologne ». Jan NOWAK-JEZIORAŃSKI, « Une passerelle entre l'intelligentsia polonaise et l'Occident », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.65-67, p.67.

² Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.227.

³ *Ibid.*, p.227 ; Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, pp.98-102.

⁴ Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, p.228 ; Stephen R. BURANT, *art.cit.*, p.397.

Lituanien¹. Au cours de sa visite en Pologne en 1979, le tout nouveau pape Jean-Paul II se fait le champion des droits des voisins de la Pologne. Cet activisme de l'Église catholique est complété par celui des milieux de la dissidence. Au final « en 1989, l'idée que de bonnes relations avec les voisins orientaux étaient souhaitables reflétait le point de vue d'une grande partie de l'opposition et avait atteint un statut politiquement correct chez ceux qui y avaient pourtant le moins réfléchi. Grâce au programme de *Kultura*, à un travail de relecture historique, aux publications underground et à *Solidarité*, le consensus atteint en Pologne s'opposait non seulement à tout esprit revanchard, mais soutenait également l'indépendance des voisins orientaux. Une nouvelle idée politique, façonnée dans les années 1970 était devenu dans les années 1980 une nouvelle tradition politique »².

Ainsi, « entrant progressivement dans la "conscience sociale" des Polonais, ouvrant ses colonnes aux mouvements d'opposition au régime, la revue de Jerzy Giedroyc atteint une renommée inégalée en septembre 1989, quand est formé le premier gouvernement non communiste depuis l'après-guerre. Dès lors, la synergie de la politique étrangère polonaise et des conceptions de *Kultura* frappe l'esprit »³. Le réseau d'interconnaissances né du lien direct entre *Kultura* et les milieux de la dissidence polonaise explique en effet le programme de politique étrangère de la génération politique au pouvoir après 1989. Les préceptes intériorisés par les milieux de la dissidence sont mis en application dès le début de la nouvelle république indépendante⁴, tout simplement car le pouvoir est désormais aux mains des anciens opposants au régime communiste. Ainsi, selon Timothy Snyder, la « *two-track foreign policy* » pensée et mise en œuvre par le premier ministre des Affaires étrangères de la Quatrième République, Krzysztof Jan Skubiszewski, est –en partie– une application des préceptes de *Kultura*⁵. De même, Zdzisław Najder, ancien dissident et directeur de la section polonaise de *Radio Free Europe* de 1981 à 1987 devient conseiller politique de Lech Wałęsa.

¹ *Ibid.*, p.227 ; Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, pp.100-101.

² *Ibid.*, p.228.

³ Nicolas PARINAUD, « *Kultura* et les mythes polonais », *art.cit.*, p.2.

⁴ Ilya PRIZEL, « Polish foreign policy in perspective : a new encounter with positivism », *op.cit.*, pp.124-129.

⁵ Timothy SNYDER, « The Normative Nation State (1989-1991) », in SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, *op.cit.*, pp.232-255, pp.238-239.

Son rôle fondamental dans la gestion des aléas diplomatiques des relations avec les voisins orientaux, aux premiers moments de leur indépendance a déjà été signalé¹. De nombreux historiens et spécialistes de la Pologne soulignent sa filiation avec les idées de *Kultura*, tout en mettant l'accent sur certaines différences par rapport aux propos de Mieroszewski² – notamment un attachement culturel aux anciens *kresy* plus fortement revendiqué, sans que cela implique pourtant un quelconque lien politique direct³. En 1990, dans un entretien avec le journaliste Jacek Żakowski, Bronisław Geremek, alors conseiller politique de Lech Wałęsa, commente la ligne directrice de la politique étrangère polonaise à l'œuvre vis-à-vis des voisins orientaux. Son propos ressemble presque mot pour mot à un éditorial politique de Mieroszewski, tant les arguments sont proches :

« On nous a alors reproché de construire un système de relations spécifiques entre oppositions des pays frères, nocif aux bonnes relations entre États. Mais nous étions d'avis que nous ne devons pas négliger les fondements des futures relations avec les populations de ces États, qui tôt ou tard allaient se libérer du joug communiste. Nous avions notre propre politique en Europe de l'Est, dont l'un des moments les plus forts fut sans doute mon voyage à Vilnius en mars [1990], alors que la Lituanie qui venait de déclarer son indépendance, subissait un blocus. Cette politique donne déjà ses fruits dans les relations polono-tchèques et polono-lituaniennes. Je crains cependant, que dans un temps assez bref, un certain nombre de groupements avec lesquels nous avons noué des contacts cessent de jouer un rôle dominant dans leur pays. Actuellement, ce sont les tendances nationalistes qui prennent le dessus et qui domineront encore pendant un certain temps. Mais cela passera, et alors nos efforts de 1989 s'avéreront être la pépinière des nouvelles relations entre les pays de l'Europe orientale »⁴.

Cette nouvelle politique étrangère trouve par ailleurs le soutien de la presse, en particulier du tout nouveau quotidien *Gazeta Wyborcza* dont Adam Michnik est le rédacteur en chef⁵. Il s'agit d'un élément non négligeable dans l'étude du lien de causalité entre la « constellation mythique » polonaise et la politique étrangère mise en place dès 1989. En effet, ce quotidien, dont le statut équivaut à peu près à celui du journal *Le Monde* en France, était extrêmement lu

¹ Se reporter Chapitre IV.

² Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.98 ; Ilya PRIZEL, « Polish foreign policy in perspective : a new encounter with positivism », *op.cit.*, p.128.

³ Ceci était très perceptible au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui. Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

⁴ Bronisław GEREMEK, Entretiens avec Jacek Żakowski, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 1991, p.270.

⁵ Timothy SNYDER, « European Standards and Polish Interests (1992-1993) », *op.cit.*, p.276.

et les avis de son équipe très écoutés, dans une Pologne qui redécouvrait, après plus de cinquante ans, une presse libre.

La redéfinition de la politique orientale de la Pologne par les milieux de l'intelligentsia polonaise en exil à Maisons-Laffite a donc été intériorisée avec succès par nombre de dissidents ayant été en contact avec *Kultura*, avant d'émerger dans la sphère politique au moment de la transition *via* la mise en œuvre d'une nouvelle politique étrangère. Les principes de base de cette dernière –reconnaissance de la souveraineté des voisins orientaux, soutien à leur indépendance politique, importance en termes de sécurité pour la Pologne de cette zone « tampon », nécessité d'avoir de bonnes relations avec la Russie afin de maintenir l'ancrage en Europe de la Pologne–, bénéficient d'un large consensus en Pologne dans toute la décennie 1990. Comme le souligne en 1995 Ilya Prizel, « en dépit de la tempête du changement qui secouait l'Europe centrale et orientale et des gouvernements polonais chroniquement affaiblis, la politique étrangère polonaise est demeurée remarquablement cohérente »¹. Ce consensus de la classe politique est encore aujourd'hui très fort. Certes, certains clivages perdurent quant aux moyens d'atteindre ces objectifs, notamment entre tenants d'une approche réaliste et d'une approche qualifiée de « romantique »². Mais globalement tous les hommes politiques actuels continuent à revendiquer le programme politique de *Kultura* concernant les voisins orientaux, quel que soit leur bord politique. En 2006, Jean-Yves Potel expliquait ainsi : « aujourd'hui, dix-sept ans après la chute du Mur de Berlin, la plupart des grands acteurs politiques de la Pologne démocratique, d'Adam Michnik au président Lech Kaczyński, en passant par son prédécesseur Aleksander Kwaśniewski³,

¹ Ilya PRIZEL, « Polish Foreign Policy in Perspective : A New Encounter with Positivism », *op.cit.*, p.109.

² Ce clivage peut être *grosso modo* résumé ainsi : les romantiques reprennent les idées du mythe des Jagellon et les réalistes sont pour une politique plus mesurée vis-à-vis des voisins. Autrement dit, dans la sphère politique polonaise actuelle, « si la tradition jagellonienne lui suggère des audaces de missionnaires à l'Est, le réalisme invite peut-être la Pologne à rejoindre le couple franco-allemand et à s'efforcer de lui inspirer confiance pour mieux l'influencer ». Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, p.520. Sur ce point voir aussi : Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, pp.220-222 ; Ilya PRIZEL, « Poland after World War II : native conservatism and the return to Central Europe », *op.cit.*, p.94.

³ On sait plus précisément qu'Aleksander Kwaśniewski a entretenu une longue correspondance avec Jerzy Giedroyc au début des années 1990 : Timothy SNYDER, « Patriotic Oppositions and State Interests (1945-1989) », *op.cit.*, pp.230-231.

Bronisław Geremek ou Stefan Meller, tous se disent redevables de la pensée de *Kultura* »¹. Ainsi, il semble *a priori* que la diplomatie polonaise vis-à-vis de l'espace du voisinage oriental s'inscrive actuellement dans la gestion d'un héritage historique particulier, caractérisé par la permanence du mythe des Jagellon et sa déconstruction par *Kultura*. Sa conséquence est la suivante : la Pologne cherche à promouvoir par tous les moyens la démocratisation et le développement économique de ses voisins, dans un premier temps en soutenant leur volonté de souveraineté puis en tentant d'exporter son propre modèle de transformation et de transition. Si cette politique étrangère a pu faire consensus dans les années 1990 parmi la classe politique polonaise, elle a cependant légèrement évolué. Compte tenu de la perspective d'une adhésion à l'Union européenne, puis de son entrée formelle, mais également du constat d'un raidissement des tensions dans la région et la perception d'une certaine menace provenant de la présence russe dans la zone², les objectifs de la politique orientale se concrétisent dorénavant *via* l'Union européenne. Comme le souligne Gilles Lepesant, « l'idée s'est peu à peu imposée que la frontière orientale devait être acceptée et que l'objectif de la Pologne devait être l'établissement, sur son flanc Est, d'États indépendants et amis susceptibles de la protéger de la Russie. À la volonté de ne pas rompre avec les anciens confins de la Pologne, s'ajouta ainsi une analyse stratégique qui constitue aujourd'hui la base d'une action diplomatique s'articulant avec l'intégration au sein de l'espace institutionnel européen »³. En plus de la déconstruction opérée par *Kultura*, la grille de lecture du voisinage oriental s'est donc enrichie d'une perspective propre aux moyens de l'Union européenne, comme l'atteste ce propos Zdzisław Najder :

« Poland should not be ashamed of saying that we have common historical roots, and common historical interests. And that we formed one country for many years, with Lithuania, with Belarus, and with most of Ukraine... it is our... now that we are in a better position now, it is a sort of moral and historical obligation to help them to make their decision, to choose their way... whether they want to stick to Russia, whether they opt for what I called "European political civilization" [...]. Our obvious posture is... obvious that we should not be ashamed of, should not be ashamed to announce and claim... is that it is Poland's duty, and European's duty to help Belarusians, Moldovans, Ukrainians, to choose their future. To do that, we need help and assistance, and support of other European countries, this is what I mean and many

¹ Jean-Yves POTEL, art.cit., p.115.

² Sur le contexte européen et ses évolutions voir, le chapitre V.

³ Gilles LEPESANT, « La Pologne et son voisinage oriental », *op.cit.*, p.500.

other people mean like me, when I say that... box with instruments... the tools box is in Brussels »¹.

On retrouve donc actuellement dans la politique étrangère polonaise notre schème cognitif fondamental, dans une version sans cesse réactualisée. On peut résumer ici sa dernière version. Premièrement, le voisinage est une « zone amie », mais potentiellement instable, qu'il s'agit de préserver. Deuxièmement, la Russie n'est pas une menace en soi, mais un facteur à prendre en compte dès lors que la question des voisins orientaux entre en jeu mais également pour assurer la sécurité de l'État polonais. Enfin la Pologne a un rôle, une mission, en tant que pont entre l'Est et l'Ouest ; elle doit accompagner les voisins orientaux dans leur quête d'indépendance et de liberté. Ainsi, la mise en évidence d'un lien entre les acteurs politiques a permis de comprendre comment s'est transmis ce schème cognitif qui constitue le fondement des représentations actuelles de la zone chez les décideurs polonais –leur fournissant des éléments de compréhension des événements politiques survenant dans le voisinage et des équilibres géopolitiques dans une région instable.

Pour conclure ce chapitre, rappelons-en l'argument principal. Il s'agissait de mettre en évidence le cadrage de la question du « voisinage oriental », un voisinage identifié comme problème public par les acteurs de la configuration nationale polonaise. La phase de problématisation de l'action publique, *i.e.* le cadrage d'un problème public par des acteurs, repose sur des fondements qu'il a fallu mettre en évidence : le schème cognitif. Il est composé de différents mythes politiques propres à l'histoire des relations entre la Pologne et ses voisins. Il conduit à une certaine problématisation par les acteurs de la zone et de ses enjeux

¹ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009. On trouve un autre exemple de cette articulation des différents mythes historiques avec le présent et l'Union européenne dans l'extrait suivant : « Yes, there is a fear I think... (heuu)... because of history. And this... (heuu)... this Russian foreign policy, which is fact very... (heuu)... very expansive in the sense that they try to delimitate their sphere of influence... so yes, I think that in Poland there is a fear of... (heuu)... Russian threat, it is present, it is present in Polish thinking about International Relations, about relations here in this zone of...in this region. But, in fact... (heuu)... there are... (heuu)... every country has its own history no ? And its own, I don't know, fears, etc, etc...The question is how to deal with it (*rises*), and in this context, the Polish response is to deal with it through the EU ». Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

en leur fournissant des éléments de compréhension des événements politiques survenant dans le voisinage et des équilibres géopolitiques dans une région par nature instable. Il permet, par exemple, de comprendre la révolution Orange de 2004 en Ukraine comme une manifestation de la volonté des Ukrainiens de rentrer sans tarder, à l’instar des Polonais, dans l’Union européenne. À l’aune de ces représentations, les tensions entre l’Ukraine et la Russie sur les livraisons de gaz peuvent être envisagées comme le signe de la volonté de Moscou de contrer l’influence européenne dans une ancienne partie de son empire qu’elle considère comme relevant toujours de sa sphère d’influence. D’où la nécessité pour la Pologne, et *a fortiori* pour l’Union européenne, de mettre en place une politique spécifique dans la région, destinée à rapprocher graduellement les « *near abroad* » des standards européens. Le tableau suivant récapitule le raisonnement tenu dans cette partie, en mettant en avant les différences entre cadrage d’un problème public et schème cognitif fondamental.

Tableau 5 – Distinction entre cadrage du problème public et schème cognitif fondamental

<i>Étapes de l’argumentation</i>	<i>Niveau</i>	<i>Objet à mettre en lumière</i>	<i>Matériaux empiriques mobilisés</i>
Description	Cadrage du problème public	Système de représentations sur le voisinage oriental	Entretiens ; technique des associations verbales
Explication	Schème cognitif fondamental	Les trois mythes	Entretiens ; ouvrages d’histoire sur la Pologne

Pour dépasser le stade du simple rapprochement idéal, l’existence d’un lien de causalité objectif entre cadrage du problème public « voisinage oriental » et schème cognitif fondamental a été démontré : il s’effectue par une transmission d’homme à homme. Le processus d’intériorisation du schème, en particulier de sa dernière strate relative à la déconstruction du mythe des Jagellon par les intellectuels polonais en exil de la revue *Kultura*, a été possible par l’assimilation du programme politique de cette revue par les acteurs de la dissidence polonaise, devenus depuis 1989 l’élite au pouvoir en Pologne, puis par sa diffusion dans la sphère publique polonaise et aux milieux décisionnels actuels (dont fait partie l’espace intermédiaire ici étudié). Les différentes strates de ce schème cognitif fondamental –mythe de la grande nation polonaise, prométhéisme et *Kultura*– forment le terreau historique et intellectuel sur lequel se construit le cadrage comme problème public du

voisinage oriental par les acteurs défenseurs, à Varsovie, d'une politique orientale forte de la Pologne et de l'Union européenne. Au final, ce cadrage, identifié à travers l'étude du système de représentations du voisinage oriental présent chez ces acteurs, est le suivant : le voisinage oriental est une zone amie et proche, mais fondamentalement instable et imprévisible, qu'il est impératif d'eupéaniser et de démocratiser. Cette zone constitue un défi, notamment du fait de la présence russe en son sein, perçue comme une menace latente, quoiqu'imprécise. La gestion de ce voisinage appartient en priorité à la Pologne, qui s'attribue le rôle de pont entre l'Est et l'Ouest de l'Europe.

Ce chapitre visait donc à dégager la variable explicative n°1 du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental, relative au cadrage du problème public « voisinage oriental ». Conformément à cet objectif, le contenu de ce cadrage a été analysé et ses fondements cognitifs explicités –l'accent étant mis sur la transmission entre acteurs (*i.e.* sur l'acquisition sociale) d'un schème cognitif fondamental entre acteurs. Ce cadrage est le premier facteur expliquant le leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Il permet de comprendre pourquoi, selon ces décideurs, il est nécessaire et même vital de créer une politique de gestion du voisinage dans l'Union européenne. Néanmoins, si ce cadrage du voisinage oriental comme problème public explique l'intention d'agir et le contenu souhaité de l'action publique, il nous faut désormais expliquer quelle a été la stratégie déployée par les décideurs polonais pour parvenir à la mise sur agenda européen de ce problème. L'identification de la nouvelle stratégie déployée en 2008 par les acteurs polonais expliquerait en effet que celui-ci ait été bien perçu par les partenaires de l'Union européenne et finalement accepté. Ici se situe la variable explicative n°2 du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental, qui retiendra maintenant notre attention.

Chapitre IX – Savoir-faire européen et européenisation de la politique étrangère polonaise

La seconde variable explicative a pour but de pousser plus loin l'explication du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Si la variable n°1 permet de comprendre une première étape de ce processus d'action publique, à savoir, la manière dont est problématisée la question du voisinage oriental et comment cette dernière est devenue, pour les acteurs décisionnels polonais, un problème public, l'explication ne peut s'arrêter à ce stade. Il faut désormais tenter de comprendre pourquoi le cadrage de ce « problème public » donne effectivement naissance à un projet cette fois-ci accepté courant 2008 : le Partenariat oriental. Le passage entre ces deux variables ne va pas forcément de soi. Le cadrage évoqué dans le chapitre précédent est plutôt consensuel et ne date pas exactement de cette année-là. Le retournement de la manière d'envisager le voisinage oriental par les milieux décisionnels polonais a commencé dans les années 1960-1970 pour se traduire politiquement dans la politique étrangère de la Pologne à partir de 1989. Des ajustements sont certes venus préciser ce cadrage au cours des années 1990 et 2000, notamment du fait de l'entrée de la Pologne dans l'UE –événement qui a renforcé la nécessité pour ses décideurs de faire quelque chose pour leurs voisins de l'Est restés dans une situation de sous-développement chronique perçue comme menaçante. Mais fondamentalement, le cadrage du problème public « voisinage oriental » ne s'est pas substantiellement modifié en Pologne pendant les vingt dernières années. La même perception d'une situation problématique était au fondement du premier discours sur l'« *Eastern Dimension* » de Bronisław Geremek en 1998 puis des *non-papers* successifs de la diplomatie varsoivienne en 2001, 2003 et 2006¹. Comment expliquer alors qu'en 2008, ce même cadrage ait débouché sur un projet de politique européenne, le Partenariat oriental, accepté par la suite au plus haut niveau européen ? Qu'est-ce qui a changé entre les trois précédentes tentatives et ce projet-ci ? Si le cadrage reste le même, ce n'est pas à ce niveau qu'il faut chercher l'explication du succès final tant du Partenariat oriental que de la construction du leadership polonais qui le sous-tend. Dans l'étude des différentes étapes chronologiques d'un processus d'action publique, après l'analyse de la

¹ Se reporter à la chronologie disponible en Annexe 7.

phase de problématisation et de définition du problème public, vient celle de la formalisation d'un projet de politique censé offrir une réponse à ce problème puis de promotion, en un mot, celle de sa mise à l'agenda¹. Or, l'étude de cette étape dans la genèse du Partenariat oriental permet de repérer les stratégies et actions déployées par les décideurs polonais fort différentes de celles que ceux-ci utilisaient antérieurement. Il s'agit là d'un changement majeur dans la diplomatie polonaise : l'utilisation d'un savoir faire technique européen. Ce dernier permet une formalisation optimale du projet de Partenariat oriental, afin qu'il réponde aux canons européens en la matière puis une promotion adéquate auprès des partenaires européens. Or, l'acquisition de ce savoir-faire européen –phénomène relativement neuf à l'échelle de l'histoire du pays– vient d'un processus d'apprentissage conduisant à une intériorisation cognitive, un phénomène d'eupéanisation symptomatique d'une transformation plus générale de la politique étrangère polonaise –que cette eupéanisation soit institutionnelle ou individuelle.

Ce chapitre s'organise en deux temps. Dans un premier moment, sera établi le constat empirique de l'acquisition par apprentissage d'un savoir-faire technique européen chez les acteurs du milieu décisionnel étudié. Puis, un second point reviendra sur les modalités et explications de ce changement : on procédera à l'analyse des transformations sociales ayant permis cet apprentissage mais également à l'étude des acteurs et structures qui portent ces changements, résultants d'une dynamique d'eupéanisation de la politique étrangère polonaise.

A – Un changement indéniable dans les manières de faire : l'acquisition d'un savoir-faire européen

Au début de la troisième partie de ce travail, une approche cognitive de l'espace intermédiaire polonais ainsi qu'une étude des trajectoires individuelles des acteurs qui le composent avaient révélé l'existence de deux types de savoirs –le concept de savoir ayant alors été défini avec précision. Le premier est un savoir historique, étudié dans le chapitre précédent. Le second est un savoir technique européen, se rapportant aux rouages et mécanismes du *policy-making* européen, relatif au « comment faire » dans la construction d'une action publique au sein de l'Union européenne. Il s'agit plutôt dans ce cas d'un

¹ Pour une étude approfondie de cette notion, se reporter au chapitre II.

ensemble de « savoir-faire » que de savoirs abstraits acquis au cours d'une formation académique sanctionnée par un diplôme. Précisons qu'à l'instar de Claude Dubar, nous définirons ces « savoir-faire » comme des « savoirs professionnels », qui sont « des machineries conceptuelles comprenant un vocabulaire, des recettes (ou formules, propositions, procédures), un programme formalisé et un véritable "univers symbolique" véhiculant une conception du monde (*Weltsanschauung*), mais qui, contrairement aux savoirs de base de la socialisation primaire, sont définis et construits en référence à un champ spécialisé d'activités »¹. Le concept de « savoir-faire » renvoie en effet à celui de « profession » : en plus d'être une activité de travail rémunérée, cette dernière est définie par la sociologie anglo-américaine des professions² comme « un savoir théorique opérationnalisé par le *professional* [individu exerçant une activité considérée comme supérieure, vivant de l'argent mais non pour l'argent, à l'inverse du *businessman*] qui, au contraire du chercheur pour qui le savoir est une fin en soi, est un praticien qui se sert du savoir comme moyen de résoudre les problèmes concrets et circonscrits de ses clients profanes, faisant du savoir un instrument de pouvoir sur le monde social »³. Un savoir-faire comporte ainsi une dimension pratique claire et son utilisation a pour but la résolution d'un problème et donc, une certaine efficacité. Par exemple, il peut s'agir de la connaissance des options à privilégier en termes de politique publique X ou Y et des manières de la promouvoir. Notons également que le savoir-faire (qu'il soit qualifié ou non d'« européen ») renvoie à la « logique d'appropriation », mise en exergue par James March et Johan Olsen⁴. Les connaissances pratiques mobilisées par les individus au sein d'une organisation doivent être appropriées à un contexte particulier : il s'agit pour une personne d'agir en conformité avec les attentes d'un milieu, d'avoir un comportement correspondant à son rôle donné par l'organisation et non

¹ Claude DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, op.cit., p.99.

² Voir : Abraham FLEXNER, « Is social work a profession ? », *School and Society*, I(26), 1915 ; Harold L. WILENSKY, « The Professionalization of Everyone ? », *American Journal of Sociology*, n°2, 1964 ; Eliot FREIDSON, *Professional Powers*, Chicago, University of Chicago Press, 1986 ; Andrew ABBOT, *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press, 1988

³ Jean-Michel EYMERI, « Professions », in Encyclopédie Universalis, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Éditions Albin Michel, 2007, pp.607-612, p.609.

⁴ James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Rediscovering institutions : the Organizational basis of Politics*, op.cit ; James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Democratic Governance*, op.cit.

dicté par un calcul rationnel maximisant les coûts et les bénéfices (relevant lui d'une « logique de conséquence »)¹.

Ainsi, dans le cadre d'une action publique de l'UE, le savoir-faire est « européen » : le terme est employé pour décrire l'ensemble de techniques et de connaissances accumulées par les décideurs polonais concernant la manière de fonctionner formelle ou informelle de l'Union européenne. Bien des auteurs se sont penchés sur la question de ces « savoir-faire européens », sur le constat de la familiarisation croissante des acteurs nationaux non seulement avec les manières de faire à Bruxelles, mais aussi avec les dossiers prioritaires européens et la manière de les gérer. On remarque souvent, au sein de configurations nationales d'acteurs, que ceux en charge des questions européennes « en connaissent ou pensent en connaître, les mécanismes de négociation, qui supposent la maîtrise d'un certain nombre de règles, savoirs et savoir-faire qui s'expriment ensuite dans les négociations avec les autres États membres et la Commission »². Jacques de Maillard et Andy Smith poussent plus loin l'analyse et identifient deux types de savoir-faire européens mobilisés par les acteurs : savoir offensif et savoir défensif³. Le savoir-faire défensif s'exprime par la maîtrise d'un ensemble de formules / techniques afin de protéger les spécificités des priorités nationales ou des règles existant nationalement. Ce savoir-faire « s'exprime par des tactiques de recherche d'alliés en amont des discussions de manière à bloquer une proposition ou pour tenter également d'anticiper les problèmes posés en termes d'adéquation avec les législations nationales lors de négociations »⁴. Au niveau des savoir-faire offensifs, il s'agit « d'être capable de défendre, voire de "vendre" son modèle national [...] ; il peut s'agir également de contacts pris avec la Commission européenne en amont [...] »⁵. La défense d'une proposition

¹ Pour une étude de cas des logiques d'appropriation de rôles au sein des structures européennes, voir par exemple : Ana E. JUNCOS, Karolina POMORSKA, « Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat », in VANHOONACKER Sophie, DIJKSTRA Hylke, MAURER Heidi (dir.), « Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy », *European Integration online Papers (EioP)*, Special Issue 1, vol.14, 2010, disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>

² Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, n°23, Automne 2007, pp.17-35, p.23.

³ *Ibid.*, p.23.

⁴ *Ibid.*, p.24.

⁵ *Idem.*

élaborée au niveau national et les techniques qui le permettent, dans les groupes de travail chargés, lors des discussions préliminaires, d'élaborer un consensus sur des mesures proposées, relèvent quant à elles d'un savoir-faire offensif. Dans les deux cas, l'objectif est le même : chercher des alliés, trouver des compromis, construire un consensus. Ceci aboutit à une meilleure connaissance des positions des autres États, des spécificités de leurs législations nationales ou de leurs priorités en termes de politique, et au final à une habitude de coordination des acteurs entre eux. Posséder un savoir-faire européen c'est aussi savoir faire preuve du « sens du jeu européen », pour reprendre une expression de Jacques de Maillard et Andy Smith¹.

L'existence de ce savoir-faire au sein de la configuration polonaise d'acteurs est révélée en creux, par comparaison avec les précédents projets polonais de politique orientale auxquels il faisait défaut. Ce savoir-faire semble avoir été acquis par des processus d'apprentissage, à tel point qu'un certain nombre des éléments qui le composent fondent un système de représentations sur l'Union européenne et son fonctionnement très fortement ancré chez les acteurs du milieu décisionnel polonais.

Un constat empirique : un changement des pratiques des décideurs polonais

Les commentaires et explications de la formalisation du projet de Partenariat oriental et de sa présentation aux partenaires européens données par les acteurs du milieu décisionnel polonais mettent l'accent sur différents critères qui en font, d'après eux, la spécificité. Qu'ils soient hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ou du secrétariat aux Affaires européennes, ou encore experts proches du pouvoir politique, tous insistent sur la forme du projet et la manière dont il a été présenté au reste des décideurs européens. La teneur de ces propos est confirmée par une confrontation entre les discours des acteurs et leurs pratiques présentes et précédentes. De fait, en comparant le projet de 2008 à celui de 2003², on perçoit

¹ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes – Un milieu professionnel sans société politique », in BAISNÉE Olivier, PASQUIER Romain (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait – Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007, pp.197-219, pp.202-203. Voir aussi : Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Les métiers de l'Europe politique – Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

² Sur la justification de la comparaison de ces deux textes, se reporter au chapitre VIII.

en effet un certain nombre de caractéristiques nouvelles dans le document sur le Partenariat oriental¹. Ces nouveautés –qui seront étudiées ici successivement– touchent tout d’abord la forme de ces documents (leur rédaction et le langage employé) mais aussi la promotion qui en est faite (leur mise en avant).

Le Partenariat oriental, un projet nouveau sur la forme

Au niveau de la forme, le projet de Partenariat oriental est un texte synthétique de deux pages se présentant comme une succession d’idées, présentées les unes après les autres par des alinéas et des tirets et organisé en deux parties : « coopération bilatérale » / « coopération multilatérale ». Pas de longue introduction avec déclaration d’intention comme dans le *non-paper* de 2003, mais juste quelques lignes de présentation du but général de cette politique et de ses objectifs ; à titre de comparaison rappelons que l’introduction du projet de 2003, fort développée, était la suivante :

« Poland has welcomed the initiation in spring this year of the discussion on the EU New Neighbours initiative, its development under the Danish Presidency and the EU’s intention to involve into it the countries that will soon join the Union.

Since the beginning of the process of transformations in Central and Eastern Europe, Poland has always sought good-neighbourly relations with all its eastern neighbours and has advocated EU’s active policy towards these countries as well as the Union’s assistance in the reform process in Eastern Europe. Only by eradicating divisions between the enlarged Union and its Eastern neighbours can stability, security and prosperity be secured at the Union’s eastern borders. Poland would like to contribute to shaping Union’s policy towards its future eastern neighbours understanding that though important, this is only a part of the EU external relations and the Union’s neighbourhood policy. This commitment was already expressed by the Polish Minister of Foreign Affairs in his statement opening the accession negotiations in 1998 and has been confirmed later in the paper of the Polish Ministry of Foreign Affairs of June 2001 on EU eastern policy. The EU eastern policy should have as its main objective abolishing the existing division lines though assistance and closer cooperation with the adjacent countries that should be based on the common values and interests. Though this paper focuses on the enlarged Union’s relations with its direct neighbours –Ukraine, Belarus, Moldova and Russia– there is also an evident need of strengthening the EU policy towards countries of the Caucasus and Central Asia. [...]»².

Après ces deux premiers paragraphes, l’introduction continuait, revenant à nouveau les buts de la Pologne et son intérêt pour son voisinage oriental. *A contrario*, le document de 2008 propose, en guise d’introduction quelques lignes expliquant brièvement non seulement le but

¹ Se reporter aux textes disponibles en Annexe 4.

² *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, op.cit.*, p.1. Voir Annexe 4.

de la politique, son principe de fonctionnement, mais également les deux volets sur lesquels elle repose :

« There is a need to strengthen the European offer in the Eastern direction and to develop an Eastern Partnership. Such a partnership should be based on, but go beyond the current ENP, confirming, on the one hand, the differentiation principle towards relevant neighbours, in line with the ENP assumptions, and, on the other hand, building horizontal links between these neighbours and the EU. In this context, we propose :

- Deepening bilateral co-operation. An offer of more profound integration with the EU should be extend to all eastern partners. First and foremost Ukraine would benefit from this ; others would follow according to ambition and performance.
- Creating a present formula for multilateral cooperation »¹.

En outre, si le projet de 2003 proposait une longue liste de projets de coopération à mettre en œuvre, celui de 2008 ne mentionne que les objectifs qui devraient être visés par une coopération bilatérale entre l'UE et les pays du voisinage –objectifs très similaires à ceux de la PEV. Le seul projet concret présenté dans ce document est celui d'une coopération multilatérale entre les six États du voisinage concernés par cette politique, décliné en différents points précis. Ce projet s'inspire du fonctionnement du Plan Marshall mis en place en Europe occidentale à la fin de la Seconde Guerre mondiale : afin de bénéficier de l'aide des États-Unis, les pays européens qui avaient accepté de la recevoir devaient coopérer entre eux. Le principe d'une coopération multilatérale entre États tendant à une progression de leurs situations économiques et politiques perçues comme similaires, avait également été reprise lors de la chute du communisme par les pays membres du groupe de Visegrád. De fait, il s'agit donc d'un principe qui a fait ses preuves et n'est pas contesté, explique le haut fonctionnaire X :

« We wanted it [*Eastern Partnership proposal*] to be realistic we said that this is to prepare those countries better, for the membership, and this is to help them to modernize, the infrastructures, the economy, this is to show... In the Visegrád group we worked together before membership, free-trade area for example, central free-trade area we had it in four countries, three when Tchechoslovakia was one, and then four countries. So they should also create an internal free-trade area, some of this kind... So we used good examples from the past, it was non-controversial somehow »².

¹ *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership, op.cit*, p.1. Voir Annexe 4.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 Avril 2009.

En dehors de ce projet très général, le document de 2008 n'en mentionne aucun autre. Un fait marquant est par ailleurs à noter : contrairement au document de 2003, il n'est fait mention explicitement d'aucun des pays du voisinage oriental visé par cette politique, à l'exception notable de l'Ukraine ! On peut donc souligner que ce document, un *non-paper* destiné à circuler au sein des institutions communautaires et des chancelleries européennes, n'était pas pensé comme définitif, étant donné que même le public concerné par cette politique n'était pas vraiment fixé et susceptible d'évoluer en fonction des discussions au sein de l'Union européenne. Dans le même ordre d'idée, les termes employés dans le document restent très larges, très vagues : aucun projet précis n'est mentionné, seuls figurent des objectifs non accompagnés de mesures spécifiques. Le document ressemble à un vague mémo à usage interne d'une administration. N'y apparaît que l'architecture générale de la politique envisagée. Or, cette forme *a priori* particulière de document, assez nouvelle et surprenante au regard des dizaines de pages du précédent *non-paper* polonais de 2003, est néanmoins essentielle. Comme le souligne un expert, l'absence de contenu n'est pas problématique, mais une clé de réussite. Seul comptent le message de fond et la direction impulsée :

« Thanks to the fact that the Eastern Partnership is a little bit vague, it can be adjusted to the situations and extended in a manner... theoretically at least... in a manner, which is necessary at the moment, not resigning on principles, principles which are that the EU is based on certain ideology, or certain principles... »¹.

L'absence de contenu précis signifie que si Varsovie propose l'architecture et la trame d'une politique, elle ne ferme pas la porte à toute suggestion ou proposition permettant de combler le vide apparent et de donner du relief à ce projet. Le message est clair : le document est une proposition d'un cadre général d'action publique, la Pologne n'impose rien et ne décide rien seule, elle attend de ses partenaires –au premier rang desquels la Commission européenne dont c'est le rôle– qu'ils l'aident à nourrir son projet de propositions et mesures concrètes. Cette absence de contenu notée par les acteurs concerne également l'absence de création d'institutions nouvelles. On pourrait en effet conclure qu'en soi le document ne propose rien de concret, notamment parce qu'il ne demande aucune structure nouvelle de gestion. Ainsi, il n'est pas mentionné la création –qui aurait pu faire sensation– d'un haut secrétariat. En période de crise financière, il est de bon ton de ne pas réclamer la mise en place d'une nouvelle institution entraînant des coûts plus importants et donc des réticences potentielles

¹ Entretien réalisé par l'auteur à Varsovie avec Zdzisław Najder, le 8 avril 2009.

quant à la mise en place du Partenariat oriental. Cette dimension modeste du projet, qui apparaît simple et n'implique aucune nouvelle institution ni aucun bouleversement profond par rapport aux structures existantes –le Partenariat oriental ne remettant pas en cause les structures de la PEV ni ses principes de fonctionnement mais s'y insérant– est mise en avant par les acteurs :

« I think that, in the initial thinking of this proposal, in Poland, we wanted to avoid, some institutionalization of this proposal. Because we thought that, if we formulate new ideas about new institutions that should be created in order to improve this relation [with neighbours] it could have prevent future European perspective for this text »¹.

« We didn't want to achieve the same than for the South because they have the institutions, the Secretariat, everything... We just wanted a special coordinator inside the European Commission, one person who would coordinate it. So we were realistic, it also helped... »².

Comme le met en exergue ce dernier passage, les acteurs polonais tirent ici les conséquences des erreurs commises par certains autres États, notamment la France dont le projet d'*Union pour la Méditerranée* comprenant la mise en place d'un Secrétariat général avait été critiqué³.

Passons maintenant à l'analyse du langage utilisé. Si les termes employés dans le document de 2008 semblent vagues, ils sont également tournés vers l'action, l'emploi des formules anglaises en base verbale « *ing* » étant à ce titre révélateur. Dans la présentation sous forme de liste des objectifs de la politique, on retrouve tout un champ lexical de l'action à venir, de cibles à atteindre : « *deepening* », « *creating* », « *enhancing* », « *intensifying* », « *adjusting* » « *ensuring* »... À côté de cela, le propos est formulé de manière à ce que la Pologne, qui est derrière ce projet, n'apparaisse jamais, ne soit jamais mentionnée. Contrairement au *non-paper* de 2003, qui insistait parfois lourdement sur le rôle de la Pologne, ses souhaits, ses compétences... le projet de 2008 n'y fait jamais allusion. Les termes choisis sont indéfinis –« *there is* »–, ou bien la formulation est collective –« *we*

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, et un de ses collaborateurs, à Varsovie le 22 août 2008.

² Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 Avril 2009.

³ Depuis mars 2010 le Secrétariat général de l'Union pour la Méditerranée est situé à Barcelone. Il est dirigé par le jordanien Ahmad Massa'deh. Sur ce sujet, se reporter, entre autres, à l'article suivant : « La Jordanie et la Tunisie en concurrence pour le poste de secrétaire général de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 30 septembre 2009.

propose ». Autrement dit, le projet est délibérément présenté comme collectif. Aucun intérêt national particulier ne transparait, le propos est axé sur l'intérêt que pourrait avoir l'ensemble de l'Union européenne à monter cette politique ; la formulation porte même à croire que le projet a été pensé de manière collective dans une recherche de compromis.

L'étude de la forme du projet de Partenariat oriental révèle donc, par comparaison avec les précédents *non-papers* polonais, de profonds changements. Dans le document de 2008 on trouve en effet le souci d'être clair, concis et efficace, tourné vers le concret et l'action, de gommer tout aspect polémique pour éviter les blocages, de présenter un projet technique non définitif qui laisse une marge de manœuvre à l'ensemble des partenaires européens pour rajouter ou amender des éléments, bref, pour y participer. En d'autres termes, le projet est présenté, sinon conçu, comme étant commun, « européen » car dans l'intérêt de tous et fait par tous. Et cette ouverture du document vers la discussion est révélatrice, selon un expert, de la manière dont les décideurs polonais conçoivent désormais leur place au sein de l'Union européenne :

« In my opinion, Polish position in the East, depends on our position in the EU and our government led by minister Tusk seems to understand this fact. It is right to give a prove of our position in framework of the EU. And I think it is a very good point of view because it can lead to success... We shouldn't be "free-riders" and we shouldn't initiate some ideas and initiatives without discussions with our European partners and outside of the EU structure of cooperation »¹.

Ceci est symptomatique d'un changement profond : on se souvient que de nombreux observateurs avaient souligné que les précédentes tentatives polonaises en 2001, 2003 et 2006 étaient trop tournées vers la préservation de l'intérêt national et pas assez vers l'approfondissement de l'intérêt européen², et que les mesures proposées manquaient de pragmatisme, ne se référant pas à des mécanismes précis existants –ce qui laissait entrevoir une absence de connaissance et de maîtrise du fonctionnement de l'UE³. La manière de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, et un de ses collaborateurs, à Varsovie le 22 août 2008.

² Michał NATORSKI, art. cit., pp.87-88 ; Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, art.cit., p.14.

³ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.75 ; Piotr BUTRAS et Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *op.cit.*, p.36.

rédiger le projet de 2008 à Varsovie traduit donc un changement radical, qui s'accompagne également de nouveautés dans la manière de le promouvoir et de le présenter à ses partenaires.

Les nouveautés dans le processus de promotion du projet

Comme cela a été montré dans la seconde partie de cette étude et en particulier dans le chapitre VI relatif à la construction d'un ralliement autour du projet de Partenariat oriental par la Pologne, les efforts qui ont été faits par la diplomatie polonaise pour « vendre » son projet et construire un consensus autour de ce dernier semblent eux-aussi constituer une nouveauté. Rappelons que les différentes étapes ont été les suivantes : alliance entre Varsovie et Stockholm pour la promotion du projet, réunions de travail entre les ministères des deux États, collaboration avec les institutions communautaires et notamment avec la Commission européenne, constitution d'une coalition de « *like-minded states* » sur la même longueur d'ondes et soutenant le projet, puis travail de présentation, d'explication, de persuasion entamé par les diplomates polonais à l'égard des autres États membres, et enfin effort de présentation à la presse et aux opinions publiques avant le Conseil de l'Union européenne du 26 mai 2008. Tous ces moments indispensables à la construction d'un consensus sur le projet et donc à son acceptation lors d'une décision par étapes, sont autant de nouveautés. En effet, de l'avis de nombreux observateurs, dont Karolina Pomorska, l'échec des précédentes tentatives polonaises de 2003 et de 2006 résultait également du fait que les diplomates polonais avaient présenté des projets sans aucun allié crédible, ne s'assurant d'aucune base de soutien susceptible de faire pencher la balance en faveur du projet dans les négociations internes à l'Union européenne¹. Cette fois-ci les décideurs polonais tiennent bien compte de l'impératif de mettre en œuvre des actions diplomatiques de manière à ce que leurs partenaires soient réceptifs à leur projet, et de construire, selon l'expression de Michał Naturski, des « coalitions de sensibilité » nécessaires pour obtenir leur soutien². En un mot, la dimension collective et la recherche du compromis sont privilégiées, et ce surtout dans la phase de persuasion et de promotion du projet. De l'avis d'experts et de hauts

¹ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.75.

² Michał NATORSKI, art. cit., pp.82-84.

fonctionnaires, ceci contraste fortement avec la manière de faire lors des précédentes tentatives, notamment en 2006 sous le gouvernement des frères Kaczyński :

« The Kaczyński brothers, they pushed for certain projects, but I guess it wasn't the good time... also because there were not seen as the great pro-European [...]. And they also didn't learn the lessons of working in the European way... they were not convinced by these lessons, they were more convinced about, you know, "maybe we could push the EU on the highest level to do something for the Eastern partners". But you know, when you work with the EU, you know that you have to work and make your way through from the down level to the top one and not the contrary... So it was important to convince the Commission, it was important to show the Commission that this project will be mainly built in the Commission... you know, the Eastern partnership, you know, was the idea of Poland, but it was actually shaped in the Commission... It is not that we made a project, we pushed for it, and then we said, "you have to signed on that, it would be great". Actually it was built on a consensus, there was a lot of working groups, a lot of meetings, people from the Commission were coming here in Poland, and in Sweden and we were going there, all directors, and those people were working on the project together, you know, to make it a European Union project, not Poland's project »¹.

Le Partenariat oriental est en effet promu en tant que projet « européen ». « Européen » et « pragmatique » sont les qualificatifs retenus par de nombreux acteurs du milieu décisionnel polonais interrogés. Ce projet l'est certes sur la forme mais également quant à la manière de faire ou au style caractérisant le travail des diplomates polonais –dans la mesure où ces derniers cherchent à prendre en compte les intérêts de leurs partenaires et à construire un compromis. Cette idée se retrouve dans le commentaire d'un fonctionnaire du secrétariat aux Affaires européennes :

« So, I guess there was a right timing, a right position... They understand that it has to be done in the European way, not the Polish way, not the Swedish way, just has to be, you know, made in the right manner. And I guess, that was all combined structure that kind of worked trough... and of course, you know, a good connection with Sweden, and that is, you know... (*il réfléchit*)... Eastern Partnership is not always so... it is not that everybody in Poland think that it is the best idea that could be built... I guess, some of people want to have more. But you know, if you understand that in the EU there is a lot of interests, from different countries, a lot of interests from the Commission, and you have to combine them in a kind of compromise... and I guess the compromise was that, you know, we have to make something more, it has to be more like a project based... You know, Eastern partnership is not about words, it is supposed... you know, from our point of view, it is about the projects that will be. It is not here yet, but you know, there are the extra 600 millions euros from the marges of the Council, and you know, we are trying to push for some other projects, and combined them together... You know it is a matter of working, like I said, not in the romantic way, but in a kind of pragmatic way. So I guess... the idea was quite smart and it convinced that we are not pushing for something anti-Russian or that it is nothing that would be 100% about enlargement, because... if you have interests of other countries, you know that EU is not ready for enlargement. So, so basically the

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

project was more... projects-based, to work and to help these countries in different kind of projects, anti-corruption projects, pro-free market projects, or visa-free facilitation project... which are more technical, and I guess, more European style way of doing. So that was the idea about it »¹.

Au final, la nouveauté du projet polonais de 2008 n'apparaît pas tant sur le fond –le cadrage du problème restant identique aux grandes lignes directrices de la politique orientale polonaise depuis le début des années 2000 et les instruments d'action publique prônés étant ceux employés traditionnellement dans l'UE avec les voisins– que sur sa forme et la manière de procéder, qualifiées d'« européennes » et de « pragmatiques ». Fin connaisseur des rouages internes de l'Union européenne, Rafał Trzaskowski -conseiller de Jacek Saryusz-Wolski ancien président de la Commission des Affaires Étrangères du Parlement européen, devenu lui même en 2009 eurodéputé du PPE– le met nettement en évidence :

« La nouveauté c'était... la manière dont cette initiative était préparée. Parce que la Pologne a dit beaucoup, je pense, une vingtaine de fois, les autorités polonaises on dit, "c'est une priorité, blablabla", des années 2001, 2003, 2006... chaque gouvernement. Cette fois-ci c'était vraiment préparé avec notre partenaire ; c'était vraiment consulté avec les éléments [*les six pays concernés par cette politique*], des Français et des autres. En premier des Allemands. Ça veut dire, "ok nous voulons mener cette politique, mais avec une coopération très très étroite avec l'Allemagne, avec les autres... il faut préparer ça ensemble, et plus spécialement, leur demander, est-ce que vous pensez que c'est une bonne direction"... et la première proposition [*celle de mai 2008*] était un peu plus concrète, et spécialement, dans le plan financier. Après les consultations avec les éléments et les autres, il était... les ambitions financières avec les autres ont été réduites. Le deuxième volet c'était, parler avec des Français, des Espagnols, des Italiens, que ce n'est pas quelque chose qui est en... en conflit avec le Partenariat Méditerranée [*Union pour la Méditerranée*]. Et c'est très très important. Parce que avant, il y avait une panoplie de propositions polonaises, mais pas aussi complètes, mais sans les situer dans le contexte européen, avec le voisinage du Sud, des choses comme cela... Pour la première fois, c'était vraiment consulté, avec tous les amis. Ok, premièrement, les nouveaux pays membres, Suède, Danemark, Finlande, ça veut dire, tous les pays qui sont vraiment très très concernés ; l'Allemagne, parce que le gouvernement Merkel, au début, ils ont dit "ça c'est une priorité de notre gouvernement", ça veut dire, le voisinage de l'Est... le renforcement de la politique de voisinage c'était une initiative finlandaise et après allemande. Mais ils ont fait beaucoup des ouvertures vers la Pologne, "ok il faut qu'on coopère", mais avec le gouvernement de PiS... c'était vraiment très très difficile. Après le changement de gouvernement c'était plus facile, pour parler avec des allemands, mais aussi avec des Français, des Espagnols, des Italiens... Bref, l'initiative... si on lit l'initiative, ce n'est pas très très nouveau, il n'y a pas beaucoup de nouveautés, sauf cette partie institutionnelle [*la seconde partie sur la coopération multilatérale*]. Mais, la façon de faire tout cela, avec consultations avec tout le monde... c'était complètement différent, parce que ça prouvait que vraiment, le nouveau gouvernement polonais traite ces questions différemment, profondément et qu'ils peuvent mettre en place

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

cette politique avec des suédois, mais avec le soutien des autres pays... Et c'est un signal très très fort qu'on peut mener cette politique »¹.

Ainsi, pour la première fois depuis l'adhésion du pays à l'UE, quatre ans auparavant, la manière de faire des diplomates et responsables politiques polonais semble conforme aux canons du *policy-making* européen. À la question de savoir si la Pologne avait fait les choses correctement –d'un point de vue européen– voici ce que deux experts polonais rôdés au fonctionnement de la machinerie institutionnelle européenne, Rafał Trzaskowski et Paweł Świeboda, répondent :

« Ouais, ouais. Définitivement ouais. Parce que pour la première fois c'était... Normalement les gouvernements polonais ont jeté des idées, sans faire rien. Pour les autres partenaires, ok ils lisaient dans la presse qu'il y avait une initiative polonaise, et même si cette initiative était bonne, "pff... ok, c'est pas la manière comment on fait la politique européenne". En plus, dans des domaines qui sont vraiment difficiles pour beaucoup de pays... Et ça, cette initiative [*le Partenariat Oriental*] a été discutée avec tout le monde, avec la Commission, le Parlement européen a été informé aussi, informellement... tous les pays membres. Et c'est pourquoi, pas de surprise... et c'est pourquoi je pense, ça a marché »².

« Poland run the process in the perfectly European way giving advance warning, announcing it would prepared a set of suggestions, sending out its diplomats to the capitals, engaging the European Commission... [...] I think the process was run perfectly well from the point of view of preparing the grounds ; Poland sent team of diplomats to all the capitals... quite from the start it (*inaudible*) that the European Commission would prepare a set of suggestions, which is now the case, the Commission has the task to prepare, to create a document [*l'entretien se déroule durant l'été 2008 ; la Commission rend sa communication en décembre 2008*]. And then Sweden was invited to join in ; so when you compare to processes, Poland ran the exercise as if it was a founding member of the EU. And the reception was very good I think... »³.

Prise en compte des intérêts des partenaires européens, travail conjoint avec Stockholm, construction d'une coalition de soutien parmi les États membres, collaboration avec les institutions communautaires, recherche du compromis et évitement de tout blocage, dimension pragmatique et technique du projet résolument tourné vers l'action... autant d'éléments nouveaux dans le projet polonais de 2008. Ce processus de consultations s'est

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, à Varsovie le 17 avril 2009. Entretien réalisé en français dont le niveau grammatical n'a pas été corrigé.

² *Idem*.

³ Entretien réalisé par l'auteur avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 12 août 2008.

avéré fondamental pour la Pologne sur ce dossier. Ce changement permet finalement de comprendre pourquoi le Partenariat oriental est accepté : Varsovie apparaît désormais comme un partenaire crédible, efficace, digne de confiance, car « européen » comme les autres. Il s'agit là d'un élément fondamental d'explication du leadership polonais dans la genèse de cette politique. Or justement, comment expliquer ce changement des manières de faire et des stratégies déployées dans l'action des décideurs polonais ?

Le rôle déterminant de savoir-faire européens

Une approche intuitive des changements de manière de faire des décideurs polonais mettrait *a priori* en avant une explication simple : si les acteurs de la configuration nationale polonaise sont désormais en mesure de promouvoir un projet de politique orientale européenne acceptable par leurs partenaires, c'est tout simplement parce que leur État fait désormais partie de l'Union européenne. Ces changements résulteraient donc simplement dans l'insertion aux structures européennes. Or, cette explication ne peut suffire : en 2006, au moment où la Pologne tente une nouvelle fois, après ses échecs de 2001 et de 2003, de mettre en avant un nouveau projet de gestion des relations avec les voisins orientaux, elle est déjà membre de l'Union depuis deux ans ! Il faut donc chercher ailleurs les raisons de la transformation des manières de faire et des stratégies des acteurs polonais. Il vient en fait de l'existence chez eux de nouveaux savoir-faire européens, progressivement acquis par apprentissage tout au long des étapes de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

L'acquisition et l'intériorisation de savoir-faire européens

Des savoir-faire techniques concernant le processus décisionnel européen

Si les décideurs polonais savent désormais comment conduire à terme un projet européen, le rédiger et le promouvoir, en un mot, le mettre sur l'agenda, c'est qu'ils possèdent une compétence en ce sens et qu'ils savent désormais résoudre les problèmes pratiques et stratégiques que posent ces différentes étapes du *policy-making* européen. En reprenant la distinction mentionnée précédemment opérée par Jacques de Maillard et Andy Smith, dans le cas du Partenariat oriental, force est de constater que les acteurs disposent d'un savoir-faire

technique « européen » qui est à la fois défensif et offensif¹. En effet, les décideurs polonais savent dorénavant comment monter un projet –du fait de leur connaissance des différentes institutions, de leur fonctionnement et des rouages bureaucratiques de Bruxelles– et comment le présenter et le vendre à leurs partenaires –en employant une rhétorique européenne mettant en valeur l’« intérêt européen ». Ils possèdent une expertise en matière de formulation de proposition, de mise sur agenda au sein des institutions communautaires : ce savoir-faire offensif leur permet d’élaborer une proposition audible par l’ensemble des partenaires de la Pologne. En effet, pour éviter un nouvel échec d’une initiative polonaise concernant le voisinage oriental de l’Union européenne, il s’agissait de produire un texte rentrant dans les canons européens, c’est-à-dire qui laisse apparaître un intérêt européen commun : nul ne devait croire que le projet présenté par Varsovie visait uniquement la satisfaction d’intérêts nationaux. L’accent devait donc être mis par les responsables politiques polonais, dans les négociations avec leurs partenaires européens, sur la nécessité pour l’Union de mettre en place une telle politique. Il fallait également que le projet semble faisable : une structure institutionnelle et un budget réduit s’imposaient. Surtout, il était indispensable que la Pologne ne présente pas seule son idée, mais avec un autre État membre, pour renforcer la dimension collective du projet, d’où l’alliance fondamentale avec la Suède et la mobilisation d’une coalition d’États membres *via* notamment le Groupe de Visegrád, dans une logique plutôt défensive cette fois. Ce savoir technique mobilisé permet au gouvernement polonais de mettre tous les chances de son côté dans le processus de mise sur l’agenda européen de son projet : les décideurs polonais savent désormais que pour réussir dans cet objectif, ils doivent arriver à faire voir la Pologne comme un partenaire crédible, capable de formuler une proposition « européenne » et raisonnable, de construire une coalition de soutien par la mobilisation de contacts informels ou plus institutionnels et de faire des concessions afin de répondre à l’exigence européenne du « *keep everyone on board* ». Selon Karolina Pomorska et Piotr Butras, ce sont ces savoir-faire qui manquaient aux décideurs polonais lors des tentatives de Varsovie de 2001, 2003 et 2006 pour influencer la politique orientale européenne².

¹ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Les administrations répressives françaises et l’Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », art.cit.

² Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », *op.cit.*, p.75 ; Piotr BUTRAS et Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *op.cit.*, p.36.

Dorénavant, ils semblent bien présents et ancrés chez eux. Il paraît même envisageable que ces savoirs relatifs à l'UE et à son fonctionnement aient été intériorisés par les acteurs du milieu décisionnel polonais au point que ces derniers semblent posséder un système de représentations précis concernant les structures européennes.

Des savoir-faire intériorisés : ce que révèle la technique des associations verbales

La technique des associations verbales, déjà présentée au chapitre VIII, a été mobilisée une nouvelle fois afin d'établir si les acteurs du milieu décisionnel polonais possédaient un système de représentations fort quant aux structures décisionnelles de l'Union européenne et au fonctionnement de son processus décisionnel. Il s'agissait en effet d'examiner s'ils avaient intériorisé la place primordiale de ces instances comme éléments incontournables dans la mise en œuvre de politique publique européenne et à quel point ils en connaissaient intimement le fonctionnement. Le but était de vérifier si les savoir-faire européens repérés dans la genèse du Partenariat oriental étaient utilisés uniquement à des fins stratégiques, à un moment particulier, dans une occasion spécifique, ou bien si les acteurs avaient intériorisé ces techniques au point que leur utilisation semblait naturelle dans la gestion des dossiers européens. Pour mieux saisir le contenu et la structure de ce système de représentations relatif aux structures décisionnelles de l'Union européenne et au fonctionnement de son processus décisionnel, deux mots clés ont été retenus et présentés aux personnes du milieu décisionnel polonais interviewées. Ces deux mots clés sont « *Brussels* » et « *consensus* » : « *Brussels* » a été choisi pour tester le degré de connaissance des institutions européennes et « *consensus* » pour évaluer la connaissance des rouages du processus décisionnel et son acceptation ou non par les acteurs.

Commençons par l'analyse des résultats de l'usage de cette technique des associations verbales pour « *Brussels* ». Les termes évoqués par les acteurs interrogés à l'audition de ce terme ont été classés, puis codés dans un premier tableau, figurant en annexe¹. En croisant la fréquence et le rang d'apparition des mots évoqués par les acteurs, on obtient les deux tableaux suivants, où la case surlignée représente le noyau central de la représentation :

¹ Se reporter à l'Annexe 5.

Tableau 6 - Structure de la représentation liée au terme « Brussels »

BRUSSELS		
	rang moyen < 2,13	rang moyen > 2,13
fréquence > 2,24	<i>EU institutions, Schuman/Europe</i>	<i>Beer/chocolates/fried potatoes/Grand Place,</i>
fréquence < 2,24	<i>chance/opportunity, peace/concorde, less attractive than Paris/ville ennuyeuse, difficult game/demanding, bureaucracy, Belgium, nexus de la décision européenne, interests, important, multinational</i>	<i>million of decisions/complicated structure, consensus, problems, success, post national networks, without surprise, culture, policy</i>
Éléments du noyau central (en gras éléments les plus saillants)		
BRUSSELS = connaissance des institutions européennes ?		
	rang moyen < 2,13	rang moyen > 2,13
fréquence > 2,24	+,+	-
fréquence < 2,24	+,+,+,n,n,n,n,n,-,-	+,+,+,+,+,n,n,n
total de réponses	27+,11n, 9-	

Nous ferons ici dans un premier temps l'analyse du contenu et de la structuration de la représentation, avant de passer à l'analyse du sens des réponses données par rapport à une question que nous nous posons : « les structures européennes sont-elles connues et familières des personnes interrogées ? »

L'analyse du contenu du noyau central révèle qu'il est composé de références aux institutions européennes, regroupées sous le label « *EU Institutions* » et constituant l'élément le plus saillant de la représentation. Cette catégorie a été utilisée pour désigner l'ensemble des

termes évoqués par les acteurs renvoyant aux institutions européennes¹. Ces termes évoqués étaient : « *European Union* », « *European Council* », « *European Commission* », « *European structures* », « *General Secretary* », « *European Parliament* », « *European capital* », « *heart of the EU* ». Autrement dit, à l'évocation du mot « *Brussels* » les acteurs interrogés pensent directement aux structures institutionnelles de l'Union européenne, peu importe d'ailleurs que ces structures soient effectivement basées dans cette ville, comme l'atteste l'évocation du terme « *European Parliament* » dont les séances plénières se déroulent ainsi à Strasbourg. Dans la case A, correspondant au noyau central, on trouve également, avec la récurrence des termes « *Europe* » et « *Schuman* », des références à l'Europe en général, en tant que concept et idée politique, et à la figure du fondateur de cette idée politique. Dans les cases B et C, se retrouvent les éléments périphériques de la représentation : en B, les éléments qui apparaissent fréquemment mais jamais au premier rang et, en C, les éléments plutôt évoqués en premier par les acteurs, mais moins souvent. La case B regroupe un ensemble de mots faisant référence aux spécificités de la ville de Bruxelles et qui traduisent une certaine familiarité physique avec cette cité, soit qu'on y ait vécu un temps, soit qu'on ait l'habitude de s'y rendre. Ces termes font référence aux spécialités culinaires et touristiques de la ville, *i.e.* « *beer* », « *chocolate* », « *fried potatoes* », « *Grand Place* ». S'ils renvoient à une familiarité physique avec l'endroit, ces différents termes traduisent des préoccupations plus touristiques et *in fine*, ne disent pas grand chose de la connaissance des institutions européennes, sauf peut être que la ville n'est pas automatiquement associée aux structures décisionnelles de l'Union européenne mais plus aux bons moments qu'on peut y passer –ce qui de fait tendrait à montrer une absence d'intériorisation de l'importance de ces structures. Quant à la case C, elle contient des termes faisant référence à l'importance des éléments associés à « *Brussels* » pour les acteurs : les termes « *chance / opportunity* » ou bien « *peace / concorde* » renvoient à la vocation des institutions européennes, à leur rôle primordial pour assurer la paix sur le continent européen et à la chance que cela représente pour celui-ci. Les termes « *nexus de la décision européenne* », « *difficult game / demanding* » ou bien « *bureaucracy* » mettent en évidence la spécificité de ces instances décisionnelles : centrales pour le *policy-making* européen, elles sont exigeantes et il est difficile de les appréhender, parfois en raison de leur

¹ Il s'agit ici d'une exception à notre règle de citer tous les termes employés par les acteurs et de ne pas employer de catégorie *ad hoc*, exception justifiée au chapitre VIII.

caractère bureaucratique. Les termes « *interests* », « *multinational* » renvoient quant à eux à la multiplicité des enjeux traités par ces institutions, à leur caractère pluriel car multinational et faisant converger de nombreux intérêts *a priori* divergents. On retrouve ces idées de structures difficiles à appréhender du fait de leur complexité et de leur pluralité dans la case D qui contient des éléments marginaux de la représentation – *i.e.* très peu mentionnés et classés en dernier par les acteurs –, avec l'évocation des termes « *millions of decisions / complicated structure* » ou bien « *post-national networks* » ou « *problems* ». Ces structures européennes peuvent cependant amener des éléments positifs au processus décisionnel européen, comme en témoigne l'emploi des termes « *success* » ou bien « *consensus* ». Pour revenir à la case C, elle recèle également des éléments liés à la connaissance physique que les acteurs peuvent en avoir, avec l'apparition des expressions « *less attractive than Paris / ville ennuyeuse* ». Enfin, cela a déjà été signalé lors des précédentes analyses des résultats de la technique des associations verbales, ce sont les termes qui *ne sont pas* mentionnés par les acteurs, les mots absents, qui, en creux, informent le plus sur le contenu et la structure de cette représentation des institutions européennes. En effet, on aurait pu s'attendre à ce qu'à l'évocation du terme « *Brussels* », qui fait référence non seulement à la capitale de l'Union européenne mais aussi à la capitale belge, les acteurs fassent une réponse « nationalo-centrée » – *i.e.* répondent en premier par le terme « *Belgium* », ce qui aurait traduit la primauté de la forme nationale d'organisation politique et de ce type de lien par rapport à l'appartenance européenne. Ce terme, qui aurait témoigné d'une absence de connaissance des structures européennes ou d'intériorisation de leur importance, n'apparaît qu'une seule fois dans l'échantillon. Par ailleurs, le but, avec l'évocation de « *Brussels* » était également de vérifier si les acteurs connaissaient vraiment les institutions européennes, *i.e.* étaient capables de les citer précisément et de faire référence à leur complexité – ce qui est le cas. On postulait en effet que si des termes généraux ou des propos abstraits, faisant référence à une technocratie envahissante, obscure et perturbatrice, dont on se méfie – sur le mode d'une rhétorique anti-européenne bien connue en Pologne – apparaissaient, cela traduirait une certaine méfiance vis-à-vis des institutions européennes mais également une large méconnaissance de ces dernières. Une fois de plus cela n'est pas le cas : non seulement les acteurs mentionnent précisément les structures européennes mais ils sont également conscients des subtilités de leur fonctionnement, de leur défauts et de l'opportunité qu'elles peuvent représenter.

Avant de passer à l'analyse du sens des réponses données par rapport à la question que nous nous posions –relative à la familiarité des structures européennes– il faut en préciser le codage. Les réponses faisant référence explicitement aux différentes structures européennes et à leur fonctionnement (qu'il soit perçu comme problématique ou bien comme une opportunité) ont été codées « + », *i.e.* traduisant un degré de familiarité avec les institutions européennes. Les réponses faisant référence à des éléments « touristiques » et physiques propres à la ville de Bruxelles, ainsi que les réponses renvoyant à la Belgique, c'est-à-dire à la dimension nationale de la ville, ont été codées « - ». On estimait en effet que ces dernières, en ne renvoyant pas explicitement aux institutions européennes, laissaient entendre qu'elles apparaissaient peu familières aux acteurs puisqu'ils répondaient en premier par un mot autre. Enfin, les réponses sans rapport avec la question que nous nous posions ont été codées « n », neutres. Une première analyse de la totalité des réponses codées esquisse une tendance générale : avec vingt-sept réponses « + », onze réponses « n » et seulement neuf réponses « - », les structures européennes et leur mode de fonctionnement semblent globalement familiers aux acteurs interrogés. En effet, on compte trois fois plus de réponses « + » que de réponses « - », avec une proportion raisonnable de « n ». Par ailleurs, les éléments relevant du noyau central sont tous codés « + ». Au vu des réponses agrégées, les acteurs interrogés possèdent une bonne connaissance des structures européennes et une représentation bien ancrée quant à l'importance de ces dernières.

Passons à l'analyse des résultats de l'usage de cette technique des associations verbales pour le mot « *consensus* », sélectionné pour tester la connaissance des rouages du processus décisionnel et son acceptation, ou non, par les acteurs. Ce mot a été choisi car, malgré l'existence d'autres modes de décision au sein des institutions européennes comme le vote à la majorité qualifiée, il était apparu dans nos lectures et lors de notre premier terrain exploratoire que la recherche du consensus était omniprésente dans le processus décisionnel européen et ce malgré des dispositions juridiques prévoyant pour certains sujets l'emploi d'autres méthodes. Le mot « *consensus* » semblant évoquer l'essence même du processus décisionnel européen a donc été retenu pour tester la connaissance des acteurs de ce dernier et leur représentation quant à sa logique de fonctionnement. Les termes évoqués par les acteurs

interrogés à l’audition du terme « *consensus* » ont été classés, puis codés dans un premier tableau, qui figure en annexe¹. En croisant la fréquence et le rang d’apparition des mots évoqués par les acteurs, on obtient les deux tableaux suivants, où la case surlignée représente le noyau central de la représentation :

Tableau 7 - Structure de la représentation liée au terme « consensus »

CONSENSUS		
	rang moyen < 2,12	rang moyen > 2,12
fréquence > 1,85	<i>cooperation/partnership/collaboration, EU/EU Council, negotiation/interests, politics, understanding</i>	<i>agreement/reconciliation, political will/decision/impact, disagreement/conflict,</i>
fréquence < 1,85	<i>community, positive, sensible method, revitalization, long process, diplomatie, NATO, coalition building inside Poland, policy, difficult, friendliness</i>	<i>to water down decision, process, UN, coalition building outside in Europe, necessary, prudence, obliged to live with each other</i>
Éléments du noyau central (en gras éléments les plus saillants)		
CONSENSUS = positif ou négatif ?		
	rang moyen < 2,12	rang moyen > 2,12
fréquence > 1,1	+,+,n,n,n	+,n,-
fréquence < 1,1	+,+,+,+,n,n,n,n,-,-	+,n,n,n,n,-
total de réponses	20+, 23n, 5-	

Comme pour les autres mots, l’analyse portera dans un premier temps sur le contenu et la structuration de la représentation, puis sur le sens des réponses données par rapport à une question que nous nous posons, à savoir : « pour les personnes interrogées, le mode de fonctionnement de l’Union européenne basé sur la recherche du consensus est-il assimilé à un élément positif ? ».

¹ Se reporter à l’Annexe 5.

L'analyse du contenu du noyau central révèle que le terme « *consensus* » est automatiquement associé à l'Union européenne (« *EU* »). Ce noyau est composé de références à la logique décisionnelle qui prévaut au sein de l'Union européenne, à savoir, la recherche de compromis. Les éléments les plus saillants sont en ainsi « *cooperation / partnership / collaboration* », mots qui renvoient à la nécessité de discuter, de collaborer et de coordonner sa position avec celle de ses partenaires. Le conseil de l'Union européenne est cité (« *EU council* »), probablement assimilé non seulement à l'instance suprême de décision dans la plupart des cas, mais également au lieu où se construit le consensus par la discussion entre représentants des États membres dans les réunions préliminaires des différents comités. Dans le noyau central figurent également des allusions aux négociations nécessaires dans le processus décisionnel pour aboutir à une convergence des intérêts des acteurs impliqués, avec l'emploi des termes « *negociation / interests* ». La compréhension mutuelle est de rigueur (« *understanding* ») et le processus permet la mise en place de nouvelles politiques publiques (« *politics* »). Dans la case B, contenant les éléments périphériques de la représentation, se retrouvent des éléments renvoyant à l'essence du processus décisionnel européen, résultant de volontés politiques et débouchant sur des décisions concrètes (« *political will / decision / impact* »), mais également des éléments mettant en avant l'existence de possibles tensions (« *disagreement / conflict* ») et la gestion nécessaire de ces désaccords (« *agreement / reconciliation* »). Au sein de la case C figurent des mots relatifs aux caractéristiques du processus décisionnel européen, qui est à la fois un processus long et exigeant –« *sensible method* » « *long process* », « *diplomatie* », « *coalition building inside Poland* », « *difficult* » – mais également porteur de nombreuses satisfactions, en particulier parce qu'il permet l'émergence d'une décision collective et d'une communauté politique –« *community* », « *revitalization* », « *friendliness* ». Il s'agit également d'un processus éminemment politique (« *policy* », « *diplomatie* »), dont l'essence caractérise d'autres institutions collectives présentes en Europe (« *NATO* »). Enfin, parmi les éléments marginaux de la représentation rassemblés dans la case D, se retrouvent des références à des aspects plus contraignants de ce processus décisionnel européen : l'obligation de tenir compte des positions de ses partenaires (« *obliged to live with each other* »), de construire des coalitions (« *coalition building outside in Europe* »), de faire preuve de prudence (« *prudence* »), tout cela au final pour parfois aboutir à une décision *a minima* (« *to water down decision* »). Il est à noter que ces termes sont dans l'ensemble plutôt neutres : le caractère contraignant du processus décisionnel

européen n'est pas forcément perçu comme négatif. Au final, l'ensemble des expressions employées en réponse au mot « *consensus* » laisse à croire que ce mode de fonctionnement caractéristique des institutions européennes, représentant l'essence de son processus décisionnel, semble bien intériorisé par des acteurs qui en perçoivent nuances et défauts, sans toutefois le remettre en question. Jamais les termes utilisés ne marquent un rejet de ce mode de fonctionnement. Encore une fois, la rhétorique anti-européenne à laquelle on aurait pu s'attendre, qui s'appuie à la fois sur la prétendue « mollesse » du processus décisionnel européen et sur son caractère caché, obscur, faits de marchandages politiques (au sens fort du terme) et d'échanges de bons procédés, ne ressort jamais ici. L'absence de ces termes démontre en creux l'intériorisation par les décideurs polonais des logiques du processus décisionnel européen, la reconnaissance de sa légitimité politique et de sa capacité à aboutir à des décisions concrètes –même si cela peut parfois être complexe. L'analyse du sens des réponses données par rapport à la question que nous nous posions –« le mode de fonctionnement de l'Union européenne basé sur la recherche du consensus est-il assimilé à un élément positif? »– est plus délicate : les réponses agrégées, majoritairement neutres, ne permettent pas de répondre. On se trouve en effet face à vingt-trois réponses codées « *n* », et uniquement vingt « + » et cinq « - ». La technique d'association verbale ne permet donc pas de tirer des conclusions sur ce point précis. Les acteurs semblent avoir intériorisés les logiques du processus décisionnel européen, sans se poser la question de savoir si ce processus est « bon » ou « mauvais ». La polarisation (vingt « + » et cinq « - ») indique simplement que la tendance serait à l'approbation du fonctionnement « consensuel » du processus décisionnel européen.

L'emploi de la technique des associations verbales visait ici à déterminer si les acteurs du milieu décisionnel polonais possédaient un système de représentations fort sur les structures décisionnelles de l'Union européenne et le fonctionnement de son processus décisionnel, *i.e.* s'ils en avaient intériorisé la place primordiale en tant qu'éléments incontournables dans la mise en œuvre de politique publique européenne. Il a été établi que les décideurs polonais en sont très familiers, en connaissent intimement le fonctionnement, ainsi que tous les méandres d'un processus décisionnel européen perçu comme légitime et nécessaire. Leur connaissance intime des structures et du fonctionnement de ce processus décisionnel, attestée par l'utilisation de termes faisant explicitement référence à des

techniques mobilisées pour aboutir à une décision –comme la coopération et la collaboration avec les partenaires européens, les structures où ont lieu des négociations formelles et informelles, la construction de coalitions– atteste de la prégnance de techniques et savoir-faire européens intériorisés relatifs à ce processus. La technique des associations verbales met nettement en évidence la familiarité du mode de fonctionnement de l’Union européenne et l’intériorisation par les acteurs des techniques favorisant une culture du compromis. Cependant une précision s’impose quant à la teneur et à la portée de ces savoir-faire : ils sont uniquement techniques, concernent des procédures au sein du processus décisionnel. Ils ne traduisent pas forcément une autonomisation des acteurs par rapport à leurs origines nationales ou une perte de savoir-faire nationaux ou encore une dégradation du sentiment d’allégeance vis-à-vis de leur État d’origine. La technique des associations verbales n’interrogeait pas les acteurs sur ce point ; elle se contentait de vérifier leur connaissance et leur familiarité avec les structures européennes et le processus décisionnel au sein de ces dernières. Cela ne permet en rien d’en tirer des conclusions quant à un éventuel transfert d’allégeance des acteurs vis-à-vis des instances européennes. On ne peut donc vérifier ici que leur connaissance des savoir-faire qui y sont associés, en un mot leur « sens du jeu européen ». Or précisément, comme le font remarquer Jacques de Maillard et Andy Smith, « parler de "jeu et sens du jeu européen" ne signifie pas l’adoption de normes européennes surplombantes substantielles, mais plutôt de règles procédurales relatives à la façon de conduire des négociations »¹. Dire qu’un acteur a assimilé un système de représentations relatif aux structures européennes et à leur fonctionnement ne signifie pas forcément que le système de normes européennes vient y supplanter celui en vigueur au niveau national. Autrement dit, ce qui est valable quand on pense à Bruxelles ne l’est peut être pas quand on pense à Varsovie. Rappelons que les représentations des acteurs sont sectorisées et qu’ils peuvent en posséder plusieurs indépendantes, activées selon les circonstances et l’environnement dans lequel ils se trouvent. Il n’empêche que ces techniques de gestion des rouages du *policy-making* européen, si elles n’impliquent pas forcément un changement de l’allégeance des acteurs polonais, semblent désormais bien ancrées chez eux.

¹ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d’action nationales et européennes : un milieu professionnel sans société politique », *op.cit.*, p.203.

Des savoir-faire acquis

La mobilisation de savoir-faire techniques se rapportant aux rouages et mécanismes du *policy-making* européen semble à première vue avoir été, dans le travail d'élaboration d'une proposition polonaise de Partenariat oriental, le fait d'une « jeune génération » d'acteurs, regroupant des membres de *think-tanks* ou d'anciens responsables politiques ayant été en contact avec les institutions européennes (négociateurs par exemple dans le processus d'adhésion de la Pologne à l'UE). Cette explication pourrait être spontanément séduisante. Un professeur polonais met ainsi en avant le fait qu'« une réorientation proeuropéenne de la politique polonaise est amenée à se développer au travers de l'habituel processus d'apprentissage des retardataires. Au fur et à mesure, la jeune génération (naturellement proeuropéenne) aura son mot à dire dans la vie publique polonaise »¹. Cependant, il paraît réducteur d'expliquer l'existence de ce savoir-faire européen en termes de génération, les limites d'une grille de lecture en termes de génération politique ont déjà été signalés. Les acteurs la rejettent également : en effet, en plus de son côté arbitraire, cette analyse est en partie fautive. Majoritairement ce sont les mêmes personnes qui ont été à l'origine des différents *non-papers* polonais depuis 2001 : au niveau ministériel se retrouvent les mêmes hauts fonctionnaires – en atteste la présence de notre haut fonctionnaire X en 2006 et en 2008 – et au niveau des experts, ce sont les mêmes qui produisent des analyses depuis le début des années 2000. Un observateur polonais que nous avons rencontré le souligne en ces termes :

« Basically, I can say that the same persons, or similar persons, worked on first concept in 2003, 2006, or even earlier... and now. Of course there are new persons, because time is running... but... but... I don't agree with this kind of statement saying that "Eastern Partnership is a proposal of new generation here in Poland" for example... No. »².

Ceci attire l'attention sur un autre point, où réside vraiment l'explication du changement dans les manières de faire des acteurs : ce qui compte ce n'est pas tant le changement des personnes – car ce n'est pas le cas – que la capacité de ces personnes à modifier leur pratique et à tirer les leçons de leurs échecs passés. Autrement dit, ces individus ont tirés partis de leurs erreurs et connaissent désormais mieux le fonctionnement de l'Union européenne. Il ne s'agit

¹ Roman KUŹNIAR, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », art.cit., p.53.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, à Varsovie, le 8 avril 2009.

donc pas d'une affaire de génération, mais d'apprentissage, souligne un (jeune) fonctionnaire du secrétariat aux Affaires européennes :

« It is not only a new generation I guess... of course, some of the people are new, some of the people are old, but... it is just a matter of, couple of years after joining it to know how the EU is working. Of course we are not the best country within the EU on that topic... but we learn... I hope we learn, and of course it is a matter of time, and it probably takes more time that it becomes 100% true that we in Poland know how the EU is working. Still I guess this is a matter of understanding... you know, to understand more how the EU works »¹.

Ainsi, les acteurs interrogés sont-ils conscients que quelque chose a changé et qu'ils possèdent désormais de nouvelles compétences leur permettant de mieux maîtriser le processus décisionnel européen. Cependant, ce savoir-faire ne leur a pas été enseigné, –à quelques exceptions près– par les institutions spécialisées dans la formation des fonctionnaires européens comme le *Collège d'Europe* à Bruges ou sa branche polonaise de Natolin, non loin de Varsovie. Selon Jacques de Maillard et Andy Smith, « même si ces savoirs et savoir-faire n'existent pas sous forme écrite (comme un guide que l'on pourrait se transmettre), ils constituent néanmoins un ensemble de compétences tacites qu'acquièrent les négociateurs au cours des interactions avec leurs interlocuteurs européens »². Cette acquisition « sur le tas » par confrontation au terrain des négociations européennes s'est faite par différents processus d'apprentissage de ces savoir-faire européens.

Le résultat d'un processus d'apprentissage en cours

Les tentatives ratées de la Pologne en 2001, 2003 puis en 2006 pour influencer la formulation d'une politique orientale de l'Union européenne marquent les différentes étapes d'un processus d'apprentissage par les acteurs de ces savoir-faire européens. Ces moments correspondent en fait aux stades de l'intégration de la Pologne à l'Union européenne : en 1998 s'ouvrent les négociations d'adhésion du pays à l'UE, une première phase qui s'achève au début de l'année 2003, moment où la Pologne obtient le statut d'observateur et le droit de

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

² Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », art.cit., p.24.

siéger avec les États membres dans les institutions sans toutefois avoir voix au chapitre¹. Il est cependant à noter que, faute de personnel, la Pologne ne commence à participer aux négociations qu'à partir de l'année 2005². Et même si le 1^{er} mai 2004 la Pologne entre formellement dans l'Union européenne, elle manque toujours les premiers temps de personnel à Bruxelles. Ensuite, faute de formation et d'habitude des rouages du *policy-making* européen, les représentants polonais ont la réputation de défendre des positions trop nationales et ce avec une certaine agressivité³. En 2006, les décideurs polonais sont encore jugés sévèrement par leurs homologues européens⁴, qui mélangent d'ailleurs parfois la critique des fonctionnaires polonais avec celle du gouvernement polonais eurosceptique alors au pouvoir. Autrement dit, au moins jusqu'en 2006, soit deux ans après l'entrée officielle du pays dans l'Union européenne, les représentants polonais dans les institutions européennes ainsi que les décideurs à Varsovie ne maîtrisent ni les codes de comportements, ni les normes formelles et informelles en vigueur dans l'Union et qui régissent son processus décisionnel.

Cependant chaque *non-paper* et tentative ratée de la Pologne d'influencer le processus décisionnel européen peut être considéré comme un nouveau cap franchi dans un processus d'apprentissage des normes et des comportements adéquats. Ce processus d'apprentissage peut se définir comme l'ensemble des « capacités d'adaptation et de transformation (sous contrainte) des individus et des groupes »⁵, par opposition au concept d'héritage politique qui fait référence aux pesanteurs et routines qui contraignent l'action publique. L'apprentissage repose donc sur une modification durable du comportement liée à des expériences répétées, *i.e.* une aptitude des acteurs à modifier leurs comportements futurs en fonction de leurs

¹ Laure NEUMAYER, « Le volet externe des politiques de pré-adhésion », *op.cit.*, p.229 ; Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », *The Hague Journal of Diplomacy*, n°2, 2007, pp.25-51, p.39.

² Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, art.cit., p.15 ; Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.40.

³ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.47.

⁴ Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », art.cit., p.75.

⁵ Jacques de MAILLARD, « Apprentissage », *op.cit.*, p.61.

expériences passées. Une réflexion en termes d'apprentissage impose de se concentrer sur deux éléments : les acteurs de l'apprentissage (qui apprend ?) mais aussi la portée de l'apprentissage (qu'est-ce qui est appris ?)¹.

La seconde partie de ce travail a en effet montré que la capacité à détecter des erreurs passées et à les corriger caractérise le comportement des acteurs de la configuration nationale polonaise. Chaque étape correspond à une assimilation de nouvelles techniques dans la gestion d'un processus décisionnel, *i.e.* l'acquisition d'un savoir-faire. Ces étapes se manifestent par une amélioration progressive de la capacité des acteurs du milieu décisionnel polonais à peser dans le processus décisionnel européen en apprenant à faire coïncider un projet avec les canons européens et à le promouvoir de manière à construire un consensus. De nombreux experts rencontrés constatent ce processus, qualifié par certains de « courbe d'apprentissage » :

« I would say that we are still on the learning curve, this is a learning process and it is not taken for granted because much of this period 2005-2007 has basically burnt many bridges and destroyed many things, and it will take some time to... to regain the confidence of stake-holders, to build very... (heuu)... stable and... (heuu)... efficient links with countries, you need allies within the EU, it's only with strong allies you can realize and enforce and foster initiatives, and gain, I don't know, financial resources and whatever you want to... It has to be... it has to be positive for both sides it has to be the effect of synergies... so this is still the process of learning. But you know, it is [*Eastern Partnership*] very positive example that it works. If it is done properly, then it works »².

L'experte interrogée met en avant une dynamique d'apprentissage qui va croissant, malgré certains aléas, notamment la période 2005-2007 du gouvernement eurosceptique des frères Kaczyński qui a, selon elle, retardé le processus en coupant l'impulsion politique. Cependant, comme le souligne François Bafoil, « une fois passé le moment des déclarations parfois inopportunes, [...] les responsables politiques polonais ont compris toute la subtilité des institutions européennes et entendent bien enrichir la politique de l'UE par leur propre contribution »³. Et de fait, pour une autre experte, cette dynamique est continue depuis l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004 : les aléas de la vie politique n'y ont pas de prise. À la question de savoir si on assiste bien à un apprentissage des manières de faire

¹ *Ibid.*, p.62.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Maria Sadowska, responsable de l'unité « Europe dans le monde » du *think-tank demosEuropa*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

³ François BAFOIL (dir.), *La Pologne, op.cit.*, p.456.

européennes, elle répond :

« Yes, there is something, yes, something like this, because after five years of membership, it is much easier to know how to... how this European structures and institutions work. And in this context, obviously, there are much more... (heuu)... consciousness on how to put initiatives since the beginning, how to discuss it, etc, etc... (heuu)... sometimes, but it is normal, in all EU members, how to... (heuu)... how to cover (*rires*)... (heuu)... the national interest and presenting the initiative as a EU initiative. So... »¹.

Ainsi, les acteurs du milieu décisionnel polonais mettent eux-mêmes l'accent sur l'assimilation progressive de techniques et de savoir-faire européens, vitaux pour la mise en œuvre et la promotion de n'importe quel projet de politique européenne.

La notion d'apprentissage s'avère donc ici fort pertinente dès lors qu'on s'intéresse aux processus d'acquisition des savoir-faire européens. À la suite de Patrick Hassenteufel et de Peter May², on peut considérer qu'il existe bien trois dynamiques d'apprentissage dans le cadre des politiques publiques : « l'apprentissage instrumental, qui concerne la maîtrise des techniques et des instruments et qui renvoie en particulier à la phase de la mise en œuvre des politiques publiques ; celle de l'apprentissage social (*social learning*) que l'on pourrait qualifier aussi d'apprentissage cognitif puisqu'il concerne la grille de lecture des problèmes, les raisonnements sous-tendant l'orientation d'une politique publique et ses objectifs –il concerne donc la formulation des problèmes et leur mise sur agenda ; enfin celle de l'apprentissage politique, qui pourrait aussi être qualifié d'apprentissage stratégique car il porte sur la faisabilité politique et surtout sur la capacité à maîtriser les interactions d'acteurs, ce qui renvoie aux processus décisionnels »³. L'apprentissage social, tel que définit par Peter May, correspond à l'acquisition d'une grille de lecture d'un objet, d'un système de représentations sous-jacent et donc, d'un certain cadrage de cet objet en problème public. Ce processus a été étudié en détail dans le chapitre VIII en montrant que la question du voisinage oriental était cadrée dans les milieux décisionnels polonais comme un problème public, et ce sur la base d'un schème cognitif plus fondamental présent chez les acteurs transmis par des liens d'homme à homme entre individus. Ce sont les notions d'apprentissage instrumental et

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l'UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 15 avril 2009.

² Peter MAY, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 12(4), 1992, pp.331-354.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique, op.cit.*, p.252.

d'apprentissage politique développés par Peter May qui nous intéressent plus ici. Elles correspondent en effet à l'acquisition de l'ensemble des savoir-faire identifiés : à la fois des techniques concernant la formulation d'une politique publique et le choix des instruments à y utiliser (apprentissage instrumental), mais aussi l'ensemble des « trucs & astuces » pour promouvoir le projet auprès des partenaires européens (apprentissage politique). La notion d'apprentissage instrumental renvoie ainsi au fait que les acteurs ont appris à maîtriser les techniques permettant de formaliser correctement un projet, ce qui autorise sa mise à l'agenda européen. L'accent est porté sur l'importance du rôle de l'Union européenne par rapport au seul niveau d'action domestique et l'« européanité » du problème est mise en exergue. Comme le souligne Sebastiaan Princen, très concrètement à ce moment là, « les acteurs doivent défendre le fait que certains aspects substantiels d'une question sont plus importants que d'autres, mais également qu'une action européenne est nécessaire pour y apporter une réponse. En bref, *ils doivent construire un récit justifiant pourquoi la question est d'envergure européenne*. Les arguments utilisés dans cet objectif ne doivent pas être directement liés aux raisons pour lesquelles les acteurs essayent d'imposer la dite question, mais dans tous les cas, les acteurs doivent être en mesure de justifier leurs revendications sur la base de "l'européanité" de la question »¹. De plus, il s'agit de maîtriser les facteurs qui assureront au projet une attention de la part de l'ensemble des partenaires. De fait, « [...] une question a plus de chance de parvenir sur l'agenda européen si ceux qui la promeuvent peuvent la cadrer d'une manière qui fasse appel à tous les participants appropriés au sein du processus décisionnel de l'Union européenne. Cet effort de cadrage implique à la fois un élément relatif à l'essence même de la question (expliquer pourquoi quelque chose devrait être fait à propos de cette question) et un élément relatif à son échelle (expliquer pourquoi l'UE devrait faire quelque chose). Plus le cadrage semble attirant à une large majorité de décideurs appropriés, plus la question a des chances d'être placée en haut de l'agenda européen »². De son côté, la notion d'apprentissage politique renvoie au fait que les acteurs ont appris à maîtriser les techniques permettant de « vendre » le projet à leurs partenaires européens, ce qui va finir d'autoriser sa mise sur agenda. Il s'agit de savoir construire un consensus autour du projet de politique, en participant à des groupes de travail, en ralliant une

¹ Sebastiaan PRINCEN, *Agenda-setting in the European Union*, *op.cit.*, pp.39-40.

² *Ibid.*, p.42.

coalition de soutien, en cherchant des partenaires privilégiés, en travaillant main dans la main avec les institutions communautaires.

Ce processus d'apprentissage portant sur deux types de savoir-faire interdépendants mais différents (formalisation du projet / promotion du projet), peut se faire à deux niveaux distincts, individuel ou organisationnel. L'apprentissage peut en premier lieu se faire au niveau d'un individu, pris isolément de l'institution dans laquelle il travaille ou du groupe auquel il appartient. Il résulte alors de caractéristiques propres à la trajectoire sociale et politique de l'acteur, des aléas de sa vie personnelle et professionnelle, de son réseau, de ses rencontres et des postes et fonctions occupés. L'apprentissage peut se faire également de manière organisationnelle, au niveau d'une institution –dans un ministère par exemple– qui en changeant ses manières de faire transmet par là même de nouvelles façons de travailler à l'ensemble de son personnel : il s'agit alors d'un apprentissage organisationnel. Dans ce dernier cas, Jacques de Maillard et Andy Smith reprennent le propos d'Andrew Jordan¹, pour qui il existe deux types d'apprentissages organisationnels, à des degrés différents : « l'apprentissage de 1^{er} degré (*single loop learning*) dans lequel des erreurs sont perçues et corrigées sans que les acteurs ne modifient fondamentalement leurs valeurs fondamentales ; et l'apprentissage de 2nd degré (*double loop learning*) au sein duquel les valeurs et affirmations fondamentales sont transformées lors du processus d'apprentissage »². Autrement dit, dans le premier cas, un apprentissage stratégique –dans lequel « il s'agit de mieux organiser son travail, afin d'atteindre plus efficacement des objectifs, [...] d'établir des règles dans une logique d'efficacité »³– s'accompagne, ou pas, d'un apprentissage cognitif -changement plus important dans lequel « les effets de l'apprentissage touchent également les modes de raisonnement, les catégories d'action des acteurs publics »⁴. En effet, ces auteurs notent que ces deux apprentissages ne vont pas forcément de pair et qu'on assiste bien plus souvent à des apprentissages de 1^{er} degré et non à des apprentissages de 2nd degré⁵ : l'acquisition de

¹ Andrew JORDAN, « The Europeanisation of National Government and Policy : A Departmental Perspective », *British Journal of Political Science*, 33 (2), 2003, pp.261-282.

² Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », art.cit., pp.18-19.

³ Jacques de MAILLARD, « Apprentissage », *op.cit.*, p.62.

⁴ *Ibid.*, p.62.

⁵ *Ibid.*, p.29.

savoir-faire européens et de techniques ne préfigure pas une intériorisation cognitive d'une supériorité de ces savoir-faire sur d'autres, en particulier nationaux. Pour Jacques de Maillard et Andy Smith, l'apprentissage des règles du jeu en vigueur à Bruxelles, une certaine familiarité avec ces dernières, l'assimilation d'obligations résultant de la prise en compte de la culture du compromis à l'œuvre dans le processus décisionnel européen, ne signifient pas pour autant un déplacement d'allégeance chez les acteurs mettant en œuvre ces techniques, du niveau national au niveau européen. On retombe ici sur les résultats mis en évidence par la technique des associations verbales concernant l'intériorisation des savoir-faire européens : le lien n'est pas automatique entre apprentissage au 1^{er} degré de techniques « européennes » et abandon d'un sentiment d'appartenance nationale ou de connaissances relatives à ce niveau d'action publique.

Reste un dernier point à souligner, abordé par certains auteurs comme Christoph O. Meyer¹ : comment expliquer l'apprentissage des acteurs ? Pour ce dernier, il existerait dans le cadre de l'Union européenne trois pressions d'apprentissage. La première est le « changement de la perception des menaces extérieures », la seconde est la « socialisation institutionnelle », et enfin, la dernière est « l'apprentissage par les crises médiatisées »². Ces pressions d'apprentissage permettent selon ce chercheur de rapides changements des manières de faire et de penser dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, et touchent à la fois les décideurs et l'ensemble du corps social. Elles permettent la convergence des acteurs vers des attitudes, des croyances et une culture communes. La méthode retenue par Christoph O. Meyer, qui consiste à isoler deux variables externes *ad hoc* pour expliquer le changement dans les manières de faire des acteurs (les « menaces extérieures » et les « crises médiatisées »), semble cependant limitée et critiquable – la troisième étant plus pertinente mais ne constituant pas à proprement parler une « pression ». En effet, il s'agit de variables externes mobilisées dans une approche systémique : l'auteur ne se centre pas sur des comportements propres aux acteurs qui seraient

¹ Christoph O. MEYER « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », art.cit. ; Christoph O. MEYER, *The Quest for a European Strategic Culture – Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

² Christoph O. MEYER « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », art.cit., p.539.

réceptifs aux pressions. Sa méthode est fort éloignée de celle de la sociologie politique de l'action publique retenue ici et est opposée au choix ici fait de rechercher des variables explicatives à un phénomène (la genèse du Partenariat oriental) à un niveau interne (la configuration nationale d'acteurs polonais ayant permis ce processus). De plus, l'auteur n'établit pas de lien de causalité direct entre ces pressions d'apprentissage externes et le comportement des acteurs : le lien explicatif entre l'existence de phénomènes et la modification des comportements ou des croyances n'est pas explicité. Pour toutes ces raisons, il paraît ici inadéquat de chercher à expliquer le pourquoi de l'apprentissage des acteurs par des pressions externes et préférable de centrer notre propos sur les acteurs, pour comprendre en interne d'où vient cet apprentissage de savoir-faire européens. Pour cela, il semble ici judicieux de retenir la distinction opérée par Jacques de Maillard et Andy Smith entre apprentissage individuel et apprentissage collectif. Elle permet en effet au chercheur de se centrer de manière opérationnelle sur deux niveaux différents de l'action publique –individuel et organisationnel– dans le but d'identifier les causes et dynamiques de ces processus d'apprentissage et ainsi les comprendre de l'intérieur.

Selon Patrick Hassenteufel, pour comprendre les changements de l'action publique, il faut tenir compte de trois dimensions : existence de processus d'apprentissage, contexte favorable, et affirmation d'acteurs porteurs de changements¹. Le contexte a déjà analysé dans la seconde partie de ce travail et les différents types d'apprentissage à l'œuvre viennent de l'être. Or, pour comprendre ce phénomène d'apprentissage, il importe de se centrer sur les acteurs qui subissent les changements et notamment, parmi eux, sur ceux porteurs de changements. Notre étude sera donc à la fois individuelle et organisationnelle, *via* l'examen des transformations à l'œuvre au sein des ministères. Bernard Lahire souligne cependant que le changement des manières de faire des acteurs n'est jamais un processus « naturel », allant de soi : le processus d'acquisition par apprentissage de nouveaux savoir-faire est long et laborieux. Il rappelle que l'un des lieux communs à propos de la perspective constructiviste est de croire que, selon celle-ci « ce qui a été construit par l'histoire peut facilement être déconstruit et reconstruit autrement »². Au contraire, dans la plupart des cas, « la force des

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.251.

² Bernard LAHIRE, « Splendeurs et misères d'une métaphore : la construction sociale de la réalité », *op.cit.*, p.105.

institutions et des habitudes collectives [...] s'exerce sur les individus sans qu'ils en aient, dans la grande majorité des cas, à choisir de les adopter ou de les rejeter, et sans qu'ils aient la possibilité de les modifier de leur gré »¹. Or, si une reconstruction est possible, elle est par nature longue² : les transformations sont possibles, mais lentes et graduelles, éventuellement accompagnées de résistance. Il s'agit donc ici de tenter d'étudier les processus et conditions sociales qui permettent et mènent à l'acquisition par les acteurs, par apprentissage social, de savoir-faire européens. L'ensemble de ces processus, dans le cadre de l'Union européenne et de ses interactions est nommé « européanisation », un terme qui recouvre l'ensemble des changements à l'œuvre du fait des dynamiques de l'intégration européenne. Ce phénomène d'européanisation de la politique étrangère polonaise –tant au niveau individuel par ses acteurs, qu'au niveau organisationnel par ses institutions clés–permet de comprendre le pourquoi des changements de manière de faire des décideurs polonais par l'acquisition de savoir-faire européens, et *in fine* le succès du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Ici se situe le cœur de notre seconde variable explicative du *pourquoi* du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental.

B – Une européanisation progressive et structurelle de la politique étrangère polonaise

Pour comprendre comment les acteurs ont pu acquérir de nouvelles manières de faire, il faut étudier les transformations sociales qui permettent un tel apprentissage, mais aussi les acteurs et structures qui portent ces transformations. Ce sont en effet ces derniers qui fournissent les conditions sociales de possibilité de ces mutations. Des changements graduels, mais structurels et progressivement acquis par les acteurs sont à l'œuvre : les décideurs polonais n'ont pas d'autre choix que d'adopter pas à pas les manières de faire et les codes en vigueur dans l'Union européenne, sauf à condamner leur pays à un rôle d'outsider incapable de peser dans la définition des politiques publiques européennes.

¹ *Ibid.*, p.106

² Bernard Lahire note ainsi : « parce que ce qui a été construit historiquement est long à transformer, les acteurs sociaux qui souhaitent œuvrer dans le sens d'un changement de l'état des choses existant doivent faire preuve d'une croyance quasi mystique en un avenir et un progrès futur qu'ils ne verront sans doute pas ». *Ibid.*, p.107.

L'ensemble des transformations sociales, politiques, économiques, affectant, dans le cadre d'une intégration à l'UE, les États membres et leurs acteurs, est généralement nommé « européanisation ». Ce terme, largement utilisé, reste flou. Il semble donc nécessaire d'en préciser les différentes acceptions, en particulier celle retenue ici. Nous verrons ensuite que l'européanisation de la politique étrangère polonaise relève en fait d'un processus à la fois individuel et organisationnel. Il s'agit d'un processus qui a des dimensions instrumentales et stratégiques pour les acteurs : la référence à l'Europe et à des savoir-faire européens est, dans une certaine mesure, utilisée par le pouvoir politique pour donner un surcroît de légitimité à son action. En effet, si au niveau national l'européanisation est un phénomène structurel, une tendance de fond, cette dynamique peut également obéir à des logiques plus conjoncturelles et proprement politiques.

La notion d'européanisation : définitions et délimitation

Les différentes définitions de l'européanisation

Les interactions entre l'Union européenne et ses États membres sont multiples. Ces interactions et leurs résultats –les transformations au sein des États membres et au niveau des structures européennes–, on emploie le terme d'« européanisation ». La science politique, dans sa branche anglo-saxonne, mais surtout française, s'est beaucoup penchée sur cette notion¹, qui apparaît désormais quasiment comme un programme de recherche distinct au sein de la sociologie politique de l'action publique². Les études récentes opposent deux visions

¹ Sur l'européanisation se reporter aux travaux suivants : Claudio M. RADAELLI, « Européanisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op.cit., pp.191-200 ; Bruno PALIER, Yves SUREL et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007 ; Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait – Européanisation et sociétés politiques nationales*, op.cit. Pour un panorama récapitulatif des différents usages de la notion d'européanisation se reporter à l'article suivant : Julien WEISBEIN, « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », op.cit., pp.115-135, pp.125-127.

² Bruno PALIER, Yves SUREL et al., « Introduction – Analyser l'européanisation des politiques publiques », in PALIER Bruno, SUREL Yves, et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, op.cit., pp.14-15.

différentes de l'eupéanisation¹, identifiées ici comme la définition « restrictive » de l'eupéanisation, s'opposant à la définition « extensive ».

Dans sa version « restrictive », le principe de l'eupéanisation est l'imposition verticale des politiques européennes et des normes communautaires au sein des politiques nationales. L'eupéanisation répond alors à la question de l'impact de l'intégration européenne sur les États membres. Selon Claudio Radaelli, « l'eupéanisation correspond donc au passage de l'analyse des sources nationales dans la politique internationale, dans le domaine des relations internationales, à l'analyse de l'impact de la politique internationale sur la politique nationale »². Au sens strict, l'eupéanisation correspond ici à l'imposition verticale de politiques publiques européennes du niveau communautaire au niveau national et à l'étude de son impact et de ses conséquences pour les États membres, le transfert de souveraineté par l'État à l'UE en étant le corollaire³. Cependant de nombreux auteurs refusent de limiter l'eupéanisation à une dynamique « *top down* » d'imposition par Bruxelles de normes formelles soumises aux capitales nationales. L'eupéanisation répond également à une logique dite « *bottom up* »⁴. Pour Yves Surel et Bruno Palier, mieux vaut donc voir l'eupéanisation dans un sens large comme « l'ensemble des processus d'ajustements

¹ Pour une revue de la littérature sur l'eupéanisation et une étude de son évolution : Bruno PALIER, Yves SUREL *et al.*, « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », *op.cit.*, pp.17-41 ; Olivier BAINÉE, Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », in BAINÉE Olivier, PASQUIER Romain (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, *op.cit.*, pp.7-32, pp.9-16.

² Claudio M. RADAELLI, *op.cit.*, p.193.

³ Pour Claudio Radaelli, « l'eupéanisation est un champ émergent au sein des études européennes, qui s'intéresse à l'impact de l'UE sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national. Ce terme fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de "façons de faire", de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national ». Claudio M. RADAELLI, *op.cit.*, p. 191.

⁴ Voir : Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », art.cit. ; Bruno PALIER, Yves SUREL, *et al.*, « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », *op.cit.* ; Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes : un milieu professionnel sans société politique », *op.cit.*,

institutionnels, stratégiques, normatifs [et cognitifs] induits par la construction européenne »¹. Il s'agit de mettre l'accent sur les changements d'échelle mais aussi sur les interactions entre niveau national et européen. Ainsi, « l'eupéanisation devient un ensemble de dynamiques "descendantes", comme dans la proposition faite par Claudio Radaelli et la plupart des auteurs précédents, mais peut également être attachée à des évolutions "ascendantes", c'est-à-dire aux logiques de lobbying et aux effets de mimétisme qui peuvent se produire entre les différents niveaux de gouvernement »². Si cette définition extensive de l'eupéanisation prend compte des limites de la précédente définition de l'eupéanisation³, elle offre de nombreux avantages supplémentaires. Premièrement, elle permet de se dégager d'une perspective centrée sur une dynamique unilatérale descendante, de contraintes venues formellement de l'Union européenne vers les États membres, leur imposant de manière coercitive des changements. Il faut en effet prendre en compte les adaptations nationales et les processus « ascendants », comme par exemple les manières qu'ont les acteurs nationaux d'influencer le niveau européen. Cette définition envisage les institutions européennes agissant certes comme des contraintes, « mais aussi comme des ressources stratégiques pour les acteurs qui réagissent à un changement du contexte politique et / ou économique, offrant de nouvelles opportunités ou lançant de nouveaux défis »⁴. Deuxièmement, cette conception élargie de l'eupéanisation permet de mieux comprendre ce que peut être la « contrainte » européenne. Comme le soulignent Bruno Palier et Yves Surel, les contraintes qui s'exercent sur les scènes nationales ne sont pas toujours des obligations directes, sous la forme de directives ou de législations européennes. En effet, dans de nombreux cas les institutions européennes ne sont pas en mesure d'imposer directement leurs normes, du fait par exemple du maintien de la souveraineté étatique dans les domaines relevant du 2^{ème} pilier –comme dans les politiques de défense ou de sécurité– par le principe de l'unanimité de la décision qui

¹ Bruno PALIER, Yves SUREL, *et al.*, « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », *op.cit.*, p.39. En suivant Patrick Hassenteufel nous rajoutons ici « cognitif » : Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.259.

² Bruno PALIER, Yves SUREL, *et ali.*, « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », *art.cit.*, p.40.

³ Les limites de la notion d'eupéanisation telle que développée par Claudio Radaelli sont, par exemple, explicitées par Patrick Hassenteufel : Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, pp.258-259.

⁴ Bruno PALIER, Yves SUREL, « Les "trois i" dans l'analyse de l'État en action », *Revue française de sciences politiques*, vol.55, n°1, 2005, pp.7-31, p.23.

confère un pouvoir de veto aux États membres. Or, ces auteurs notent que « même dans le cas où la Commission européenne n'applique pas la méthode traditionnelle du *decision-making* communautaire, où il n'y a pas de contrainte au sens classique (juridique ou financière), qui ait un caractère contraignant direct et formel, on observe clairement des phénomènes analysables comme autant d'effets de la construction européenne (des traits partagés dans les orientations des réformes, dans les méthodes, voire dans les résultats) »¹. Bien souvent l'action du niveau européen n'est pas coercitive et ne peut être tenue pour responsable directement des changements observables au niveau national : il existe aussi des contraintes informelles mais bien réelles. Troisièmement, cette définition extensive présentée a également l'avantage d'insister sur les différentes dimensions du processus. Pour Bruno Palier et Yves Surel, l'eupéanisation est « un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre les acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également dans les représentations et les croyances attachées à l'action publique »². Du fait de ces multiples dimensions, on peut identifier, à l'instar de Patrick Hassenteufel, trois types idéaux d'eupéanisation : l'eupéanisation normative –*via* les normes imposées par le niveau communautaire–, l'eupéanisation induite –*via* les répercussions dans un domaine de politique publique X de l'imposition d'une politique communautaire dans le domaine Y– et, enfin, l'eupéanisation cognitive³. Cette dernière correspond à la « diffusion, sous une forme non contraignante de représentations, d'orientations, de raisonnements, de principes d'action, d'argumentaires, de pratiques et d'instruments. Cette diffusion peut se faire soit à l'initiative d'acteurs européens (la Commission en particulier), soit dans le cadre d'interactions entre des acteurs nationaux et infranationaux »⁴. Patrick Hassenteufel souligne que dans le premier cas l'eupéanisation cognitive est verticale car elle suit un mouvement descendant, *via* des règles non contraignantes : déclarations, livres blancs, communications, qui s'assimilent plus à une

¹ Bruno PALIER, Yves SUREL, *et ali.*, « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », art.cit., pp.63-64.

² *Ibid.*, pp.40-41.

³ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, pp.206-266. Voir notamment le tableau récapitulatif p.260

⁴ *Ibid.*, p.263.

contrainte politique qu'à une contrainte juridique –caractéristique de l'eupéanisation normative. Dans le second cas, l'eupéanisation cognitive est horizontale : le mécanisme est celui d'une « persuasion argumentée et [de] l'appropriation des idées et des pratiques par les acteurs du changement plutôt que [de] la contrainte au changement »¹. Cette forme d'eupéanisation « découle de la construction d'espaces sociaux particuliers, au sein desquels des acteurs sont en interaction régulière, ce qui contribue à leur socialisation réciproque »². Parmi ces espaces on peut ainsi identifier les groupes de travail du Conseil des ministres, les eurogroupes, les intergroupes parlementaires... autant de structures qui « favorisent les échanges sur les orientations et les pratiques de l'action publique au sein de l'UE, susceptibles de faire émerger des modes d'action et des instruments partagés »³.

Ainsi la définition « extensive » de l'eupéanisation permet de prendre en compte la dimension non seulement stratégique mais aussi cognitive de cette dernière ; celle-ci résulte d'une certaine socialisation des élites européennes et permet un changement dans les perceptions que les acteurs nationaux peuvent avoir d'une coopération européenne et d'une politique publique sur un sujet donné. Julien Weisbein envisage ainsi que, « dynamique d'import-export par laquelle l'Europe interagit avec les États membres, l'eupéanisation est [...] particulièrement ambivalente, se jouant tant sur la force des normes que sur des incitations plus informelles, silencieuses, mais tout aussi contraignantes. Avant de concerner les textes ou les structures, l'eupéanisation affecte surtout les "têtes" (modes de représentation, façons de faire, socialisations, grammaires de justifications, etc.) [...] »⁴. En résumé, une définition large de l'eupéanisation permet d'incorporer des éléments institutionnels et fonctionnels (*i.e.* comment est assimilé l'acquis communautaire) et des aspects moins palpables de l'influence de l'UE (*i.e.* l'incorporation ou non de représentations, de croyances, de valeurs européennes). Autrement dit, l'eupéanisation ne se limite pas seulement à un processus légal vertical d'harmonisation des politiques publiques imposé par

¹ *Ibid.*, p.265.

² *Idem.*

³ *Idem.* Sur ce point, voir par exemple : Uwe PETER, « Adapting to Enlargement : The Role of Formal and Informal Processes of Institutional Adjustment in EU Committee Governance », *Journal of European Integration*, 30 : 4, 2008, pp.479-491.

⁴ Julien WEISBEIN, « L'Europe à contrepoint – Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », *op.cit.*, p.128.

l'Union mais génère une mise en cohérence horizontale des normes et des systèmes de représentations des acteurs concernés, résultant d'une influence normative plus diffuse de l'UE.

L'européanisation de la politique étrangère polonaise : spécificités

Si l'utilisation ici faite de la notion d'européanisation cherche à être conforme à sa définition extensive, elle l'est dans un cas d'étude bien spécifique, celui de la politique étrangère d'un pays d'Europe centrale. Or, les dynamiques d'européanisation ont été étudiées de manière particulière d'un côté en ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale, de l'autre en ce qui concerne ce domaine précis de politique publique qu'est la politique étrangère. Il s'avère indispensable d'en donner ici un bref aperçu pour montrer en quoi ces dynamiques peuvent être compatibles avec une définition élargie de l'européanisation.

Européanisation et politique étrangère

De nombreux travaux récents ont été consacrés à l'étude de la politique étrangère des États membres et à son européanisation dans le cadre de leur intégration à l'UE, notamment une partie des travaux de Michael E. Smith¹ ou de Ben Tonra². Ces études adoptent presque toutes une approche extensive de l'européanisation, se centrant à la fois sur les contraintes institutionnelles de l'UE, sur les pressions plus informelles, mais aussi sur les mécanismes horizontaux d'harmonisation. Les contraintes institutionnelles sont relativement minimes étant donné qu'une large branche de la politique étrangère -la politique de sécurité et de défense ainsi que la gestion des relations extérieures- était encore jusqu'à peu préservée par la souveraineté des États car relevant de décisions prises à l'unanimité. Les dites contraintes affectent par exemple bien plus la politique commerciale, politique communautaire.

¹ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation », *Journal of European Public Policy*, 7 : 4, 2000, pp.613-631 ; Michael E. SMITH, « Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation », *European Journal of International Relations*, vol 10 (1), 2004, pp.95-136.

² Ben TONRA, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001 ; Ben TONRA, « Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol.41, n°4, pp.731-56.

Néanmoins, Michael E. Smith signale que certaines pressions institutionnelles de l'UE permettent la transformation des politiques étrangères nationales, que ce soit par un changement constitutionnel –il montre ainsi que l'Allemagne a dû réinterpréter des éléments de sa constitution pour autoriser sa participation à des opérations militaires internationales de maintien de la paix et à des missions humanitaires– ou par une restructuration bureaucratique découlant de la nécessaire adaptation à une politique étrangère commune –par la créations de nouveaux bureaux, la réorganisation des services internes, l'extension des services diplomatiques, etc¹. Ce dernier point est également mis en évidence par Ben Tonra dans son étude des transformations des ministères du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas depuis leur entrée dans l'UE². Il en va de même dans l'examen approfondi que fait Karolina Pomorska des transformations récentes du ministère polonais des Affaires étrangères³. Cependant ces chercheurs ne se limitent pas à cette seule acception de l'eupéanisation : ils soulignent également qu'une eupéanisation cognitive est à l'œuvre en raison d'une socialisation commune des élites européennes, celle-ci permettant, *in fine*, un changement des perceptions que les États membres peuvent avoir d'une coopération en matière de politique étrangère⁴. Entendue au sens large, cette eupéanisation « cognitive » rend possible pour les États membres une convergence de leurs politiques nationales et de leurs priorités, un effacement graduel de leurs différences, cela sans intervention coercitive du niveau communautaire.

Cette convergence passe par l'intériorisation de la position des autres et par la consultation entre acteurs : avant toute création de politique commune dans le domaine de la politique étrangère, on observe un réflexe automatique de consultation entre tous les acteurs des politiques étrangères des États membres. Ben Tonra souligne ainsi que la consultation des

¹ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », art.cit., pp.618-625.

² Ben TONRA, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, op.cit.

³ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit.

⁴ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », op.cit. , pp.613-631 ; Ben TONRA, « The Practitioners' Assessment » in TONRA Ben, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, op.cit., pp.250-272.

idées et positions entre partenaires est un préalable à toute prise de décision et donne une consistance théorique au « *coordination reflex* » souvent mentionné par les praticiens. Selon les diplomates nationaux en charge des questions européennes qu'il a pu rencontrer, pour toute prise de décision commune, la première question que les acteurs se posent est « qu'est-ce que nos partenaires européens en pensent ? » et non pas « quelle est notre position sur le sujet ? »¹. Cet auteur souligne qu'il existe bien une habitude de penser en termes de recherche de position commune. Ce mouvement conduit, selon lui, à une confiance mutuelle entre acteurs qui pourraient ainsi se mettre progressivement à parler d'une seule voix. Ces réflexes de coordination permettent l'élaboration d'un climat de confiance, d'une attente intériorisée d'un intérêt commun, d'une action commune basée sur une compréhension mutuelle et donc, à terme, la création de ce que Ben Tonra nomme un « ensemble convergent de valeurs »². Quelques rares études de cas permettent de se rendre compte de cette convergence progressive des diplomaties nationales. Christoph O. Meyer propose ainsi une analyse de la mise en place d'une culture stratégique commune entre européens³ et Kenneth Glarbo étudie les habitudes communes des diplomates et l'ajustement progressif de leurs points de vue dans la construction de la PESC⁴. D'autres, comme Thomas Diez, travaillent plus sur la portée intégratrice des discours des acteurs⁵. L'ensemble de ces études rend compte des dynamiques d'eupéanisation des politiques étrangères nationales et montre quelle est la réception des contraintes européennes dans ce domaine, mais également comment les acteurs nationaux responsables de la politique étrangère modifient leurs comportements au contact de ce niveau d'action publique communautaire. L'étude de l'eupéanisation de la politique étrangère peut ainsi parfaitement entrer dans le cadre de la définition extensive présentée précédemment, en précisant toutefois qu'étant donné que les contraintes institutionnelles y sont un peu moins

¹ Ben TONRA, art.cit., p.739.

² *Ibid.*, p.750.

³ Christoph O. MEYER « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », art.cit.; Christoph O. MEYER, *The Quest for a European Strategic Culture – Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, op.cit.

⁴ Kenneth GLARBO, « Wide-awake diplomacy : reconstructing the common foreign and security policy of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 6 : 4, 1999, pp.634-651.

⁵ Thomas DIEZ, « Speaking "Europe" : the politics of integration discourse », *Journal of European Public Policy*, 6 : 4, 1999, pp.598-613.

fortes, l'accent doit être mis non seulement sur les transformations au sein des institutions en charge de la politique étrangère mais aussi sur les processus d'eupéanisation cognitive horizontale à l'œuvre entre acteurs d'un même milieu décisionnel.

Eupéanisation et Europe centrale et orientale

Pour étudier les dynamiques d'eupéanisation de la politique étrangère polonaise, les éventuelles nuances à apporter tiennent plus à la localisation géographique qu'à la sphère d'activité. En effet, l'étude de l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de leur intégration progressive aux structures politiques de l'Union européenne est un champ très balisé au sein de la science politique. De nombreux travaux existent sur l'eupéanisation de ces États et portent sur différents domaines : transformations des administrations, des partis politiques, des identités, etc¹. Ces pays ont eu en effet pour particularité la volonté de rejoindre l'Union européenne, donc de devoir intégrer progressivement l'acquis communautaire dans leurs normes internes de fonctionnement, mais également un contexte plus général de sortie du communisme et de transition vers la démocratie et l'économie de marché. Laure Neumayer note que « dans les pays candidats à l'adhésion, l'eupéanisation consiste en un "emboîtement" progressif des structures politiques nationales dans le système communautaire, tout au long de la pré-adhésion. [...] Les questions européennes exercent une influence sur l'ensemble des transformations postcommunistes, dans la mesure où l'intégration à l'Union est largement présentée comme l'aboutissement des réformes internes »².

¹ François BAFOIL, Timm BEICHEL (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, op.cit. ; Franck SCHIMMELFENNIG, Ulrich SEDELMEIR (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, London, Cornell University Press, 2005 ; Laure NEUMAYER, *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004*, op.cit. Voir également (entre autres) : Rachel A. EPSTEIN, Ulrich SEDELMEIR, « Beyond conditionality : International Institutions in postcommunist Europe after enlargement », *Journal of European Public Policy*, 15 : 6, 2008, pp.795-805 ; Tim HAUGHTON, « Driver, Conducer or Fellow Passenger ? EU Membership and Party Politics in Central and Eastern Europe », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25 : 4, 2009, pp.413-426.

² Laure NEUMAYER, « Introduction », in NEUMAYER Laure, *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004*, op.cit., pp.5-17, pp.13-14.

Sans confondre « transition » ou « post-communisme », ces études de l'europanisation des pays d'Europe centrale et orientale se devaient donc de prendre en compte la gestion de ces particularités pour comprendre les dynamiques d'europanisation à l'œuvre. Pour Tim Beichelt et François Bafoil, « les héritages, à la fois du passé communiste et de la période antérieure, ont profondément influencé le développement des institutions et des politiques publiques. L'incorporation de "l'Europe" se fait, à la surface, au niveau des normes politiques et administratives, mais les logiques sociales sous-jacentes à l'œuvre se rapprochent plus des logiques d'une transformation de régime politique qu'à celles de l'europanisation »¹. Dans ce contexte particulier, l'europanisation est alors « un vecteur utile d'appréciation du processus même d'élargissement »². En conséquence de quoi, certains de ces travaux, rédigés avant l'adhésion de ces pays à l'UE en 2004, réduisent bien souvent l'europanisation à une seule des dynamiques, celle « *top down* ». L'europanisation est alors synonyme d'adoption de la méthode communautaire : adoption des normes de l'acquis communautaire, de l'ensemble des critères de Copenhague nécessaires pour finaliser une adhésion à l'UE³. Il s'agit d'un processus « descendant » d'europanisation. La notion est donc employée dans un sens restrictif, dans une définition inspirée de celle de Claudio Radaelli dont les auteurs se revendiquent⁴. Ainsi pour Franck Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeir, l'europanisation se définit comme « le processus par lequel les États

¹ François BAFOIL, Timm BEICHEL, « Elements of comparing Europeanisation processes in Central and Western Europe, and beyond », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'europanisation d'Ouest en Est, op.cit.*, pp.15-28, p.20.

² François BAFOIL, Yves SUREL, « L'europanisation plurielle », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'europanisation d'Ouest en Est, op.cit.*, pp.299-328.

³ François BAFOIL, « Variété des processus d'europanisation en Europe centrale et orientale », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'europanisation d'Ouest en Est, op.cit.*, pp.55-88, pp.75-76.

⁴ Voir par exemple : Franck SCHIMMELFENNIG, Ulrich SEDELMEIR, « Introduction : Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe », in SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIR Ulrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe, op.cit.*, pp.1-28 ; Adrienne HÉRITIER, « Europeanization Research East and West : A comparative Assessment », in SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIR Ulrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe, op.cit.*, pp.199-209, pp.200-201 ; François BAFOIL, « Variété des processus d'europanisation en Europe centrale et orientale », *op.cit.*, pp.77-80 ; Amélie KUTTER, Vera TRAPPMAN, « L'héritage de l'adhésion : Europanisation des politiques de représentation des intérêts en Europe centrale et orientale », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'europanisation d'Ouest en Est, op.cit.*, pp.89-133, p.91.

adoptent les règles de l'Union européenne »¹. Elle est alors envisagée comme beaucoup plus contraignante pour les États d'Europe centrale et orientale que pour les autres États de l'Union. Premièrement, l'asymétrie entre l'UE et ces pays post-communistes était plus forte ; deuxièmement, cette européanisation était recherchée en soi par les acteurs, comme un objectif en tant que tel, équivalent à un signe d'appartenance européenne et non uniquement comme le moyen de parvenir à certains objectifs politiques².

Cependant, depuis peu certains spécialistes de l'européanisation des pays d'Europe centrale et orientale insistent également sur les transformations des identités et des comportements, la fin d'un clivage « eux / nous » dans l'esprit des acteurs, conséquence du rapprochement progressif de ces pays d'un « Ouest » demeuré longtemps étranger³. Timm Beichelt et François Bafail soulignent ainsi qu'« en Europe centrale, l'européanisation représente non seulement un changement de cadrage des logiques organisationnelles, mais également une reconfiguration des identités »⁴. Par comparaison avec ce qui s'était passé en Europe occidentale, pour l'Europe centrale l'adaptation nécessaire pour l'adhésion à l'Union européenne ne se limita pas à une mise en conformité administrative. L'européanisation s'y apparentait plus à une transformation des manières de penser et des manières de s'identifier vis-à-vis des voisins occidentaux. Pour François Bafail et Yves Surel, même dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, il faut donc adopter une vision extensive de l'européanisation, ou tout du moins, ne pas se cantonner à la définition qu'en donne Claudio Radaelli⁵. Romain Pasquier note quant à lui que les études relatives à l'européanisation dans les pays d'Europe centrale et orientale laissent surtout voir « la variété des processus d'européanisation avec, en particulier, à côté d'une européanisation cognitive reposant sur des logiques de socialisation et d'apprentissage ; ensuite la politisation des

¹ Franck SCHIMMELFENNIG, Ulrich SEDELMEIR, « Introduction : Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe », *op.cit.*, p.7.

² François BAFOIL, Timm BEICHEL, « Elements of comparing Europeanisation processes in Central and Western Europe, and beyond », *op.cit.*, p.20.

³ Cette définition est adoptée par Laure Neumayer dans son étude de l'enjeu européen dans les transformations postcommunistes de 1989 à 2004 : Laure NEUMAYER, « Introduction », *op.cit.*, p.14.

⁴ François BAFOIL, Timm BEICHEL, « Elements of comparing Europeanisation processes in Central and Western Europe, and beyond », *op.cit.*, p.20.

⁵ François BAFOIL, Yves SUREL, « L'européanisation plurielle », *op.cit.*, p.317.

enjeux européens, l'europanisation générant une redistribution conflictuelle des ressources dans les États membres considérés »¹. Peut-être plus ici que dans les travaux sur l'europanisation en Europe occidentale, la dimension cognitive doit être ici soulignée. Restructuration du champ bureaucratique et luttes de pouvoir doivent également être prises en compte – ce qui sera envisagé dans la suite de ce chapitre.

Si la définition élargie de l'europanisation semble pouvoir être appliquée dans l'étude des dynamiques de transformations de la politique étrangère polonaise, il reste à spécifier, d'un point de vue méthodologique, l'usage qui sera ici fait de ce concept d'europanisation. Certains auteurs, comme Olivier Baisnée ou Romain Pasquier préfèrent ne pas donner de définition fixe de l'europanisation au motif que « la tentative de définition conceptuelle de l'europanisation qui viserait à faire sens sur l'ensemble des terrains sur lesquels la réflexion a été menée, porte en elle le risque, par sa généralisation même, de ne plus avoir de valeur descriptive, sans parler même de portée explicative »². Selon eux, la variété des processus d'europanisation et des domaines affectés rendrait impossible toute définition opérationnelle ; mieux vaudrait alors se centrer sur la caractérisation des processus repérés sur différents terrains. Pourtant, d'après nous, la définition extensive de l'europanisation permet une certaine souplesse d'utilisation. Le chercheur peut choisir de travailler sur certains aspects en les approfondissant, éléments qui seront plus saillants sur son terrain : étudier par exemple uniquement, sans tenir compte des autres domaines où jouent des pressions institutionnelles directes, les adaptations des ministères des Affaires étrangères face à une incitation politique non formelle, ou bien examiner les trajectoires des acteurs pour comprendre les mécanismes à l'œuvre d'europanisation cognitive horizontale. La notion d'europanisation sera utilisée ici dans cette démarche. Nous ne prétendons pas faire une étude exhaustive des différents types d'europanisation à l'œuvre dans la politique étrangère polonaise de ces dernières années ; seuls sont retenus quelques éléments particuliers repérables ayant joué dans la genèse du Partenariat oriental. L'ambition reste donc ici limitée : les outils conceptuels identifiés précédemment seront mobilisés pour expliquer des processus observés, et ce dans le but de

¹ Romain PASQUIER, « Ce qu'apporte l'éclairage des études Est-Européennes », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'europanisation d'Ouest en Est*, *op.cit.*, pp.285-298, p.286.

² Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Europanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, pp.15-16.

comprendre le succès du leadership polonais dans la mise sur l'agenda européen de son projet de politique orientale européenne, sans prétendre pour autant dresser un panorama complet de l'eupéanisation en Pologne.

Par ailleurs, Jacques de Maillard et Andy Smith notent qu'il « existe trois niveaux interdépendants de l'eupéanisation : la dimension organisationnelle (les structures de l'État, ses administrations, les cultures administratives, etc.), des programmes de politiques publiques (les lois, programmes d'action, etc.) et de la compétition politique (les discours, les positions partisans, les rôles des groupes d'intérêt) »¹. Les trois niveaux d'eupéanisation n'atteignent pas forcément le même niveau au même moment. Seul le premier niveau nous intéresse ici l'eupéanisation « organisationnelle », élargie à l'étude de l'eupéanisation d'un milieu décisionnel dépassant les organisations formelles qui lui sont constitutionnellement rattachées. Il s'agit en fait de procéder à une analyse de l'eupéanisation d'un espace intermédiaire de l'action publique. Étant donné que cet espace forme un collectif composé d'individus, ceci suppose l'étude de son eupéanisation sous deux angles différents : au niveau des individus et au niveau des organisations –sachant que dans le dernier cas on ne se centrera que sur les structures ministérielles, cœur de ce milieu décisionnel. Comme le soulignent Jacques de Maillard et Andy Smith, « cette question de l'eupéanisation des administrations nationales mérite [...] d'être attentif aux modalités organisationnelles d'adaptation, ainsi qu'aux types de carrières et aux croyances et façons de faire des agents impliqués dans les négociations européennes »².

L'eupéanisation, un processus à la fois individuel et organisationnel

Pour comprendre les conditions sociales qui ont permis un apprentissage de nouvelles manières de faire et savoir-faire par les acteurs de la configuration nationale polonaise, il faut étudier les transformations sociales à l'œuvre dans ce milieu, à la fois au niveau individuel mais aussi collectif. Pour cela l'analyse portera sur les changements organisationnels resultants de l'intégration à l'Union européenne de la Pologne au niveau du ministère des

¹ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes : un milieu professionnel sans société politique », *op.cit.*, p.198.

² *Ibid.*, p.200.

Affaires étrangères, mais également sur l'eupéanisation cognitive horizontale des décideurs polonais, qui ne résulte pas forcément de pressions formelles du niveau supranational.

Une eupéanisation des individus, conséquence d'une socialisation des élites eupéennes

À un niveau individuel, « [...] l'eupéanisation vise à saisir ce que l'émergence de nouvelles positions (auxquelles sont liées des formes de capitaux et de ressources spécifiques) modifie pour les acteurs concrets »¹. En effet, « l'apprentissage de ces nouveaux "rôles eupéens", qui portent en eux un certain nombre de contraintes et de ressources est également une dimension de l'eupéanisation sociologiquement saisie. L'eupéanisation, en ce sens, rend compte des processus par lesquels les acteurs en viennent à les investir, avec plus ou moins de bonheur et de facilité. On en revient alors à un rapport très littéral à l'expression "eupéanisation" : "qui devient eupéen" »². Il s'agit en effet de comprendre comment certains acteurs, par leur position d'intermédiaire entre champ politique national et champ politique eupéen, mais aussi par leurs fonctions, ont acquis de nouveaux rôles et savoir-faire eupéens, par quels processus, et avec quelles conséquences au niveau de leurs stratégies et manières de faire dans l'action publique.

Les liens entre intégration des règles de fonctionnement de l'Union eupéenne et socialisation ont été fréquemment étudiés³. Il s'agit même d'un sujet en vogue parmi les études eupéennes et les approches anglo-saxonnes des relations internationales⁴. À la suite

¹ Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.17.

² *Ibid.*, pp.17-18.

³ Pour une revue de cette littérature, voir : Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Understanding the Council through its Committees », *art.cit.*, pp.3-14.

⁴ Un certain nombre de travaux théoriques appartenant à la théorie anglo-saxonne des relations internationales se sont penchés sur le cas de la socialisation dans le cadre des institutions internationales et notamment au sein de l'UE. Voir notamment : Jeffrey T. CHECKEL, « International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.801-826 ; Jeffrey LEWIS, « The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.937-971 ; Jan BEYERS, « Multiple Embeddness and Socialization in Europe : The Case of Council Officials », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.899-936 ; Michaël ZÜRN, Jeffrey T. CHECKEL, « Getting Socialized to Build Bridges : Constructivism and Rationalism », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.1045-1079.

de Jeffrey Checkel, on distingue généralement trois approches de la socialisation dans le cadre européen¹ : une approche rationnelle –la socialisation découlant d’un calcul stratégique–, une approche plus organisationnelle –la socialisation provenant d’une mise en application consciente de certains rôles précis imposés par l’organisation– et une approche constructiviste –la socialisation découlant d’une intériorisation des us et coutumes en vigueur et d’une application inconsciente de ces rôles. L’approche ici retenue sera la dernière, *i.e.* l’approche constructiviste de la socialisation européenne, mobilisée dans de nombreuses études empiriques relevant de la sociologie politique de l’action publique européenne. Nous reviendrons donc sur ce qu’est, dans cette perspective, la socialisation européenne et quels en sont les effets, avant de voir quelles sont les trajectoires des acteurs porteurs de socialisation européenne.

Les processus à l’œuvre de la socialisation européenne

Dans son étude des types idéaux d’eupéanisation, Patrick Hassenteufel souligne que l’« eupéanisation cognitive horizontale » conduit à l’appropriation par les acteurs de représentations et de savoirs communs et que ce processus « découle de la construction d’espaces sociaux particuliers, au sein desquels des acteurs sont en interaction régulière, ce qui contribue à leur socialisation réciproque »² et aux partages de croyances et de pratiques. Parmi ces espaces on peut par exemple citer la participation à des groupes de travail du Conseil de l’UE ou du Parlement européen. Mais il est possible aussi de se concentrer plus largement sur le vaste espace social constitué par le milieu professionnel multi-national présent à Bruxelles, un microcosme composé des fonctionnaires nationaux des différents États membres en postes dans cette ville ou plus simplement de passage lors des sessions de négociations, mais également des experts et scientifiques spécialistes de l’Union européenne amenés à cotoyer ces fonctionnaires. Tout ceci forme un espace social aux pratiques et croyances similaires. De plus, le passage des acteurs par ce milieu constitue un profond

¹ Cet auteur distingue trois types de socialisation : « socialization as strategic calculation », « socialization as conscious role-playing » et « socialization as unconscious role-playing ». Jeffrey T. CHECKEL, « International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework », art.cit.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l’action publique*, *op.cit.*, p.265.

marqueur d'européanisation de ces derniers, au sens où il leur permet de « devenir européens ». Et de fait, pour Olivier Baisnée et Romain Pasquier, « une sociologie de l'européanisation passe [...] tout d'abord par l'analyse de ces élites émergentes (commissaires, haut fonctionnaires, lobbyistes, parlementaires, journalistes, etc.). Avec la construction européenne, on assiste vraisemblablement à la constitution d'un milieu politique dont la proximité sociale va bien au-delà de l'intérêt porté aux affaires européennes (habitat, modes de sociabilité, cursus scolaires, etc.) renforçant l'idée d'une *polity* européenne en voie de constitution »¹.

La constitution de ce milieu politique européen passe par une socialisation commune d'individus de différentes nationalités et statuts professionnels qui le composent. Rappelons que la socialisation, concept clé en sociologie politique, renvoie à la « façon dont la société forme et transforme les individus »², au « processus par lequel les individus intériorisent les règles du jeu social »³. On distingue généralement, à suite de Peter Berger et Thomas Luckman, la socialisation primaire, celle subie par un acteur durant son enfance, de la socialisation secondaire, qui « consiste en tout processus postérieur qui permet d'incorporer

¹ Olivier BAINÉE, Romain PASQUIER, « Européanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.19.

² Muriel DARMON, *La socialisation*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008, p.6.

³ Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, *op.cit.*, p.764. Plus spécifiquement, la socialisation se définit, selon Muriel Darmon comme « l'ensemble des processus par lesquels l'individu est construit –on dira aussi "formé", "modelé", "façonné", "fabriqué", "conditionné"– par la société globale et locale dans laquelle il vit, processus au cours desquels l'individu acquiert –"apprend", "intériorise", "incorpore", "intègre"– des façons de faire, de penser et d'être qui sont situées socialement ». Selon Bernard Lahire, il existe différentes modalités de socialisation. Ainsi, il explique que « la socialisation peut s'effectuer par entraînement ou pratique directe (les individus se socialisent –construisent leurs dispositions mentales et comportementales– au travers de participations directes à des activités récurrentes). Elle peut être le résultat (non nécessairement souhaité) d'un effet plus diffus de l'agencement ou de l'organisation d'une "situation" (ce que l'on peut nommer "socialisation silencieuse"). Elle peut prendre aussi la forme d'une diffusion par imprégnation ou habitude ou d'une inculcation didactique de croyances (valeurs, modèles, normes) par les discours ou les images, sans qu'il y ait eu exercices ou mises en pratiques ». Et cet auteur de remarquer que ces différentes modalités de socialisation peuvent tout être cohérentes entre elles, se contredire partiellement ou totalement les unes les autres. Ainsi, « les normes intériorisées sous l'effet de l'exposition fréquente à des discours ou à des images peuvent être modifiées sans que les effets de la socialisation silencieuse ou par entraînement directe n'aient été atténués ». Muriel DARMON, *La socialisation*, *op.cit.*, p.6 et Bernard LAHIRE, « Prédispositions naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », *op.cit.*, p.274.

un individu déjà socialisé dans de nouveaux secteurs du monde objectif de sa société »¹, soit « l'intériorisation de sous-mondes institutionnels spécialisés ou basés sur des institutions »², en suivant une logique de division du travail. Depuis ces travaux socialisation secondaire et socialisation professionnelle -entendue comme « quasi-bureaucratique »³ – sont généralement mises en parallèle. Dans le cadre de leur passage dans le champ politique européen, les acteurs subissent une socialisation secondaire forte, professionnelle. Pour Olivier Baisnée et Romain Pasquier, l'étude sociologique de l'eupéanisation suppose une interrogation en termes de socialisation, notamment au système politique communautaire, à ses modes de pensées et à ses règles formelles ou informelles de comportements. Pour eux, « l'apprentissage des "règles du métier", qui est aussi un apprentissage aux "règles du jeu" politique communautaire, s'effectue sous l'effet d'une double socialisation »⁴. Cette dernière, identifiée par Didier Georgakakis, comporte deux volets⁵. Le premier est la socialisation professionnelle, par laquelle les acteurs intègrent les modes de fonctionnement formels et informels du milieu social communautaire : contacts, lieux réels mais cachés de la décision, cadres informels de rencontres, etc. Le second est la socialisation politique, qui permet d'accumuler des stocks de savoirs spécifiques relatifs aux structures européennes, à leur mode de fonctionnement et aux logiques du processus décisionnel. Cette socialisation politique européenne n'est possible que parce que s'opère une socialisation dans le cadre du milieu professionnel rejoint par les acteurs, celle-ci permettant l'intériorisation de savoirs et de savoir-faire spécifiques, « socialisation professionnelle et socialisation politique étant inextricables. C'est en effet largement en pratiquant l'Europe qu'ils apprennent à la connaître et à lui donner du sens »⁶.

¹ Peter BERGER, Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Éditions Meridiens-Klincksiek, 1989, p.185.

² *Idem.*

³ Muriel DARMON, *La socialisation, op.cit.*, p.70.

⁴ Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Européanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.22.

⁵ Didier GEORGAKAKIS, « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique – Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne, op.cit.*, pp.9-32.

⁶ Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Européanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.23.

Cette « pratique de l'Europe » passe par la fréquentation des mêmes institutions. Il s'agit d'une « socialisation organisationnelle »¹ qui résulte de la participation des acteurs non seulement aux structures formelles de discussions au sein de l'Union européenne, mais aussi aux structures informelles de dialogue. Les acteurs se rencontrent ainsi plusieurs fois par semaine et communiquent très fréquemment : ces structures favorisent donc l'échange, les débats et l'acculturation des acteurs. Lorsqu'un groupe de décideurs se rencontre de manière répétée et quasi routinière et que le degré d'interaction entre les acteurs est élevé comme il peut l'être fréquemment lors des multiples réunions préparatoires aux sessions du Conseil de l'UE, ceux-ci intériorisent habitudes et manières de penser communes, ce qui modifie éventuellement leurs comportements décisionnels dans un sens convergent. Ces processus de socialisation créent des mécanismes d'apprentissage, par lesquels les acteurs, en interagissant dans un contexte institutionnel large, développent de nouveaux intérêts et des préférences nouvelles. Cet apprentissage social se différencie de l'apprentissage simple et rationnel et entraîne l'adoption de prescriptions contenues dans les normes et leur intériorisation, ce qui, par la suite constitue un ensemble de valeurs partagées ayant des effets sur le comportement. De plus, dans le cas des fonctionnaires des États membres appartenant à la représentation permanente des pays à Bruxelles, le fait de vivre en un même lieu que leur homologues renforce la dynamique à l'œuvre : la multiplication de moments où les acteurs se rencontrent permet d'accélérer leur socialisation professionnelle et politique européenne. D'après Michael E. Smith, celle-ci est d'autant plus rapide si les dossiers traités par les acteurs relèvent de la politique étrangère, par nature plutôt élitiste et qui engendre une « *club-like atmosphere* » entourée de discrétion qui encourage la socialisation². De manière générale, comme le soulignent Irène Bellier et Marc Abelès dans leur étude de la Commission européenne, « les négociateurs sur place à Bruxelles, les représentants permanents en premier lieu, ne se lassent pas de souligner l'utilité des connaissances ainsi entretenues pour l'instruction des dossiers et l'appréciation des positions des partenaires. Il ressort de ces diverses pratiques de socialisation professionnelle que l'Europe, et sa construction, sont

¹ Christoph O. MEYER « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », art.cit., p.536.

² Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », art.cit., pp.617-618. Voir aussi : Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, art.cit., p.7.

affaires d'expérience. L'immersion est pour l'instant le moyen le plus efficace pour décoder [...]»¹ des normes de comportements informelles en place. On voit donc à quel point la sociabilité européenne induit une socialisation à l'UE et à son système politique.

Cette socialisation professionnelle implique habitudes de travail et comportements communs ; elle est renforcée par la nature même du processus décisionnel européen. Du fait de la norme surplombante du compromis et de la culture du consensus prévalant au sein de l'Union européenne et qui veut que les acteurs évitent les tensions politiques pour aboutir à des compromis, la structure du *decision-making* européen entraîne une personnalisation des relations et une forte socialisation commune des acteurs. Comme le note Dorothée Heinsenbergh, la « culture du compromis » de l'Union européenne est le résultat d'une histoire longue de quarante ans de négociations entre les mêmes partenaires et de l'acculturation des nouveaux membres à ces normes. Cela signifie que les discussions sont structurées par un cadre où, du fait de la nature répétitive et continuelle des négociations, la confiance est très forte et la réputation joue un grand rôle. Ainsi, les négociations sont « plus "personnalisées" au sein de l'Union européenne que dans d'autres instances multilatérales, dans la mesure où la fréquence des réunions est beaucoup plus élevée et où une grande partie des élites des États membres ont déjà eu l'occasion d'être en relation lors de situations précédentes. [...] Le partage des informations et les interactions entre États membres au sein du Conseil de l'UE ont pour effet de créer un "cadre de références commun" par le biais duquel les questions en jeu sont interprétées »². Le processus décisionnel européen met cependant en scène deux types d'acteurs, à la socialisation variable et de ce fait, à l'intériorisation inégale de savoir-faire et d'habitudes communes. Comme le note Michael E. Smith, il faut faire la distinction entre les membres temporaires des gouvernements des États membres qui prennent les décisions au plus haut niveau lors des réunions des différentes formations du Conseil de l'UE et des Conseils européens, et les fonctionnaires de ces États-membres installés en permanence à Bruxelles pour préparer quotidiennement les décisions dans les groupes de travail du Conseil de l'UE, et dont la fonction est d'agir comme relai entre le niveau national

¹ Irène BELLIER, Marc ABELÈS, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol 46, n°3, 1996, pp.431-456, p.436.

² Dorothée HEINSENBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal decision-making in the Council », art.cit., pp.68-69.

-qui transmet des consignes et reçoit les nouvelles– et le niveau européen¹. Ces derniers acteurs subissent une socialisation européenne forte, à la fois professionnelle et politique, intériorisent les normes et savoir-faire européens ainsi qu'une habitude de coopération perdurant au-delà des différents gouvernements temporaires dont ils reçoivent leurs instructions.

Cette « pratique de l'Europe » a différentes conséquences. La première, observable très concrètement, est la construction d'un groupe qui, comme le notent Irène Bellier et Marc Abelès, est différent de la somme de ses parties, *i.e.* qui possède une culture et des manières de faire spécifiques². Il existe, par exemple, un engrenage dans lesquels sont pris les fonctionnaires européens, qui les conduit à devenir les membres d'une élite européenne se pensant en tant que groupe cohérent³. D'autres auteurs notent quant à eux que les diplomates nationaux des Etats membres ont acquis un certain esprit de corps, élément important pour leur crédibilité personnelle et celle de leur capitale dans toute négociation⁴. Ensuite, cette socialisation européenne aboutit, en plus de l'acquisition chez les acteurs de manières de faire communes, à une confiance mutuelle et à une dévotion aux projets communs. Ce processus de socialisation aboutit surtout au réflexe de consultation des acteurs, car tous ont intériorisé que leurs homologues ont un point de vue dont ils doivent tenir compte. Comme le note Ben Tonra, la « prise en compte des opinions des partenaires devient habituelle, même instinctive au fil du temps. Ce n'est pas un réflexe calculé, mais automatique – la position nationale n'est pas précisée tant que les opinions anticipées des partenaires n'ont pas été prises en considération »⁵. Enfin, la participation routinisée des acteurs nationaux aux structures informelles de dialogue semble précipiter une convergence de leurs positions par la création d'un processus d'influence sociale entre acteurs participant à ces institutions. Selon les tenants de la psychologie sociale, la socialisation institutionnelle permet en effet un

¹ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », art.cit., p.617.

² Irène BELLIER, Marc ABELÈS, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », art.cit.

³ Chris SHORE, *Building Europe*, Londres, Routledge, 2000, p.148.

⁴ Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, art.cit., p.6.

⁵ Ben TONRA, art.cit., p.740.

processus d'influence normative entre acteurs. Par exemple, la théorie de la dissonance cognitive de Festinger¹ « établit que les individus font l'expérience d'un stress psychologique mesurable lorsqu'ils découvrent que leurs attitudes, idées et croyances sont en contradiction avec ce qu'ils perçoivent comme étant les normes dominantes d'un groupe et vont la plupart du temps faire marche arrière afin de résoudre cette contradiction en changeant leurs attitudes et perceptions »². On peut appliquer cette théorie au cadre européen pour comprendre comment des dynamiques de socialisation peuvent permettre « un aplanissement graduel des différences »³ entre décideurs européens. En effet, une socialisation identique est un des moyens d'avoir une éducation commune entre acteurs et représente donc une réelle force de persuasion qui conduit à atténuer les divergences entre acteurs et permet la convergence de leur normes de comportements et de leurs représentations. Ce changement dans les représentations des acteurs est possible par le partage d'informations et de connaissances, et conduit à une définition partagée de ce qui fait problème. Autrement dit, de la socialisation découle la création de nouvelles matrices cognitives chez les acteurs, qui induiront un changement de leur comportement. Ainsi, il existe donc « des mécanismes extrêmement complexes et sophistiqués de socialisation pour éviter les conflits »⁴. Ces mécanismes participent de la création d'une nouvelle matrice et cognitive qui va structurer dans un sens précis le comportement des acteurs. Tout cela est le signe de ce que Michael E. Smith nomme « socialisation cognitive »⁵, mais qui sera nommée ici, à la suite de Patrick Hassenteufel, « européanisation cognitive horizontale »⁶. Cette dernière est rendue visible chez les acteurs, non seulement par la familiarité des positions des élites des différents États membres sur tel ou tel dossier, mais également par la mise en valeur dans leurs discours et leurs pratiques de la

¹ Leon FESTINGER, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, IL : Row Perterson & Co, 1957.

² Christoph O. MEYER, « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », art.cit, p.536.

³ Christoph O.MEYER, *The Quest for a European Strategic Culture – Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, op.cit., p.42.

⁴ *Ibid.*, p.112.

⁵ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », op.cit., p.618.

⁶ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op.cit., p.265.

coopération politique et du compromis comme manière de prendre des décisions et de faire fonctionner les structures européennes¹.

Les trajectoires « européennes » d'acteurs porteurs de changements

Pour le présent cas d'étude, un processus de socialisation européenne est réperable chez deux catégories d'acteurs qui composent ce milieu et par leur passage, fréquent ou pas, dans le champ politique européen. Il s'agit d'une part des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat aux Affaires européennes, et d'autre part des experts membres des *think-tanks* polonais.

Certains fonctionnaires polonais du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat aux Affaires européennes ont fait un passage dans le champ politique européen, soit qu'ils aient l'habitude de se rendre à Bruxelles du fait de leur haut rang politique, pour négocier sur différents dossiers en compagnie du ministre –c'est le cas du haut fonctionnaire X et d'autres fonctionnaires rencontrés–, soit qu'ils aient été en poste à Bruxelles –pour un autre fonctionnaire rencontré. Ainsi, un passage à la représentation permanente polonaise à Bruxelles –dont les fonctionnaires nationaux sont en charge de transmettre les instructions de leurs capitales et de négocier avec leurs homologues lors des réunions du COREPER et autres séances de groupes de travail préliminaires, et ce afin de parvenir ensuite à un accord politique lors des réunions du Conseil de l'UE– ou bien au sein d'un cabinet d'un commissaire européen, est un vecteur puissant de socialisation européenne. En effet, de tels postes accroissent fortement le savoir-faire des individus qui les occupent, en permettant notamment l'inculcation de pratiques européennes, mais accroissent également les liens d'interdépendances qui se tissent entre politiciens et fonctionnaires nationaux et réseaux des personnels des institutions communautaires –par exemple les officiels de la Commission européenne². Ces cas de trajectoires des fonctionnaires nationaux *via* les institutions européennes tend à se répandre, comme le montre la trajectoire de l'actuel secrétaire d'État

¹ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation », *op.cit.*, p.618.

² Sur ce point voir : Andy SMITH, « Introduction », in SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, New-York, Routledge / ECPR studies in European political science, 2004, pp.1-13, notamment p.1 et pp.9-10.

aux Affaires européennes, Mikołaj Dowgielewicz, qui a entre autres fait partie en 2007 du cabinet de Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne¹. Dans l'entourage de ce ministre gravitent de nombreux jeunes gens ayant eux aussi fait « leurs classes » à Bruxelles, note un expert polonais –sans qu'il soit malheureusement capable de mentionner avec précision auprès de quelles institutions européennes :

« The Head of the Office of the Committee of European integration [UKIE] is a young guy, Mikołaj Dowgielewicz... (heuu)... there is a group of people around him, there are fairly young... (heuu)... but this Office was always fairly young, and attracted a lot of young people... (heuu)... they made... usually they made their short carrier through this Office and then they went to other places, recent developments of course impose to go in various institutions in Strasbourg, or Brussels... (heuu)... so it is a natural place for the strong fluctuation of people... (heuu)...which is probably normal effect... There are some elements, some cases in which people return... I know people that spent few years in Luxembourg, and then they had return a couple of years ago... So this process gets its own dynamics... we are in a process of interchanging between the institutions with the EU... We do not probably participate as the other member states to the extend as we should, but...[...] »².

Il existe donc une forte circularité des trajectoires de certains acteurs nationaux entre niveau national et Union européenne induisant une socialisation européenne des membres de cette élite nationale qui a été formée sur le tas aux normes et savoir-faire européens. De nombreux observateurs, tel Krzysztof Bobiński, notent ainsi, en dépit des aléas politiques, l'existence d'un phénomène structurel d'eupéanisation des fonctionnaires polonais, qui résulte de la mise en connexion de ces acteurs avec leurs homologues européens :

« This is an assumption which came from... come from the first two years, the Kaczyński government, well they had no idea, they were against, they saw the EU as a threat, they saw it as a plot to destroy the Polish nation, as a plot to have Germany dominating Poland again, dominating the whole world and they were not happy with this. And, at the same time, and now, this is happening, but I don't know, but I suspect that this is happening, at the level of Deputy directors in the various ministries, they go to all these meetings, and they are beginning to understand, and they are learning that they have allies in other countries and that they can put together Commission, (heuu), coalitions... this is at... at the level of people who deal with... Fresh water wishing in Europe for example ok ? Suddenly a man in the Agricultural Ministry finds out that there are other countries where there are fresh water fishing and where there is a problem with the Fresh water fishing, and he suddenly talks to the Portuguese and the French, and an Irish, and suddenly they realized they have in common thing to push and they begin to push. And this is... I, I suspect that, at this level, the... the skin is beginning to grow together. (Heuu)... The problem... And I suspect that Mr Tusk, the Prime Minister, who I think speaks English but I am not sure, is beginning to

¹ Se reporter à sa biographie mentionnée au chapitre V.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

understand... Every six weeks he meets with his colleagues, and he is beginning to understand how all this work, that he can make friends, coalitions, etc... »¹.

Dans une moindre mesure, le processus touche les responsables politiques –qui tendent pourtant, pour partie à être reconnus comme « européens » par leurs partenaires, tel le premier ministre Donald Tusk, qui a reçu en mai 2010 le prix Charlemagne récompensant les contributions à l'unité européenne²–, mais affecte surtout les fonctionnaires des ministères. Et de fait, selon Jan Piekło, directeur d'une ONG polonaise réputée, Bruxelles est une ville qui s'est « polonisée » :

« There are a lot of Poles working in Brussels right now, I was in Brussels... (heuu)... two days ago as a matter of fact... in some meeting in European Commission... so even in metro, in stations, you can meet colleagues from Poland, so they are almost everywhere... (pires)... So I think that Poles learnt the rules quite quickly and they can play now the card of the European solidarity »³.

La ville est devenue familière à bon nombre de fonctionnaires et autres acteurs de la vie politique polonaise. Le jeu des associations verbales avec le mot « *Brussels* » a révélé que les acteurs polonais connaissaient très précisément les institutions européennes, mais également des éléments physiques et « touristiques » de cette capitale, signe d'une habitude des lieux. Ceci est le symptôme d'un processus structurel essentiel pour la Pologne : l'apprentissage de savoir-faire et de normes de comportements européens. Cependant, selon d'autres observateurs, le phénomène pourrait être plus rapide si Varsovie pouvait envoyer plus de fonctionnaires en poste à Bruxelles –ce qui n'est pas toujours possible, faute de places disponibles :

« I think our challenge for our public administration, is to have enough of qualified EU bureaucrats, in the good sense, we don't have enough of them in Bruxelles... If we want to implement the Eastern dimension, there is a lot to learn form the Barcelona process and from people in Bruxelles who did Barcelona process on this kind of telecommunications systems, banking systems, assurance systems. I think we are not, mentally I think... in Poland there are not so many people able to think in this kind of category, in this kind of dimension... But... but, we are new in the EU and simply, I believe it would be better from year to year. But you know, obviously, it is not that

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

² « Polish PM Donald Tusk Receives Charlemagne Prize », *The Warsaw Voice*, 14 Mai 2010, journal polonais publié en anglais, disponible à l'adresse suivante: <http://www.warsawvoice.pl/>

³ Entretien croisé réalisé par l'auteur avec Jan Piekło, directeur de l'ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs à Varsovie, le 3 Avril 2009.

EU just offers as many chairs in Bruxelles as we want, so we have to fight, we have to compete for this position »¹.

Le processus d'eupéanisation individuelle à l'œuvre touche aussi les experts. En effet, la perspective de l'intégration européenne et sa réalisation complète impliquent l'apparition de positions inédites directement liées à l'existence de l'Union européenne et offrant de nouvelles opportunités pour les acteurs nationaux et différents groupes professionnels², en particulier les chercheurs et experts. Michael E. Smith signale ainsi la formation de communautés épistémiques en lien avec les structures européennes, composées d'experts techniques, et dont la compréhension commune des enjeux perpétue une certaine eupéanisation *via* la transmission de savoir-faire communs³. Ces experts bénéficient d'une forte socialisation européenne dans la mesure où ils sont insérés dans des réseaux européens, à titre personnel –par les amis ou rencontres qui leur permettent d'avoir de nombreuses ressources relationnelles par leurs liens avec des personnes membres de la Commission européenne ou dans les Cabinets des commissaires–, ou à titre institutionnel, dans la mesure où les organisations dont ils ont la charge sont insérées dans des réseaux européens d'institutions similaires, habitués à se réunir fréquemment –comme par exemple, *via* les initiatives du réseau *Open Society* financé par la Fondation Soros pour les *think-tanks* d'Europe centrale et orientale qui fournit des financements et organise des réunions⁴. Les liens personnels entre différents experts mais aussi entre experts et membres des différentes délégations de la Commission ou fonctionnaires nationaux en poste à Bruxelles peuvent par exemple se nouer lors de réunions ou colloques organisés par des institutions ayant un statut intermédiaire comme l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* (IESUE), un

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs* à Varsovie le 22 août 2008.

² Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.18.

³ Michael E. SMITH, « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », *op.cit.*, p.618.

⁴ Il s'agit de l'initiative « *Think-tank Fund* » du réseau *Open Society* qui vise à financer les institutions et *think-tanks* en Europe centrale et orientale et dans le Sud Caucase, qui promeuvent la démocratie et les droits de l'homme. Se reporter sur la page du site internet du réseau consacrée à cette initiative : <http://www.soros.org/initiatives/thinktank>

think-tank basé à Paris, agence du Conseil de l'Union européenne relevant de la PESC¹. Cet institut organise fréquemment, tous les trois mois environ et sur invitation, des séminaires, réunissant universitaires, officiels de l'Union européenne, experts nationaux, décideurs et membres d'ONG venant des vingt-sept pays de l'Union. Ces réunions permettent d'entretenir un vaste réseau de connaissances et d'expertise au sein de l'Union européenne, en multipliant les contacts entre universitaires, praticiens de l'UE et « experts », membres de *think-tanks* eux-mêmes souvent anciens praticiens. Ce réseau nourrit une forte socialisation européenne de ses membres. Chaque séminaire de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* donne lieu à un compte rendu mis en ligne sur son site internet, accompagné de la liste des participants à la réunion². Pour notre propos, *i.e.* les enjeux liés au voisinage oriental de l'Union européenne et plus spécifiquement au milieu décisionnel polonais travaillant sur cette question, force est de constater que de nombreuses figures croisées dans les précédents chapitres ont participé³, depuis 2001, date de création de l'Institut, à des séminaires sur ce sujet, s'insérant de fait dans un vaste réseau d'expertise en lien avec des officiels de l'Union. Ainsi, en mai 2001 est organisée à Paris un séminaire portant sur le thème « *Élargir l'Europe : perspective de la PESC* », où Rafał Trzaskowski⁴ est présent et côtoie des experts d'autres États membres, des membres de l'Institut, des officiels de l'UE, mais aussi des experts des pays alors candidats à l'adhésion⁵. En septembre 2003, le séminaire « *L'UE*

¹ L'institut est présenté comme suit sur son site internet : « *L'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE)*, basé à Paris, est une agence du Conseil relevant de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). Il a pour objectif de promouvoir une culture de sécurité européenne commune, de contribuer à développer et à faire connaître la PESC, et d'enrichir le débat stratégique européen. L'IESUE est une agence autonome jouissant d'une totale liberté intellectuelle. Il joue un rôle de *think-tank* en menant des recherches sur les questions de sécurité pertinentes pour l'UE et en offrant une plate-forme pour le débat. En tant qu'agence de l'UE, il effectue également des analyses pour le Conseil de l'Union européenne ». Se reporter à la présentation de l'institut sur internet, disponible à la page suivante : <http://www.iss.europa.eu/fr/sur-lies/>

² Se reporter à la page du site internet de l'Institut consacré à ces séminaires. On y trouve les compte rendus et listes des participants pour chacun d'entre eux, depuis 2001, classés par année. Voir : <http://www.iss.europa.eu/fr/seminaires/>

³ Ces personnes ont été citées et présentées dans la seconde et troisième partie de ce travail.

⁴ Rafał Trzaskowski avait d'ailleurs été chercheur invité à l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* durant l'année 2002. Se reporter à sa biographie en ligne sur le site du *Natolin European Center* : http://www.natolin.edu.pl/english/badania_eksperci3.html

⁵ Se reporter à la page internet du site de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* consacrée à ce séminaire :

élargie et ses nouveaux voisins : les nouveaux défis de sécurité » voit la présence, dans ce vaste réseau de connaissance, de Leszek Jesień, expert au *Polish Institute of International Affairs* et ancien praticien au sein du ministère polonais des Affaires étrangères¹. En avril 2007, l'Institut organise un nouveau séminaire portant sur la Russie, intitulée « *Russia : a Difficult Partner for the EU* » auquel participent Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, alors directrice adjointe du *Center for Eastern Studies* à Varsovie et Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*². Enfin, les 27 et 28 juin 2008 –soit quelques jours après le Conseil européen ayant donné le feu vert officiel à la création du Partenariat oriental– est organisé par l'Institut un séminaire, qui se tient au *Collège d'Europe* de Natolin à Varsovie, sur le thème « *A Common Approach to the Neighbourhood* »³. On y retrouve de nombreux experts polonais déjà mentionnés plus haut, ainsi que des officiels polonais et de l'UE ayant joué un rôle dans la genèse du Partenariat oriental, en un vaste creuset entre milieux de l'expertise et milieux politiques, niveau national et niveau communautaire qui caractérise les réseaux de connaissances et d'expertise en lien avec l'UE, mais aussi, plus généralement, le champ politique européen. Étaient invités, entre autres, à intervenir lors des tables-rondes, Jacek Saryusz-Wolski, alors Président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen, Hugues Mingarelli, directeur de la DG Relex de la Commission européenne,

[http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/enlarging-europe-cfsp-perspectives-21-22-may-2001/?tx_ttnews\[pS\]=978303600&tx_ttnews\[pL\]=31535999&tx_ttnews\[arc\]=1&cHash=8b13f9c1f1](http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/enlarging-europe-cfsp-perspectives-21-22-may-2001/?tx_ttnews[pS]=978303600&tx_ttnews[pL]=31535999&tx_ttnews[arc]=1&cHash=8b13f9c1f1)

¹ Se reporter à la page internet du site de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* consacrée à ce séminaire :

[http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/the-enlarged-eu-and-its-new-neighbours-new-security-challenges/?tx_ttnews\[pS\]=1041375600&tx_ttnews\[pL\]=31535999&tx_ttnews\[arc\]=1&cHash=14d1bd6389](http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/the-enlarged-eu-and-its-new-neighbours-new-security-challenges/?tx_ttnews[pS]=1041375600&tx_ttnews[pL]=31535999&tx_ttnews[arc]=1&cHash=14d1bd6389)

² Se reporter à la page internet du site de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* consacrée à ce séminaire :

[http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/russia-a-difficult-partner-for-the-eu/?tx_ttnews\[pS\]=1167606000&tx_ttnews\[pL\]=31535999&tx_ttnews\[arc\]=1&cHash=87ac0eb7a6](http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/russia-a-difficult-partner-for-the-eu/?tx_ttnews[pS]=1167606000&tx_ttnews[pL]=31535999&tx_ttnews[arc]=1&cHash=87ac0eb7a6)

³ Se reporter à la page internet du site de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* consacrée à ce séminaire :

[http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/a-common-approach-to-the-neighbourhood/?tx_ttnews\[pS\]=1199142000&tx_ttnews\[pL\]=31622399&tx_ttnews\[arc\]=1&cHash=fa0d33bedc](http://www.iss.europa.eu/nc/fr/seminaires/seminaire/select_category/26/article/a-common-approach-to-the-neighbourhood/?tx_ttnews[pS]=1199142000&tx_ttnews[pL]=31622399&tx_ttnews[arc]=1&cHash=fa0d33bedc)

Radosław Sikorski, ministre polonais des Affaires Étrangères, le ministre ukrainien des Affaires étrangères en poste, Kostiantyn Yeliseyev, des membres du personnel de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* comme Sabine Fischer, directrice des unités Russie et voisinage oriental de l'Institut, ou bien encore Alvaro Vasconcelos, directeur général de l'Institut, sans oublier des experts déjà mentionnés ici : Paweł Świeboda, Rafał Trzaskowski ou encore Marek A. Cichocki. La liste des participants invités à assister au séminaire comprend des membres du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, des membres du Parlement européen, mais aussi des universitaires spécialistes des questions de voisinage –Roy Allison ou Kerry Longhurst par exemple–, des universitaires polonais, des membres des médias écrits ou audiovisuels polonais, Andrzej Cieszkowski *Minister plenipotentiary for Eastern Partnership* au sein du ministère polonais des Affaires étrangères, de nombreux fonctionnaires de ce même ministère –en poste au sein de la division PEV ou PESC ou bien au sein des départements « Union européenne », « Politique de sécurité » ou « Politique économique étrangère »– ou du secrétariat aux Affaires européennes (UKIE). Étaient également présents, en sus d'experts venant d'autres pays de l'UE (Lituanie, République tchèque et autres) des experts polonais déjà croisés ici : Bartosz Cichocki, Adam Eberhardt, Agnieszka K. Cianciara, Eugeniusz Smolar, un des collaborateurs de Jan Piekło au sein de l'ONG *PAUCI*, etc¹.

Parmi tous ces experts polonais transitant entre niveau national et européen et bénéficiant d'une forte socialisation européenne, certains occupent une place particulière. En effet, figurent parmi eux des experts que Laure Neumayer nomme des « entrepreneurs des questions européennes » ou des « entrepreneurs d'Europe ». Certains d'entre eux sont en effet des « "entrepreneurs d'Europe" qui possèdent des savoirs et des savoir-faire valorisés pendant la période de pré-adhésion, et à qui la coopération scientifique communautaire permet de développer des capitaux cosmopolites »². Ce sont des « "entrepreneurs des questions européennes", possédant non seulement des savoirs scientifiques sur la construction communautaire, mais aussi des savoir-faire leur permettant d'occuper des positions clés à

¹ On peut se reporter à la liste complète des participants à ce séminaire disponible sur la page du site de l'*Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne* consacrée à ce séminaire (mentionnée *supra*).

² Laure NEUMAYER, « Les études européennes en République Tchèque. Entre héritages communistes et incitations communautaires », *Politix*, vol.23, n°89, 2010, pp.125-144, p.125.

l'interface entre l'espace communautaire et l'espace national »¹. Ils se positionnent dans l'espace scientifique mais aussi dans l'espace politique, et ce au niveau national mais aussi communautaire, « conformément à l'équilibre qu'ils réalisent entre capitaux intellectuels, académiques et politiques »². La plupart de ces hommes étudiés par Laure Neumayer ont occupé la fonction de négociateur lors des discussions en vue de l'adhésion de leur État à l'Union européenne, poste dont ils tirent une grande partie de leur légitimité actuelle. Cette trajectoire se retrouve souvent dans le milieu décisionnel polonais étudié, et certains de ces individus occupent effectivement aujourd'hui des postes clés dans des *think-tanks* influents à Varsovie, qu'ils ont parfois fondés. Ainsi, Paweł Świeboda, fondateur du *think-tanks demosEuropa*, a été entre 2001 et 2006 directeur du département « Union européenne » du ministère des Affaires étrangères, en charge des négociations d'adhésion de la Pologne dans l'Union mais aussi des questions relatives à la réforme institutionnelle de l'UE et des négociations financières. On pourrait également citer Lena Kolarska-Bobińska, qui jusqu'en juin 2009 fut directrice du *think-tank Institute of Public Affairs*, ancienne conseillère du négociateur en chef de l'adhésion de la Pologne à l'UE, avant d'être élue eurodéputée européenne au sein du groupe du Parti populaire européen. Sans oublier, dans le même ordre d'idées, la trajectoire particulière d'Andrzej Ananicz, diplomate ayant été de 1998 à 2001 directeur adjoint de l'équipe de négociateurs polonais en vue de l'adhésion du pays à l'UE qui, à partir de 2005, a donné des cours à l'Université de Varsovie, au sein de la formation dispensée au *Centre for East European Studies*, en même temps qu'il dirigeait l'Académie diplomatique polonaise -abritée par le *Polish Institute of International Affairs*– formant les futurs diplomates polonais. S'il n'est pas directeur d'un *think-tank*, il joue cependant un rôle de vecteur de transmission de savoirs « européens », acquis par une forte socialisation européenne, au niveau national, en formant les futurs acteurs en charge de la politique étrangère polonaise³.

¹ *Ibid.*, p.127.

² *Ibid.*, p.144.

³ Les biographies des acteurs mentionnés dans ce paragraphe sont disponibles au chapitre VIII.

Lien de causalité : des acteurs vecteurs de l'apprentissage de savoir-faire européens

Ces cas d'experts polonais, anciens négociateurs durant l'adhésion de la Pologne et connaissant les rouages du *policy making* européen, sont des figures par excellence des « entrepreneurs d'Europe ». Ces acteurs ont certes une socialisation européenne, mais surtout, occupent une position de vecteur entre niveau national et niveau européen, ainsi qu'entre monde scientifique et politique, où, du fait de leurs trajectoires, ils possèdent une forte légitimité. Cette multipositionnalité en fait des interfaces entre deux mondes, entre deux milieux décisionnels, national et communautaire, mais également des vecteurs de transmission de savoirs et de compétences techniques en lien avec les normes à l'œuvre dans le processus décisionnel européen. Comme le souligne Laure Neumayer, « dans un espace européen en voie d'autonomisation, certains agents se dotent [...] de ressources utilisables pour des repositionnements au niveau national, tout en faisant usage dans l'espace communautaire des capitaux acquis dans les espaces nationaux »¹. Ces acteurs sont des « "courtiers" situés entre le niveau national et le niveau européen de gouvernement »² du fait de leur « acquisition de compétences et d'exercices de pratiques labellisées "européennes", valorisées dans l'espace national comme communautaire »³. Ils sont en effet en position de transmettre des savoir-faire acquis au niveau européen : soit en les enseignant directement à des futurs diplomates, soit en les transmettant à des diplomates et fonctionnaires en postes *via* des rapports écrits, des séminaires ou tout simplement par des conseils directs aux décideurs politiques. Ces savoirs, conséquence de la socialisation européenne de ces « acteurs courtiers », sont essentiels pour bien mener un projet de politique européenne, et sont –parce qu'ils sont encore assez peu répandus en Pologne–, fort recherchés par le pouvoir politique, qui a besoin de légitimer son action européenne vis-à-vis de ses partenaires. Il en va de même pour les fonctionnaires nationaux ayant été en poste à Bruxelles au sein des institutions communautaires qui, au moment de leur retour au pays, mettent en œuvre ces savoirs au niveau national, embrayant un processus d'apprentissage plus général. La rotation des postes

¹ Laure NEUMAYER, « Les études européennes en République Tchèque. Entre héritages communistes et incitations communautaires », art.cit., p.127.

² *Ibid.*, p.127.

³ *Idem.*

des fonctionnaires polonais entre niveau national et niveau européen participe donc de la socialisation européenne de ces acteurs et en fait des courtiers d'apprentissage de techniques européennes au niveau national. Pour reprendre les termes d'Olivier Baisnée et de Romain Pasquier, « si ces élites de l'eupéanisation se concentrent le plus souvent à Bruxelles, on les retrouve également dans les espaces nationaux où tel ou tel acteur par une socialisation précoce aux enjeux européens peut modifier un rapport de force, acquérir une nouvelle légitimité »¹. Qu'ils soient experts ou fonctionnaires, de nombreux acteurs du milieu décisionnel polonais étudiés ici bénéficient d'une double légitimité, nationale et européenne, ainsi que de nombreux savoir-faire propres au fonctionnement de l'Union européenne qu'ils sont en position de transmettre au niveau national.

Autrement dit, ces acteurs sont tout simplement des acteurs intermédiaires « généralistes », qui ont « [...] des trajectoires personnelles liées à des origines sociales, une formation diversifiée, des positions multiples occupées dans des institutions variées et à des niveaux différents de l'action publique, plusieurs formes d'engagement, l'accumulation de savoirs pluridisciplinaires »². Ces acteurs sont des « entrepreneurs d'Europe » mais surtout des « entrepreneurs d'eupéanisation »³. L'étude de leurs parcours et de leurs représentations –qui a été envisagé un peu plus haut– « peut nous renseigner sur les dynamiques sociales à l'œuvre dès lors que des agents sont amenés professionnellement, et parfois au-delà du simple cadre de travail, à participer de l'intégration européenne, de ses institutions, de son milieu social »⁴. Ces acteurs intermédiaires vecteurs d'eupéanisation jouent un rôle essentiel d'interface entre deux mondes et forment une courroie de transmission pour l'apprentissage de savoir-faire qu'ils ont eux-mêmes intériorisés « sur le tas », par leur socialisation professionnelle et politique européenne. Donnent accès à ce rôle d'intermédiaire principalement, dans le cas des fonctionnaires, un poste à la Commission européenne ou bien à la représentation permanente polonaise à Bruxelles, ou bien dans le cas des experts, un poste de conseiller des négociateurs nationaux en charge de l'adhésion de leurs pays, voire même de

¹ Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.20.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p.200.

³ Olivier BAISNÉE, Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.21.

⁴ *Ibid.*, p.21.

négociateur. Les acteurs ayant occupé ces fonctions sont ainsi plus généralement ce que Patrick Hassenteufel nomme des « acteurs porteurs de changements »¹, nécessaires pour amorcer toute transformation dans la manière de promouvoir une action publique dans un État, grâce à leur proximité avec les bureaucraties et décideurs politiques nationaux et européens. Dans notre cas d'étude, ces acteurs sont des vecteurs de l'apprentissage au niveau national de savoir-faire « européens », ce sont des « entrepreneurs d'européanisation ». Se retrouve ici le lien de causalité fort entre d'un côté la socialisation européenne au niveau individuel d'une partie des élites polonaises et de l'autre l'européanisation à l'œuvre plus généralement au sein de structures organisationnelles, comme les ministères de rattachement des fonctionnaires qui ont été en poste à Bruxelles, ou bien les fonctionnaires à qui les experts des *think-tanks* donnent des conseils. L'européanisation est alors également un processus plus diffus touchant le champ bureaucratique, ce qui doit maintenant être analysé.

Une européanisation infra-ministérielle : les transformations organisationnelles du champ bureaucratique

Pour Jacques de Maillard et Andy Smith, « les processus d'européanisation gagnent à être envisagés de façon plus souple (ou / et moins bruxello-centré) c'est-à-dire en partant des modes de mobilisation nationale des administrations et de la façon dont se réinstitutionnalisent leurs logiques d'action (sans nécessairement partir du présupposé de règles existant au niveau européen préalablement) »². Ces logiques d'action se transforment par le biais d'un apprentissage, piloté par les « entrepreneurs d'européanisation » qui viennent d'être examinés, mais également par des processus plus diffus de transformations internes. Cette européanisation organisationnelle répond, toujours selon Jacques de Maillard et Andy Smith, à un double mouvement : d'un côté « l'intégration européenne produit des effets sur la façon dont ces instances s'organisent et définissent leur relation à l'Union européenne »³, de l'autre, ces instances nationales « pèsent sur la définition des enjeux définis à l'échelle

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, pp.251-252.

² Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes : un milieu professionnel sans société politique », *op.cit.*, p.197.

³ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *art.cit.*, p.18.

européenne »¹. Il s'agit ici d'envisager le mode d'européanisation des administrations polonaises en charge des dossiers de politique étrangère, à savoir, le ministère des Affaires étrangères. On s'intéresse donc à la manière dont cette organisation s'adapte, apprend et change et comment les représentations et croyances mises en œuvre par les fonctionnaires au sein de ce ministère changent elles aussi, en lien avec le processus d'intégration européenne. Pour cela, il semble nécessaire de s'insérer dans « une temporalité plus longue, prenant en compte les transformations sociales propres à l'appareil étatique »², afin de comprendre quels sont les fondements sociaux du processus de transformation appelé « européanisation » touchant les institutions en charge de la politique étrangère en Pologne, puis de montrer quels en sont les dynamiques actuelles.

Les transformations institutionnelles à l'œuvre dans le domaine de la politique étrangère depuis l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne

En Pologne, la politique étrangère est, d'après la constitution, conduite à la fois par le Président de la République et par le premier ministre, ce qui génère parfois de graves crises institutionnelles entre ces deux figures clés du régime³. À un niveau plus organisationnel, la politique étrangère a été gérée, depuis 1989 par le le ministère des Affaires étrangères, auquel s'est ajouté entre 1996 et le 1^{er} janvier 2010, l'« Office du Comité à l'intégration européenne », plus connu sous l'acronyme « UKIE », qui correspond au secrétariat aux Affaires européennes.

Le ministère des Affaires étrangères était, avant 1989, une structure très lourde, dont les postes clés étaient occupés par des membres importants du parti communiste. Les changements institutionnels menés à partir de la transition démocratique étaient nécessaires, mais furent longs et difficiles. Karolina Pomorska souligne ainsi que, selon certaines estimations, durant la période 1989-1993, sur 698 postes du ministère, 350 étaient des doublons dont on pouvait se passer, tout comme 90% des postes d'ambassadeurs et de

¹ *Ibid.*, p.18.

² Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *op.cit.*, p.78.

³ Se reporter au chapitre V.

consuls¹. Le processus de réformes institutionnelles fut impulsé par le premier ministre des Affaires étrangères de la jeune Quatrième République de la Pologne, Krzysztof Jan Skubiszewski². Ces réformes visaient à faire de cette institution un organe apolitique, débarrassé à la fois du personnel diplomatique hérité de la période communiste et des militants trop ouvertement proches des anciens mouvements de dissidence arrivés à des postes clés au moment de l'ouverture du régime. Ces réformes sont achevées en 1997, date à laquelle de nouveaux statuts officiels sont octroyés au ministère, entérinant des modifications substantielles³. En plus des services traditionnellement présents dans un ministère des Affaires étrangères, un « Département pour l'intégration européenne » (« *Department of European Integration* »), est notamment mis sur pied, rebaptisé en 2001 « Département de l'Union européenne et des négociations d'accession » (« *Department of the European Union and Accession Negotiations* », DUEiONA)⁴. En mai 2004, lors de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne, ce département devient « *Department of the European Union* » (DUE). Il a alors plusieurs responsabilités : préparation de la stratégie polonaise au sein de l'Union européenne, coordination de la préparation des représentants polonais au COREPER II, le Comité des représentants permanents à Bruxelles, mais aussi supervision du travail de ces représentants permanents, et également répartition des informations provenant de l'Union européenne aux autres départements du dit ministère. À noter que si la représentation permanente polonaise à Bruxelles était au départ placée uniquement sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères –dont elle était une extension, et à ce titre, directement redevable devant lui– elle est dorénavant secondée par d'autres ministères en fonction des

¹ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.31.

² Pour plus de détails, se reporter à : Louisa VINTON, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », *op.cit.*, pp.46-50. Voir également : Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit. pp.30-31 ; Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », in NEUMAYER Laure, *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004*, *op.cit.*, pp.155-194.

³ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.32.

⁴ *Ibid.*, p.32.

dossiers traités, ce qui en fait plus largement aujourd'hui le « bras tendu de la capitale nationale »¹ à Bruxelles.

En 1996 le Comité pour l'intégration européenne (KIE) voit le jour afin d'accroître la coordination en Pologne en vue d'une adhésion à l'Union européenne -perspective attendue depuis la signature, en décembre 1991, des Accords d'association entre la CEE et les pays d'Europe centrale². Ce KIE est placé directement sous l'autorité d'un président qui peut être soit le premier ministre, soit une personne nommée par lui et validée par le Conseil des ministres. Le but de ce nouvel organe est d'assurer la cohérence de toutes les décisions touchant à la future intégration européenne. Cette institution est placée sur le même pied que le ministère des Affaires étrangères et les deux responsables politiques de ces institutions siègent en Conseil des ministres. Cependant, le KIE « ne peut influencer les décisions des ministères dans leurs domaines de compétences respectifs et chacune de ses décisions doit être approuvée en Conseil des ministres pour avoir valeur juridique »³. De plus, d'après la loi alors en vigueur en Pologne, le ministère des Affaires étrangère avait en charge la coordination de toutes les activités concernant les affaires extérieures en Pologne, à l'exception de celles relevant de la compétence exceptionnelles du KIE, ce qui laissait entrevoir de possibles tensions. L'ensemble de la coordination des activités en lien avec l'Union européenne et la perspective de l'adhésion est alors confiée à une organisation particulière, l'Office du Comité à l'intégration européenne (UKIE)⁴. Selon les termes de Laure Neumayer, l'UKIE a alors « pour mission d'élaborer les stratégies d'adaptation du

¹ David SPENCE, « The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs », in HOCKING Brian, SPENCE David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union : Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, pp.18-36, p.22.

² Avant la création du KIE, la coordination des affaires européennes était assurée en Pologne par une structure sous l'autorité du Premier ministre appelée « Bureau du Représentant plénipotentiaire du gouvernement pour l'intégration européenne et l'assistance extérieure », établie en janvier 1991 pour finaliser les négociations de l'accord d'association avec la CEE, en lien avec le ministère des Affaires étrangères. Ce bureau est ensuite « chargé de coordonner les programmes de mise en œuvre de cet accord, et de gérer les relations techniques avec la Communauté. Le ministère des Affaires étrangères conserve toutefois la responsabilité du dialogue politique avec Bruxelles et des activités diplomatiques en vue de l'adhésion ». Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, pp.166-167.

³ Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, p.167.

⁴ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », *art.cit.*, p.33.

système juridique et économique polonais à l'acquis communautaire, et d'assurer la coordination interministérielle en matière européenne »¹. Du fait de l'importance de cette mission, la structure connaît plusieurs remaniements, non seulement en fonction du stade d'avancement de la pré-adhésion polonaise, « mais aussi pour redistribuer des alliés politiques en multipliant les postes de responsabilités »². Ainsi, cette structure institutionnelle « capitalise son expertise européenne pour concentrer les ressources humaines et financières, jusqu'à être comparable, par la taille, à un véritable ministère »³. De plus, la politique étrangère était un dossier difficile à traiter pour l'Office du Comité à l'intégration européenne, dans la mesure où elle appartenait au domaine réservé du ministère des Affaires étrangères, institution marquée par la culture du secret. Le chevauchement des compétences entre les deux institutions entraîna de notables difficultés de coordination lors du processus de pré-adhésion de la Pologne à l'Union européenne, aggravées par un contexte politique interne parfois difficile⁴. Ainsi une crise grave entre 1998 et 2000 conduit à un quasi vide de pouvoir à la tête de UKIE et renforce les rivalités déjà existantes entre institutions en charge des compétences européennes⁵. Pour Laure Neumayer, « cette crise illustre l'impact du contexte politique polonais sur la direction de la pré-adhésion : l'existence d'institutions multiples fait

¹ Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, p.162.

² *Ibid.*, p.162.

³ *Idem.*

⁴ Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, pp.168-169.

⁵ Cette crise résulte d'une erreur de gestion dans la politique de pré-adhésion : « en mai 1998, la mauvaise préparation de projets dans le cadre du programme PHARE conduit à la perte de 34 millions d'ECU par la Pologne. Les limogeages du directeur et du secrétaire de l'UKIE se succèdent pendant l'été 1998 et renforcent les rivalités entre les acteurs politiques qui cherchent à s'approprier les compétences gouvernementales en matière européenne. Le ministre des Affaires étrangères, Bronisław Geremek propose ainsi de supprimer l'UKIE et de prendre en charge sa fonction de supervision des affaires européennes. Le Conseiller du premier ministre pour les Affaires européennes, Jacek Saryusz-Wolski, suggère quant à lui de prendre sous sa direction tout le processus, ce que refuse Bronisław Geremek. Le premier ministre Jerzy Buzek arbitre tant bien que mal ces conflits et finit par nommer Jacek Saryusz-Wolski au poste de secrétaire du KIE et de secrétaire d'État de l'UKIE en mai 2000 ». Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, p.169.

entrer en scène des acteurs aux intérêts idéologiques et bureaucratiques divergents, qui contrôlent chacun un volet de la politique européenne »¹.

Au moment où, en 1998, commencent les négociations d'adhésion de la Pologne, les tensions sont donc sérieuses entre le ministère des Affaires étrangères, qui a la mainmise sur le volet diplomatique des relations avec l'UE, et l'UKIE, en charge de la coordination de ces négociations. Il faut souligner que cette concurrence institutionnelle est alors observable dans l'ensemble des États candidats à l'adhésion : en effet les institutions traditionnellement en charge de la conduite politique des affaires extérieures sont alors, comme le note Laure Neumayer, « concurrencées en matière européenne par des organes de coordination de la pré-adhésion qui disposent de ressources juridiques, financières et humaines qui augmentent avec la proximité de l'élargissement »². En Pologne, le processus est encore aggravé en 2003 lorsque le pays accède au statut d'observateur actif dans les structures européennes : les instructions à donner aux représentants permanents à Bruxelles, sous la tutelle du DUE du ministère des Affaires étrangères, nécessitent une coopération inter-ministérielle, donc la présence de l'UKIE et un effacement progressif de la tutelle du ministère. Une telle évolution est mal ressentie par certains officiels et hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, soucieux de préserver jalousement les activités perçues comme relevant du champ de compétences de leur ministère, ce qui ne fait qu'accélérer la concurrence entre cette structure et UKIE³. Ces tensions entre institutions ne disparaissent pas totalement avec l'entrée formelle de la Pologne dans l'Union au 1^{er} mai 2004. En effet, le rôle de l'UKIE est dans un premier temps appelé à se transformer et l'institution sans doute à disparaître à terme : il n'y a plus d'adhésion à préparer, la Pologne étant dorénavant un État membre de l'UE. Le gouvernement décide cependant de maintenir cette structure pour éviter des changements trop profonds et trop rapides. Cette institution occupe donc à partir de 2004 les fonctions d'un secrétariat d'État aux Affaires européennes. Elle a par exemple en charge la répartition des aides provenant de l'Union européenne, la gestion de projets européens et la préparation de la présidence polonaise du Conseil européen de 2011. Plus important, cette

¹ *Ibid.*, p.169.

² *Ibid.*, pp.161-162.

³ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., pp.33-34.

structure continue à occuper un rôle de taille dans la préparation des instructions à envoyer aux représentants permanents polonais à Bruxelles, tout comme le ministère des Affaires étrangères. Pour préparer les GAERC par exemple, l'UKIE s'occupe normalement de tous les dossiers sauf de ceux relevant des affaires extérieures, à la charge, eux, du ministère des Affaires étrangères. Selon Karolina Pomorska, perdurent ainsi, après l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne, des chevauchements de compétences, ainsi qu'une compétition informelle entre les deux institutions¹. S'y ajoute le fait que le ministère des Affaires étrangères est une vieille institution, plutôt perçue par les observateurs politiques comme une bureaucratie lente, dotée d'un personnel perclue d'habitudes de travail dont il a du mal à se défaire, et dont la modernisation tarde. Au contraire, l'UKIE est un organe composé majoritairement de jeunes gens dont la moyenne d'âge ne dépasse pas trente-cinq ans. Le contraste entre les deux institutions, souligné par un observateur polonais, est donc fort et crée des tensions :

« My feeling is also that, there... the office of European Integration, which is a new ministry, is very very successful in building coalitions, it is headed by a man who understands the way Brussels works, Mikołaj Dowgialewicz [*Secrétaire d'État, Office du Comité de l'intégration européenne*] because he was in the Cabinet of Margot Wallström and he was spokesman for one group at the European Parliament. And he, he just understands. And he has very good young people. I stress the fact that it is a new ministry. So it does not have any of the baggage of the others. And they put together a fantastic coalition on the climate change last autumn, which, actually, was successful [...]. From a technical point of view, the technical point of view, they did a very good job. And... But the problem is... I think that there is a problem in the... Foreign ministry. I think there is a problem with the Foreign minister, who doesn't really understand Europe ; Foreign Ministry is an old ministry, I think it was born in the 70's, somewhere there, maybe 1999, but it is an old ministry... And they are just not good at this. [...] I think the Foreign Ministry is the traditional body... I, I have just discovered that there are two offices in Poland, which are new and one is the Office of European Integration [...]. It's not just about young people, it's not about a new generation, because I know people from the new generation, who have been completely filled with the old habits, with the old bad habits. It's, it's the problem... it's an institutional problem. If you have old Ministry, which has to do new things, it is not working basically. This is, this is proof that you need new institutions, which is very good... »².

La concurrence entre ces institutions s'incrit donc en termes de délimitation de champ de pouvoir et de répartition des compétences, mais aussi en termes d'image, l'UKIE bénéficiant

¹ *Ibid.*, p.34.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation « *Unia & Polska* » à Varsovie le 9 avril 2009.

de la jeunesse et de la motivation, le ministère des Affaires étrangères étant perçu comme contraint par un personnel vieilli et victime d'une forte dépendance au sentier.

Toutefois, au terme d'un processus de remaniement constitutionnel et institutionnel de la politique étrangère observable, comme l'a bien montré Ben Tonra¹, dans tous les États membres de l'Union européenne, l'adhésion amène une fusion de ces deux institutions. La Pologne n'échappe pas à cette règle et l'intégration progressive de l'UKIE dans le ministère des Affaires étrangères était plus ou moins prévue et en attente depuis l'entrée du pays dans l'Union européenne en 2004. Un des conseillers de Mikołaj Dowgiewicz explique en avril 2009 la fusion à venir en ces termes :

« You know, our minister [UKIE] is responsible for the European first. It depends on the countries, but in Poland, we are now in the middle of a ... deconstruction. We are moving from the system that... our office is now... is separated of the MFA; but in a couple of months there will be a bill passed through the Parliament, and we will be, you know, merged with the MFA, and then we will be directly responsible for the European inside the MFA. But now, because of the past, and because of our integration to the EU, we have our different office, that was called Office for the committee for European integration, which was responsible for the Polish integration within the EU. Now it is kind of be merged, and basically, it will be easier to understand all the constructions and the way it is built... but basically we are the Secretary for the European Affairs, like it is in France or in Germany... and we are dealing with that, and now the minister is called the minister for European first, as a Secretary of state, not a constitutional minister »².

L'UKIE et le ministère des Affaires étrangères ont ainsi fusionnés à la fin de l'année 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2010, le secrétariat d'État aux Affaires européennes fait partie intégrante du ministère des Affaires étrangères, le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Mikołaj Dowgiewicz étant sous les ordres directs du ministre des Affaires étrangères, Radosław Sikorski³.

De l'adaptation à l'eupéanisation du champ bureaucratique en charge de la politique étrangère

¹ Ben TONRA, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, *op.cit.*

² Entretien réalisé par l'auteur avec l'adjoint du Secrétaire d'État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgiewicz à Varsovie le 7 avril 2009.

³ On peut se reporter au nouvel organigramme du ministère des Affaires étrangères disponible en ligne sur le site du ministère : <http://www.msz.gov.pl/Minister.and.the.MFA.Senior.Officials.13349.html>

Au-delà des transformations purement institutionnelles et en termes de répartition de compétences entre le ministère des Affaires étrangères et UKIE -changements qui ont abouti à leur fusion en 2010– il faut comprendre quelles ont été les mutations à l'œuvre au sein de ces structures depuis le début du processus d'adhésion de la Pologne à l'UE, en particulier au sein du ministère des Affaires étrangères. Quelles ont été les différentes phases de l'adaptation puis de l'eupéanisation plus profonde de cette structure ? Deux phases distinctes sont repérables : celle de l'adaptation initiale, entre 1998 et avril 2003, qui correspond au processus de négociation d'adhésion de la Pologne ; puis une phase lente mais progressive d'eupéanisation qui commence en avril 2003, au moment où le pays accède au statut d'observateur actif, avant son entrée officielle en mai 2004. On peut également distinguer, d'après Karolina Pomorska, trois types de changements à l'œuvre au sein du ministère des Affaires étrangères : « un premier, en lien avec les *changements organisationnels* au sein des bureaux et des réseaux ; une seconde dimension concerne le *processus politique* et "la manière de faire les choses" ; et enfin le type final de changement est en lien avec la *culture institutionnelle* et a trait aux normes et valeurs présentes au ministère dans le travail de tous les jours »¹.

La première phase, qui peut être désignée sous le terme d'« adaptation » initiale doit être mise en relation avec l'eupéanisation telle qu'entendue au sens restrictif d'un mouvement descendant par une partie des spécialistes de la question pour l'Europe centrale et orientale, à savoir, l'adoption des normes européennes de l'acquis communautaire et leur introduction dans le droit national du fait du processus de conditionnalité. L'harmonisation et la conditionnalité sont alors les seuls moteurs des transformations à l'œuvre et se traduisent par des changements purement organisationnels, comme par exemple la création de nouveaux départements –tel le Département pour l'intégration européenne–, de nouveaux postes, des améliorations techniques –comme l'introduction du système de communication électronique, l'ACN, *Accociated Countries Networks*, par lequel le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne peut demander rapidement aux futurs États membres s'ils souhaitent s'aligner sur certaines positions ou déclarations européennes– et un effort de coordination

¹ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.36.

entre départements¹. La création du Département pour l'intégration européenne entraîna au sein du ministère quelques tensions, en partie liées au fossé générationnel entre les nouvelles jeunes recrues de cette unité et les diplomates plus âgés qui avaient encore du mal à considérer l'UE comme un facteur essentiel influant sur l'ensemble de la politique étrangère nationale, et pour qui ce département devenait trop puissant². Laure Neumayer note que ce processus de changements institutionnels, visible dans tous les pays d'Europe centrale à cette époque candidats à l'Union européenne, n'a jamais toutefois été explicitement imposé par Bruxelles : la contrainte communautaire a « un caractère diffus faute de compétence juridique étendue de l'Union européenne. Ses pressions en faveur du développement des "capacités administratives" sont réinterprétées dans chaque pays candidat par les acteurs politiques et administratifs qui utilisent les questions européennes pour défendre leurs intérêts bureaucratiques ou leurs conceptions idéologiques »³.

Le 16 avril 2003, la Pologne signe le traité d'Adhésion à l'Union européenne, et obtient le statut d'observateur actif. Plus que l'adhésion formelle le 1^{er} mai 2004, cette date est un tournant dans les transformations structurelles à l'œuvre au sein du ministère des Affaires étrangères, en particulier pour les pratiques des acteurs dans leur travail quotidien⁴. Sont créés de nouveaux départements, comme le DUE, ou le Département pour la PESC/PESD. Au sein du ministère, à Varsovie, le travail est rythmé par les réunions en lien avec l'UE : préparation des instructions pour les représentants permanents à Bruxelles, coordination des positions polonaises sur différents sujets pour les discussions dans les différentes structures européennes⁵. Le ministère bénéficie également d'un accès direct à CORTESY (*COREU Terminal System*), le système électronique de communications entre l'Union européenne et les ministères nationaux en charge de la politique étrangère⁶, dont les

¹ *Ibid.*, p.36.

² *Ibid.*, p.39.

³ Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, p.194.

⁴ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », *art.cit.*, p.39.

⁵ Karolina Pomorska dresse la liste de ces réunions ayant lieu chaque semaine à des jours et des heures fixes. *Ibid.*, p.40.

⁶ Le glossaire du site de l'Union européenne le définit en ces termes : « le COREU (*COR*respondance *EU*ropéenne) est un réseau de communication de l'Union européenne entre les États membres et la Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

messages sont distribués aux services appropriés par le DUE. L'Union européenne est donc présente dans le quotidien des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, ainsi que plus généralement dans la conduite de la politique étrangère polonaise, même si certains de ses responsables tardent à s'en rendre compte. De fait, un processus de socialisation des élites, déjà partiellement entamé s'amplifie. Il tend cependant à s'opérer en deux temps, touchant successivement le personnel du ministère. La représentation permanente polonaise à Bruxelles manque drastiquement de personnel et de nouveaux postes s'ouvrent alors, occupés par l'arrivée de fonctionnaires nationaux –ce qui déclencha une pénurie de personnel expérimenté à Varsovie¹. Dans un premier temps, des tensions apparaissent entre le ministère et sa représentation permanente à Bruxelles. Une certaine différenciation est palpable entre le personnel de Bruxelles et celui de Varsovie, les premiers étant « bruxellisés »², *i.e.* subissant une socialisation européenne et commençant à se démarquer de leurs homologues en poste à Varsovie du fait de leur connaissance de la manière dont se font « réellement » les affaires européennes. L'écart de connaissances des rouages du *policy making* induit des incompréhensions mutuelles, les fonctionnaires en poste à Bruxelles critiquant des instructions arrivant en retard et en complet décalage avec les réalités européennes³ et se démarquant donc du ton par trop national des instructions données par la capitale, et ceux en poste à Varsovie accusant les premiers d'être des traîtres incapables de défendre correctement l'intérêt national polonais⁴. Suite à une enquête réalisée en 2005 auprès de diplomates des « vieux » États membres en poste à Bruxelles, Karolina Pomorska note que, selon eux, l'amélioration des relations entre les capitales et leurs représentations permanentes à Bruxelles constitue en général un gros défi d'adaptation, même après leur adhésion, pour les nouveaux pays entrés dans l'Union européenne⁵. Cependant, au fur et à mesure que le

Commission pour la coopération dans les domaines de la politique étrangère. Il facilite une prise de décision rapide en cas de crise ». Voir : http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_fr.htm

¹ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.40.

² L'expression est utilisée par Karolina Pomorska. *Ibid.*, p.42.

³ Karolina POMORSKA, Melchior SZCZEPANIK, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, art.cit., p.15.

⁴ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.42.

⁵ *Ibid.*, p.43.

processus de socialisation européenne et surtout de transmission de savoir-faire européen touche l'ensemble du personnel du ministère des Affaires étrangères, les tensions tendent à diminuer. Ce personnel prend progressivement conscience de la portée de certains problèmes purement européens et de leur intérêt pour la Pologne. Ceci est dû à trois processus, tous reliés les uns aux autres.

Le premier, déjà mentionné, est la résultante d'une dynamique d'apprentissage engagé *via* certaines figures, les « entrepreneurs d'européanisation ». Il est enclenché par la rotation entre les postes au niveau national et au niveau européen, mais aussi par le recours à l'expertise d'acteurs du monde scientifique ou politique bénéficiant d'une forte légitimité liée à leur parcours, notamment en tant que négociateur pendant le processus d'adhésion. En outre, les différents séminaires et réunions où se déploie l'expertise de ces « entrepreneurs d'Europe », organisés par exemple par l'*Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne* ou par différents *think-tanks* nationaux, le sont également à destination des fonctionnaires des différents départements du Ministère et sont autant de moments d'apprentissage pour ces derniers. Laure Neumayer dresse par ailleurs un portrait des nouveaux administrateurs en poste au sein des ministères, et qui correspond à celui des fonctionnaires « entrepreneurs d'Europe » – portrait qu'elle dresse pour la période pré-adhésion, mais qui reste d'après nous, en en réajustant certains éléments, toujours valable aujourd'hui. D'après elle, « l'européanisation des institutions aboutit à la constitution progressive d'un corps professionnel qui possède une expertise recherchée en droit communautaire et en langues étrangères. Les professionnels considérés sont souvent jeunes, diplômés d'institutions spécialisées tels que le *Collège d'Europe* de Bruges et celui de Natolin à Varsovie, ou détenteurs de mastères à vocation européenne ou internationale. Leur formation a fréquemment été complétée sur le tas, grâce aux programmes d'aide de l'UE ou d'autres organisations internationales comme l'OCDE. Enfin, ils occupent durant plusieurs années des fonctions à l'étranger, en particulier à la Mission de leurs pays auprès des Communautés européennes ou dans une ambassade, avant d'obtenir des postes de responsabilités dans les administrations nationales. Leurs carrières peuvent être extrêmement rapides s'ils acquièrent une expérience dès la reprise des relations avec la CEE au début des années 1990, prenant des responsabilités lors de moments clés de la pré-adhésion, ou bénéficient d'un fort soutien

politique »¹. Cet auteur signale cependant, en parlant de ces figures clés, que « ces carrières soulignent un phénomène générationnel commun aux pays d'Europe centrale : la gestion des questions européennes, qui nécessite des compétences techniques et linguistiques pointues, offre des opportunités extrêmement intéressantes aux jeunes diplômés au début des années 1990. Mais les départements de coordination européens sont touchés par une forte rotation du personnel qui concerne en particulier les plus jeunes et les mieux qualifiés : ceux dont la carrière ne se développe pas rapidement rejoignent souvent le secteur privé, où les salaires sont bien plus attractifs »².

Or justement, un phénomène observable actuellement semble contredire quelque peu ces conclusions et permet d'identifier un deuxième processus d'apprentissage de nouveaux savoir-faire européens par les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Les acteurs ayant travaillé dans l'instance polonaise de coordination des politiques européennes, l'UKIE, tendent souvent à rejoindre les autres ministères et y apportent un personnel de haut niveau, avec une vraie compétence pour gérer les dossiers européens, à des postes clés. On remarque ainsi à la fin des années 2000, et dans la perspective d'une insertion complète de l'UKIE au ministères des Affaires étrangères, un processus de diffusion des savoir-faire depuis la première institution vers la seconde, mécanisme bien spécifique à la Pologne. Rappelons que l'UKIE est une institution majoritairement composée de jeunes gens, avec une moyenne d'âge située autour de trente-cinq ans. Les acteurs insistent beaucoup sur ce point, telle la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère des Affaires étrangères, qui vient de cette institution et a été formée en son sein :

« As I said before, people from UKIE, all post of Directors in Ministries are occupied by people from UKIE, age, 30-40 years max... I don't think even 40, 37 max. So, you see, this is a young generation of people who deals with serious stuff. [...] As compared to other directors here, I am... I remember when I came here for the first time, some people felt I am a secretary, because... it is not a usual thing that women aged thirty are occupying such posts, because it is rather men over fifty who are portrayed as a Director or Deputy Director within the MFA. I think that even in your country that is not as usual (*je confirme*)... it is rather men and over fifty yes? So,

¹ Laure NEUMAYER, « L'adaptation des institutions nationales à la perspective d'intégration européenne », *op.cit.*, pp.173-174.

² *Ibid.*, p.176.

definitively it is very... It is a tendency to have a new young generation in Ministries »¹.

Cependant, si les praticiens, les observateurs et les universitaires spécialistes de la question insistent beaucoup sur le facteur « âge » et ont tendance à raisonner en termes de génération pour expliquer la spécificité de l'UKIE, il semble préférable de se centrer sur le type de savoir et de compétences mobilisés par les acteurs la composant. L'UKIE a en effet été l'organe en charge de 1996 à 2003 des négociations et des préparations de l'adhésion de la Pologne dans l'Union européenne. À ce titre, cette institution a été impliquée plus rapidement et plus profondément que d'autres dans une familiarisation avec les dossiers européens, et comporte un personnel ayant une connaissance fine des rouages et usages en cours à Bruxelles, mais également bénéficiant d'un solide réseau d'expertise en Pologne ainsi qu'à l'extérieur. Or, le personnel formé au sein de cette institution a été redéployé au sein d'autres ministères, UKIE étant en un sens devenu un lieu de formation d'une nouvelle élite et d'incubation de savoir-faire européen. De fait, cette structure détenait un certain monopole dans la formation *ad hoc* d'une élite européenne polonaise, rappelle toujours la fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères ayant suivi ce schéma de carrière :

« So those people who cooperated with UKIE, who came from UKIE, because a lot of people spread out... (heuu)... you know, there were places somewhere, in NGOs, in different, you know, in different institutions, in other ministries... so we have certain net. They are usually young people, because as we said in UKIE you will find more younger people, so... aged 30-40, they are usually directors somewhere, like I am here for example...yes in different other places, ministry of Finances, ministry of Economy, ministry of Agriculture, but also Agencies, and all these institutions... I would say that in the case of Poland this is quite important factor... yes, because this is like a good back-bone, yes? I would say that in all departments dealing... in Ministries... in all departments dealing with international matters, international cooperation, cooperation with EU, people... (heuu)... people, came from UKIE. So this is like a tendency, I would say, because we have certain monopoly, not... conscious, we didn't do it consciously... we worked very hard, but at the same time, we will become experienced... young, being young, yes? »².

Par ce processus d'implantation de fonctionnaires formés au sein de UKIE, s'opère le transfert direct de savoirs au sein des autres ministères, amplifiant un phénomène d'eupéanisation déjà à l'œuvre par d'autres processus. Ce phénomène ne semble pas avoir été planifié par le pouvoir politique et semble résulter davantage d'une stratégie individuelle

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

des anciens de l'UKIE. Ces derniers voient augmenter leurs chances de gravir rapidement les échelons hiérarchiques en poursuivant leur carrière dans d'autres institutions, du fait de l'avantage comparatif dont ils bénéficient par rapport aux autres employés de ces ministères, plutôt que dans leur maison mère qui, elle, déborde de ce genre de profil et ne peut leur proposer un avancement rapide. Pour ce qui est du ministère des Affaires étrangères, la perspective d'une insertion de l'UKIE à ce ministère au 1^{er} janvier 2010 avait donné une teinte particulière au processus de transfert et de fixation de certains fonctionnaires de l'UKIE en son sein. En effet, il s'agissait là de préparer de manière stratégique la fusion des deux entités en implantant au sein du ministère des Affaires étrangères, des fonctionnaires passés par UKIE, afin de donner « en interne » une nouvelle impulsion au processus de transformation du ministère. Ainsi la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère des Affaires étrangères, formée et ayant débuté sa (jeune) carrière au sein de UKIE, a été déplacée à un poste clé du ministère –car en charge de la politique orientale– dans un but explicite de préparation du personnel du ministère sous ses ordres et en contact avec elle :

« Naturally I came here, because there was a need here, to... to give it more substance when it comes to EU awareness, EU scheme, what is the Commission, what is the Council, how they work, that it is nothing frightening, that those institutions are composed of people, normal things... At the same time, you have to have this awareness, purely knowledge, how working groups work within the Council, how COEST [*Groupe de travail au sein du Conseil de l'UE s'occupant de l'Europe de l'Est*] for example works, COWEB [*Groupe de travail au sein du Conseil de l'UE s'occupant des Balkans occidentaux*], how to... how to tailor the whole mechanisms here, which would serve for the needs to put Polish expectations on the agenda... on the proper place and on the proper time, with the proper people. So this is what was missing here, but of course... I am not the only person here knowing about EU, no no no... we have here... here we have a Department for European Union, and, of course, they did the job for many years, but... never from the implementing point of view. They were just distributing informations, coordinating, getting informations from others institutions, sometimes forgetting about things, sometimes not being engaged in things because they didn't even know that there was certain potential behind it... Because this is a difference, between just sending letters... (heuu)... getting letters from the Commission or wherever and send it somewhere. So this is it. I would say that... Eastern Partnership, when it will be very serious, from this implementing point of view, definitively it will speed up the process of socialization and europeization of MFA... But here, there is Polish specificity, I would say, because UKIE is coming here... but the very factor that UKIE is coming here is... also a sign that we are more matured as EU member [...] »¹

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

Comme le précise ce passage, le DUE du ministère n'était pas en mesure d'être un moteur profond de transformation de l'institution dans son ensemble –du fait de son rôle limité de redistributeur d'informations–, ce que pouvaient faire les fonctionnaires ayant été formé au sein de l'UKIE. Les conséquences de l'arrivée de « transfuges » de cette institution à des postes clés au ministère et donc, d'un changement de profil des acteurs gérant la politique étrangère, sont essentielles car, remarque Sylvain Laurens, la transformation des carrières traduit également la mutation des savoir-faire, des manières de travailler, par la promotion de nouveaux instruments d'action publique¹. Le fait que certains acteurs soient mis en avant induit en effet la valorisation de certains modes de travail, de certaines visions de l'action publique. Un puissant processus d'eupéanisation structurelle du ministère des Affaires étrangères est donc à l'oeuvre par le biais de l'arrivée en son sein de personnel en provenance de l'UKIE. Cette structure est donc devenue *de facto* –en dépit des volontés politiques ou individuelles– un lieu de formation d'une nouvelle élite et d'incubation de savoir-faire européen, transférant les éléments formés en son sein vers d'autres institutions polonaises pour répondre à une demande naturelle de compétences et de techniques européennes.

Enfin, le troisième processus à l'oeuvre permettant l'apprentissage de savoir-faire européens est la perspective de la présidence polonaise du Conseil européen en 2011. Comme ont pu le noter certains chercheurs spécialistes de la question², la prise en charge de la présidence tournante est un moyen structurel d'eupéanisation pour les ministères en charge de sa préparation et de son bon déroulement. Le besoin naturel de savoir-faire et de compétences qui se fait sentir pour la préparation d'un tel événement amène une eupéanisation structurelle *de facto*, note un expert polonais :

« That is something I think that would come with an effort from the Presidency, which is already observable: we do talk more to the Czechs than we... (heuu)... though that it was necessary in the past... we would probably talk more to the Swedes as well with their Presidency coming, etc, etc... this is all in light of having various people in the administration, of having in mind, "well we will have to do the same"... So, in the sense, if you want to track down the structural changes of the administration, it goes into the... (heuu)... need of cooperation with the member states in a... (heuu)... more systematic way... I don't know how this is going to... (heuu)... be developed and

¹ Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *op.cit.*, p.80.

² Michael E. SMITH, « Institutionalization, Policy Adaption and European Foreign Policy Cooperation », *art.cit.*, p.115 ; Ben TONRA, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, *op.cit.*

happened, because this is not... (heuu)... decreeted by anything, this is a process of needs, right ? »¹.

En résumé, l'eupéanisation ici à l'œuvre est donc en grande partie institutionnelle, et concerne l'adaptation de l'organisation principalement en charge de la politique étrangère, à savoir le ministère des Affaires étrangères. En effet, comme le souligne à juste titre Karolina Pomorska, pour de nombreux États membres, comme pour la Pologne, l'adhésion à l'Union européenne a posé des défis institutionnels considérables, non seulement pour arriver à coordonner les politiques de l'UE, pour apprendre à gérer cet effacement progressif entre ce qui relève, au sein des dossiers européens, des affaires domestiques ou des affaires étrangères, mais aussi pour mettre en œuvre un nouveau système institutionnel et décisionnel qui permette de se projeter dans l'Union européenne mais aussi d'être en mesure de recevoir de cette dernière². Grâce à un processus de socialisation européenne *via* certains des fonctionnaires du ministère ainsi que des figures clés assimilées à des « entrepreneurs d'eupéanisation », mais également du fait de l'arrivée de « transfuges » de l'UKIE à des postes clés au ministère, ce processus a également touché plus en profondeur les manières de faire des acteurs, devenues européennes. Le processus décisionnel et la culture de travail au sein du ministère se sont ainsi progressivement modifiés. Même si, notait Karolina Pomorska en 2006, le processus de transformation est loin d'avoir été mené à son terme, il faut remarquer que le circuit de la décision s'est considérablement raccourci, permettant ainsi des réactions plus rapides aux développements ayant lieu au niveau européen. Le rythme de travail a été calé sur celui de l'Union européenne, les vertus d'un travail en équipe ont été valorisées et on a pu constater une amélioration dans le processus de partage de l'information³. Cette transformation progressive de la manière de travailler au sein du ministère des Affaires étrangères s'apparente plus à une évolution qu'à une révolution note toujours la même fonctionnaire qui, ayant travaillé précédemment à UKIE, mesure les efforts qui restent à réaliser :

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.48.

³ *Ibid.*, pp.50-51.

« It would be really a great challenge, but also a great effort... which will, have to be done in MFA, because there is this... there are no people, there are no organisation or culture... starting from the very basic concept like projects. I, I used to implement [*in UKIE*] hundred of projects for East, something which is connected with frames, with terms, with dates, with budget, with certain procedures which allow you to get money and then, all the monitoring and reporting... this, this is certain art. So I know very well... and I am only even more convinced that I was right that here, in MFA, this would be the biggest challenge... to make it more feasible. More pragmatic... But you see, that why I am here, also... Because my bosses, Ministries, we talked about it, earlier, when the concept was born, I talked to them, about these things that could be, at that times, not very, tangible. Because nobody really... people who didn't really realized projects with huge budget, they didn't really know... the project cycle, for example. So... but, but what I really appreciate is that they... as they had this intuition, had this feeling that... some preparation has to be done. [...] But of course, this is a process, this is not like a switch, that you will change, you will replace the old with new ones... you know, these isomorphic changes, yes ? It's not like... it is not a revolution, it is rather evolution »¹.

Ainsi, en s'intéressant aux modifications structurelles du champ bureaucratique d'un État membre résultant de son intégration à l'Union européenne, on peut comprendre l'eupéanisation organisationnelle d'un ministère et plus généralement, par quels processus les administrations des États membres ont modifié leurs organisations, savoir-faire et systèmes de représentations avec le processus d'intégration européenne. Pour certains observateurs polonais interrogés, la genèse du Partenariat oriental et la manière dont les diplomates polonais ont su gérer ce processus d'action publique européenne apparaît comme la preuve d'une eupéanisation progressive et structurelle de l'organisation du ministère des Affaires étrangères :

« Accession negotiations is a quite challenging period of time for the administration and this is the europeanization if you want, of the administration... (heuu)... So in the sense of how the Administration works, I think it does work pretty well within... (heuu)...within the regular, normal... channels of decision-making within the EU. What is probably lacking is rather the... (heuu)... perception or the... (heuu)... stronger appreciation of the European dimension of the politics in the higher... (heuu)... echelons of the Polish politics, right ? The Polish politics tends to be... too isolated from the... from the European... (heuu)... decision-making, and in this sense, we are probably still learning, as it the case for an early member... (heuu)... But then the Eastern partnership proposal is actually an example of... an example to prove that an idea... that is driven by the Foreign Minister can actually be played fairly well... so it is not the case of an entirely bad pupil in the class. Pupil is an average one... and it gets probably better administration than it gets political life »².

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec la Directrice adjointe du Département « Politique orientale » du ministère polonais des Affaires étrangères, à Varsovie le 17 avril 2009.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

En Pologne, l'administration actuellement en charge de la politique étrangère a ainsi connu une forte poussée d'adaptation organisationnelle, qui a conduit au développement de nouveaux savoir-faire en son sein. Ainsi, les acteurs qui la composent ont, semble-t-il, modifié sensiblement leur rapport à l'Union européenne, tant et si bien qu'il semble possible d'affirmer qu'aujourd'hui, « les fonctionnaires de ce ministère ont appris à "penser européen", ont modifié leurs tactiques, mais aussi et surtout leurs croyances fondamentales, en percevant les décisions européennes comme une possibilité de favoriser [...] »¹ les priorités de la politique étrangère polonaise.

Des limites à l'eupéanisation ? Les différents usages du rapport à l'Europe

Si l'eupéanisation est, comme cela a été vu, un phénomène structurel, une tendance de fond de transformation du champ politique et bureaucratique, elle peut également en partie obéir à des logiques plus conjoncturelles et proprement stratégiques². Certes l'eupéanisation désigne le processus de transformation par leurs acteurs de leurs pratiques, savoir-faire, manières de faire par rapport à l'Union européenne, et également leur intériorisation de ces pratiques, dans une dimension cognitive, liée à une socialisation européenne précipitée par les différents processus mis en avant précédemment. Mais le nouveau « rapport à l'Europe » qu'entretiennent les acteurs –ou qu'ils revendiquent–, peut également avoir une dimension plus instrumentale, ce qui constituerait alors *a priori* une limite à l'eupéanisation : celle-ci

¹ *Ibid.*, p.19.

² Le concept de stratégie est en général, pour les politistes –alors que les militaires, les économistes ou les gestionnaires lui donnent un sens bien précis– un concept purement analytique, s'articulant, s'identifiant ou s'opposant tantôt aux concepts de politique (dans le sens de politique publique), de tactique, de plan d'actions, de méthode, d'intention. Qu'on le définisse comme un « ensemble d'actions coordonnées, d'opérations habiles, de manœuvres en vue d'atteindre un but précis », ou comme « manière d'organiser, de structurer un travail, de coordonner une série d'actions, un ensemble de conduites en fonction d'un résultat », l'essentiel du concept de stratégie est de signifier un plan d'actions en vue de la réalisation d'un ou plusieurs objectifs. Il n'est donc pas séparable de l'idée de finalité. L'apport de l'emploi du terme de « stratégie » est alors le suivant : définie comme action (ou ensemble d'actions) rationnelle, la stratégie obéit à une rationalité instrumentale et s'oppose par conséquent à l'action rationnelle en valeur. Elle n'est pas la simple conformation à un principe sans prise en considération des conséquences, ce qui est le propre, depuis l'œuvre fondatrice de Weber, de la rationalité axiologique. Il s'ensuit alors qu'une explication stratégique implique qu'on précise non seulement la manière de faire mais encore et surtout l'objectif à atteindre de cette action rationnelle en finalité. Propositions de définition du terme « stratégie » du Centre National des Ressources Textuelles et Littéraires, <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/strategie> ; Max WEBER, *Economie et société*, *op.cit.*

n'aurait pas vraiment eu lieu, l'« Europe » étant uniquement instrumentalisée par les acteurs politiques nationaux à des fins politiciennes. Il ne s'agit pas ici de faire l'étude des résistances à l'eupéanisation ni des blocages de certaines catégories d'acteurs vis-à-vis de l'Union européenne, terrains déjà bien balisés en science politique¹. Ils sont, dans le cas étudié, bien présent : en dépit des dynamiques d'apprentissage à l'œuvre au ministère des Affaires étrangères et d'un mouvement de socialisation, le poids des habitudes héritées du passé contraint encore l'action publique, comme le souligne en ces termes un expert :

« I wouldn't dare to say that now Poland knows the game these days in Brussels... it is obviously too optimistic assessment... (heuu)... It helps to know the corridors, it helps to know... to work within the Council groups and committees, it helps to be in the Commission and the Parliament... that is not to say... so there is a huge difference on being a member and not being a member. But... (heuu)... we can not go as far as to say that we know how to play the game »².

On ne se focalise pas ici sur l'étude de ces résistances, non pas que ce sujet soit inintéressant, mais parce qu'il ne rentre pas dans le cadre de cette démonstration centrée sur la seconde variable explicative du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Il s'agit ici d'essayer de démontrer qu'il existe en Pologne, en particulier parmi les hauts fonctionnaires et responsables politiques en charge du projet de Partenariat oriental, un processus d'appropriation instrumentale du rapport à l'Europe, à des fins stratégiques de re-légitimation ou de re-positionnement de leur État sur la scène politique européenne, par rapport à une concurrence venant d'autres acteurs européens. Autrement dit, il est nécessaire d'évaluer s'il y a bien eu intériorisation et acquisition de savoir-faire européens de manière structurelle au sein du ministère des Affaires étrangères, leur utilisation pouvant être dans le même temps

¹ Se reporter au numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, volume 154, n°4, 2008 consacrée au thème des « Remises en causes de l'intégration européenne ». Voir notamment : Yves DELOYE, « En guise de conclusion : ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue internationale de politique comparée*, volume 154, n°4, 2008, pp.679-685. Voir aussi, parmi d'autres, les travaux suivants : Antoine ROGER, Frédéric ZALEWSKI, Hanspeter KRIESI, Laure NEUMAYER (et ali.), *L'Europe contestée : espaces et enjeux des positionnements contre l'intégration européenne*, Paris, Éditions Houdiard, 2008 ; Alexander HERZOG, Joshua A. TUCKER, « The dynamics of support : the winner-losers gap in attitudes toward EU membership in post-communist countries », *European Political Science Review*, 2 : 2, 2009, pp.235-267 ; Martin MARCUSSEN, Thomas RISSE, Daniela ENGELMANN-MARTIN, Hans Joachim KNOPF, Klaus ROCHER, « Constructing Europe ? The Evolution of French, British and German nation state identities », *Journal of European Public Policy*, 6 :4, 1999, pp.614-633.

² Entretien réalisé par l'auteur avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l'Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, à Varsovie, le 16 avril 2009.

stratégique, *i.e.* permettre de répondre à des objectifs politiques clairs –que cela ait été fait sciemment ou non par les acteurs concernés. La question qui retient ici l’attention est celle des usages par les acteurs des savoir-faire européens, celle de leur rapport à l’Europe. Par « usages » on entend ici, à la suite de Sophie Jacquot et Cornelia Woll, des « pratiques et les interactions politiques qui s’adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l’Europe comme d’un ensemble d’opportunités de natures diverses –institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles »¹. Ils font référence à une pratique, à un usage quotidien : on ne peut parler d’usage qu’à partir du moment où les acteurs transforment une opportunité politique ou institutionnelle en pratique politique dans le but d’obtenir un effet particulier². D’après Sophie Jacquot et Cornelia Woll, il existe trois types d’usages. Le premier est d’ordre cognitif, le second, stratégique et le dernier a trait aux processus de légitimation d’une action par des acteurs. Les usages cognitifs « se déploient avant tout dans les phases de problématisation de l’action publique et de définition des solutions et ils correspondent à des actions d’interprétation du contexte et de diffusion des idées comme vecteurs de persuasion »³ ; ils correspondent à « l’élaboration et l’interprétation d’idées slogans [...] qui permettent d’agrèger des coalitions d’acteurs potentiellement hétérogènes »⁴. Pour ce cas d’étude, les usages cognitifs du rapport à l’Europe des décideurs politiques du ministère des Affaires étrangères se retrouvent dans leur travail de promotion du projet de Partenariat oriental à leurs homologues européens, avec, par exemple, la mise en avant de la nécessité et de l’urgence d’un tel projet au vu du contexte géopolitique du voisinage oriental. Deuxièmement, ces usages stratégiques « se déploient eux lors de la sélection des alternatives et de la prise de décision et ils correspondent à des actions délibérées de transformation des pratiques politiques en ressources pour l’action. Il s’agit du type d’usage le plus répandu, dans lequel l’objectif de l’action entreprise est certainement le plus clairement défini : peser sur une décision politique, accroître ses marges de manœuvres ou son accès au jeu politique, élargir le cadre et le contenu de son répertoire d’action en utilisant les opportunités mises à

¹ Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l’Europe », art.cit., p.176.

² *Ibid.*, p.177.

³ *Ibid.*, p.178.

⁴ *Idem.*

disposition par le processus d'intégration européenne»¹. Ici, les usages stratégiques du rapport à l'Europe des décideurs politique du ministère des Affaires étrangères correspondraient aux choix opérés quant à la forme du projet, mais également à celui d'une alliance avec un partenaire de choix bénéficiant d'une forte légitimité au sein des instances européennes, la Suède. Enfin, les usages de légitimation sont quant à eux « consécutifs à des moments de justification des décisions sur la scène politique et publique. Il s'agit pour les acteurs d'utiliser la référence à "l'Europe" ainsi que les figures discursives qui lui sont liées ("l'intérêt européen", "la contrainte européenne", "la nécessaire application des critères de Maastricht") comme mode de légitimation des décisions »². Dans ce cas d'étude, les usages de légitimation du rapport à l'Europe correspondraient à la technicisation du débat sur la politique orientale et à la mobilisation par les décideurs politiques polonais -contrairement à ce dont ils avaient l'habitude- d'un discours « expert » très technique et juridique, et ce afin de renforcer la légitimité de leur État sur la scène européenne. Ces différents usages sont donc mis en place par les différents acteurs dans différentes logiques, qui guident leurs actions³.

Le but de ce dernier point est ainsi de montrer que le processus d'apprentissage ne dit rien de l'usage qui en est fait. Cet usage peut être triple selon Sophie Jacquot et Cornelia Woll ; seuls les deux derniers identifiés par ces auteurs nous intéressent ici. L'objectif est en effet de montrer que si le changement de stratégie des diplomates polonais dans la mise sur agenda et la promotion d'un projet européen résulte d'un apprentissage par les acteurs de manières de faire, l'utilisation de ces dernières peut être également motivé –notamment parce que cela permet aux décideurs polonais de mieux positionner et légitimer leur État, et *a fortiori* leur projet, au sein de l'Union européenne. Précisons le sens ici donné à « légitimation » et « re-légitimation », le couple légitimité / légitimation ayant été mainte fois défini en science politique. Le premier terme correspond, selon Philippe Braud, « à

¹ *Idem.*

² *Idem.*

³ Pour Cornelia Woll et Sophie Jacquot, « une première logique est celle de l'influence : dans ce cas, les acteurs font usages de l'Europe afin d'agir sur le contenu, l'orientation des politiques nationales et européennes. Il y a ensuite la logique de positionnement : les acteurs cherchent à améliorer leur positionnement institutionnel. Enfin, dans le cadre de la logique de justification, la motivation principale des acteurs est d'assurer un soutien public pour leurs actions ». *Ibid.*, p.179.

l'acceptabilité sociale fondée sur des croyances partagées »¹, et le second, en référence à la triologie des différents types idéaux de domination mise en évidence par Max Weber, au « processus d'élaboration d'un système de croyances productrices de légitimité »². Au-delà de cette réflexion initiale sur les principes fondateurs des régimes politiques et leurs mécanismes de coercition et d'acceptation sociale par le peuple, la question de la légitimité a refait surface dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Il s'agissait de comprendre quelle était la légitimité de l'action publique ainsi que les modalités concrètes de sa légitimation. Une première catégorie d'analyses s'est centrée sur la question de la construction et de la justification des problèmes dits « publics ». Dans cette perspective, Pascale Laborier note que la « légitimation suppose la revendication entretenue par les gouvernants ou les acteurs dominants (dans un secteur ou sur un territoire) d'un ordre présenté comme légitime et des problèmes solubles –*disqualifiant* ou *délegitimant* ainsi d'autres problèmes »³. Dans le cadre d'une étude du fonctionnement du champ politique européen, qui est bien un champ de pouvoir politique, *i.e.* « un espace de concurrence pour l'"exercice du pouvoir" politique, la prise des décisions et la production des biens publics »⁴, « la légitimation de l'action publique doit être analysée comme un sous-produit de la compétition politique, de la même manière que les autres activités politiques avec lesquelles elle est encadrée »⁵. La question de la légitimité renvoie dans ce cas aux luttes de pouvoir politiques (explicites ou non) de certains acteurs (les États par exemple), en concurrence avec d'autres (les institutions communautaires), d'une certaine compétence d'intervention pour mener à bien une action publique, d'une revendication de droit à l'action dans le cadre des institutions européennes. Dans cette perspective, parler de légitimation et de re-légitimation d'un acteur par rapport à un autre, revient à mettre en avant les tentatives de ce dernier pour démontrer à ses partenaires

¹ Philippe BRAUD, *Sociologie politique, op.cit.*, p.650.

² *Ibid.*, p.650.

³ Pascale LABORIER, « Légitimité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, op.cit.*, pp.278-285, p.281.

⁴ Daniel GAXIE, Pascale LABORIER, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science-Po, 2003, pp.201-224, p.216.

⁵ Pascale LABORIER, « Légitimité », *op.cit.*, p.284.

sa compétence et sa dimension incontournable pour traiter d'un problème public précis et gérer la mise en œuvre d'une politique publique censée apporter une réponse à ce problème.

La transformation « européenne » de la diplomatie polonaise : le résultat d'une logique instrumentale

Dès les premiers moments de l'engagement dans le processus d'adhésion, l'intérêt de bénéficier d'une élite politique socialisée à l'Union européenne est apparu aux leaders politiques polonais comme un élément fondamental. La branche polonaise du *Collège d'Europe*, située à Natolin dans la banlieue de Varsovie, est créée en 1993. Elle leur assure la formation européenne des hauts fonctionnaires polonais et si possible une place pour ces derniers dans les instances européennes. Cette volonté politique de modernisation des cadres de l'administration, en leur apportant notamment une compétence technique en matière de législation européenne, s'accroît à partir de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004. À cette époque, quelques jours à peine avant l'entrée officielle du pays dans l'UE, le président de la République, Aleksander Kwaśniewski, rappelle dans une conférence faite à l'université de Varsovie devant un parterre d'universitaires et d'étudiants, la nécessité d'éveiller la conscience européenne des Polonais, pour qu'ils comprennent ce qu'est l'Union européenne et à quoi elle correspond :

« A great change awaits us on 1st May. Poland's participation as an equal in the exceptional integrative project that is the European Union requires a lot of reevaluation, a different way of thinking and action in various fields. The rules of the game will change both in relations with our western partners and with our eastern neighbours. Legislation and domestic policy must be framed differently. In some cases we are going to have to become used to new conceptual categories. We are going to need new ideas and doctrines, and our approach to many matters will also have to change. In radically changed circumstances old ways of thinking and action do not always work.

First and foremost, we need a better understanding of the specific nature of the European Union and the meaning of integration. It is good to know what the Union is and how it works. This must be explained more clearly and patiently to the public. These are great challenges for intellectual elites, educational institutions, and also for academic circles »¹.

¹ Conférence de M. Aleksander Kwaśniewski, président de la République de Pologne, intitulée « *Poland in the EU – New Challenges* », prononcée à l'Université de Varsovie, Varsovie, 5 avril 2004. Disponible en ligne sur le site du ministère des Affaires étrangères à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html>

Le président poursuit en mettant en exergue les défis qui attendent la politique étrangère polonaise, et en particulier l'effort de modernisation qu'elle doit poursuivre, notamment au niveau de la formation de ses diplomates – afin que ceux-ci garantissent à leur pays une place de choix au sein de l'Union, en étant capable de mener à bien une action publique européenne :

« Poland's membership in the European Union gives rise to a number of challenges for our foreign policy. I can only touch on some of them in such a short address.

It is important to secure a proper position for our country in the Union's decision-making machinery. The number and weight of votes in Union bodies is only one of many instruments for attaining goals, especially since it rarely ever comes to a vote. Our real influences in the Union will depend largely on the attractiveness of the ideas and political conceptions that we put forward as well as on the skill to put them into practice effectively.

Vitally important from this point of view will be the quality of Polish diplomacy, the class of our deputies in the European Parliament and of the politicians representing us in Brussels. They should know the ins and outs of the Union machinery and be able to easily find their way around in Union institutions. What will really matter is the capacity to present one's arguments convincingly. Of cardinal importance will be the ability to acquire allies and build flexible coalitions in different matters [...].

The quality of the public administration will determine in large measure whether Poland will make use of all of the opportunities and possibilities connected with the mechanisms of co-operation, the body of law and financial means at the disposal of the Union. A condition for gaining real benefits in carrying out Union programmes and strategies could radically accelerate the modernisation of our country and enable us to make a take big step up the ladder of civilisation. A condition for gaining real benefits, however, is suitable, effective absorption of the great potential of various resources: of experts, legislation, and materials. The postulate of proper absorption should not be narrowed down to the financial dimension - to effectively obtaining and expending means from structural funds. Also important are knowledge, legal solutions, institutional mechanisms and methods of collaboration at the European level that can facilitate the solution of many of our social and economic problems.

Let's be realistic. After the 1st of May not everything will immediately change for the better. The European Union is not a panacea for all of Poland's complaints. The Union by itself will not cure them for us. [...] To be sure, not everyone will benefit equally from integration. Let us remember, however, that the principle determining possible profits seems quite simple : those who are well prepared for accession will gain the most »¹.

Une meilleure connaissance des institutions européennes et de leurs us et coutumes par les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères est donc bien un objectif pour les leaders politiques polonais ; cela reste le cas en 2008. Dans son allocution du 7 mai 2008 à la

¹ *Idem.*

Sejm, la chambre basse sur Parlement polonais, le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski identifie cinq priorités pour la politique étrangère polonaise. La cinquième doit être la modernisation du corps diplomatique, qu'il présente en ces termes :

« The fifth priority that I submit to you is that we cannot conduct foreign policy commensurate with our ambitions without a modern diplomatic corps [...]. First and foremost, it should be a competent diplomacy. With deep understanding of the mechanisms of the European Union, which we will be leading in three years, and with widespread knowledge of English and other EU languages [...].

I will present shortly a project to amend the regulation for Foreign Service. Thanks to the merging of the Foreign Ministry with the Office of the Committee for European Integration after January 1, 2009, a new, modern Foreign Ministry will be born. It will embody a sorely needed synthesis of classical diplomacy (concentrated on issues of security and bilateral relations) and the unique potential resulting from the knowledge about European cooperation, created in recent years by the Office of the Committee for European Integration.

The time of Poland's integration with the European Union has passed, today the whole of Poland is in the European Union, the entire administration and every citizen. That much greater must our competence in EU matters and our abilities to coordinate our interests and initiatives be. I trust that the perspective of the Polish EU Presidency will enable us to carry out investments, which will in turn provide us with new instruments and a new image. The incumbent government began its work with an immediate decision to purchase a new headquarters for our representation in Brussels, so that Poland, during its EU Presidency, will have a headquarters corresponding to its significance and position in Europe [...].

Poland needs diplomats more focused on fulfilling pragmatically formulated tasks, operating from a smaller number of missions, but missions stronger as far as infrastructure, competence and communication are concerned. We need fewer, but better rewarded diplomats »¹.

Le ministre évoque la future fusion entre ministère des Affaires étrangères et UKIE et souligne que la Pologne étant désormais bien installée au sein de l'Union européenne, elle doit absolument apprendre à fonctionner en harmonie avec cette entité et à en connaître les moindres rouages. La modernisation du corps diplomatique est presque uniquement définie par le ministre comme un apprentissage des manières de faire européennes.

Ces deux discours clés mettent fortement en exergue un apprentissage appelé de ses vœux par le pouvoir politique polonais. Karolina Pomorska note ainsi que les décideurs polonais choisissent clairement d'adopter les règles européennes de manière tactique pour parvenir à leurs buts politiques. Par là-même, ils améliorent leur position et leur légitimité au sein du groupe de leurs partenaires, ce qui augmente leurs chances de succès pour une future

¹ Allocution de M. Radosław Sikorski, ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne à la *Sejm*, Chambre basse sur Parlement polonais, le 7 mai 2008. Retranscription en anglais du discours disponible à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/files/ExposeMinistraSikorskiegoEN.doc>

initiative¹. Toujours selon cet auteur, il s'agit d'une adoption tactique d'un code de conduite européen, dans une perspective stratégique. La volonté politique de modernisation semble en effet *a priori* répondre à différents buts précis. Le premier est d'assurer à la Pologne une place de choix parmi ses partenaires européens et une position qui lui permette, en maîtrisant les règles du jeu, de défendre au mieux les intérêts politiques nationaux. Depuis 2007, cette stratégie répond à un but tant interne qu'externe : démontrer aux citoyens polonais que, contrairement au gouvernement précédent, celui-ci sait faire bouger les choses et défendre les intérêts nationaux au sein de l'Union pour minimiser le risque qu'il y ait des « perdants » de l'intégration, mais également prouver à l'ensemble des États membres que la Pologne est un partenaire digne de confiance, qui se plie aux règles en vigueur au sein de l'Union – toujours dans une opposition affichée au gouvernement précédent des frères Kaczyński. Dans cet objectif, se trouvent donc mobilisés de manière stratégique des savoir-faire européens, et ce afin de produire un projet de politique commune, le Partenariat oriental, qui soit en mesure de satisfaire les critères du *policy-making* européen. Un document très bref, tourné vers l'action, est rédigé, un partenaire de choix, la Suède, apporte une caution morale au projet vis-à-vis d'éventuels partenaires réticents, et enfin certains forums, comme le Groupe de Visegrád, sont utilisés pour activer une coalition, dorénavant quasi institutionnalisée au sein de l'UE, de « *like-minded states* ». Agnieszka K. Cianciara remarque ainsi qu'« avec le projet de Partenariat oriental, la Pologne cherche à se positionner parmi les autres gros joueurs de l'Union européenne »². Plus généralement, en sortant du cadre spécifique de la genèse du Partenariat oriental, l'effort de modernisation de la politique étrangère polonaise, *via* l'apprentissage de nouvelles compétences et de savoir-faire, est conçu comme un moyen d'amplifier une projection internationale de la Pologne pour l'instant timide. Il faut démontrer que la Pologne a des compétences et une expertise, non seulement pour gérer les politiques en lien avec le voisinage oriental, mais de manière plus générale, sur d'autres questions internationales ; en un mot que la sphère des savoir-faire de ses fonctionnaires et décideurs politiques n'est pas limitée :

¹ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.46,

² Agnieszka K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *op.cit.*, p.13.

« First of all, we would like to play a role almost everywhere, because now we are in the big six, and we are member of the EU. So, so, we would like to avoid let's say, some specialization, to some extent (*rires*)... it would not be good, just to specialize in the East, and to have nothing to say in the middle East or in East Asia or somewhere else. So we are trying to be also active when it comes to Zimbabwe, Tibet, or Irak, Afghanistan, Pakistan. In fact we are doing quite a lot regarding Afghanistan, Pakistan. But... (heuuu)... you can not avoid some kind of specialization... [...] So, we have initiatives; we had an initiative on Bosnia-Herzegovina, this is not our let's say, area of specialization, we had a mission of the Visegrád Group and United-Kingdom together and (heuuu) presenting a non-paper for the EU on absolution for Bosnia; with Spain we are doing a project on rules and development in Afghanistan; with Sweden we did the Eastern Partnership; on the European defence, the Polish minister and Greek minister presented a letter, a joint letter in *Le Figaro* on the European defence... So we are trying to do as much as we can, but you can not avoid some kind of specialization... Obviously, we know more about Ukraine than about Bolivia ! (*rires*) »¹.

Comme le souligne en filigrane le haut fonctionnaire X, le but est *in fine*, de placer la Pologne au rang des grandes puissances qui comptent, sinon au niveau mondial, tout du moins sur la scène européenne.

La dimension stratégique de l'apprentissage de savoir-faire européens est donc bien présente. Elle n'empêche cependant pas que cet apprentissage soit réel, et ait même une dimension cognitive –les deux étant compatibles comme cela a été montré avec notre troisième outil conceptuel². Comme le rappellent Cornelia Woll et Sophie Jacquot, « un usage, aussi stratégique qu'il puisse être dans un premier temps, va, à plus ou moins long terme, entraîner une adaptation cognitive et / ou normative de l'acteur ou de son entourage, qui va en retour affecter le comportement des acteurs et leur positionnement »³. Autrement dit, il est indispensable de prendre en considération la dimension stratégique et cognitive de l'action des acteurs, même dans le cas d'apprentissage de comportements. Ce dernier a également une fonction de légitimation de la place de la Pologne sur la scène européenne. Il existe en effet, selon nous, un processus d'appropriation instrumentale, par les hauts fonctionnaires et responsables politiques en charge du projet de Partenariat oriental, du rapport à l'Europe à des fins politiques de re-légitimation ou de re-positionnement de leur État sur la scène politique européenne. Pour cela les acteurs se servent de la légitimité et des

¹ Entretien réalisé par l'auteur avec le « *Titular ambassador, Acting Political Director* » du ministère des Affaires étrangères, à Varsovie, le 16 avril 2009.

² Se reporter au chapitre II.

³ Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », art.cit., p.177.

compétences d'une autre catégorie d'acteurs, auxquels ils ont recours : les experts des *think-tanks*.

L'utilisation des experts et des savoir-faire européens dans un but de légitimation de l'action politique

La seconde partie de cette étude a montré que les experts des différents *think-tanks* présents à Varsovie et spécialisés dans la politique étrangère et européenne, avaient été mobilisés par le pouvoir politique –notamment *via* la constitution d'un petit groupe de consultation, chargé de donner des conseils et des avis quant à un futur projet de politique orientale européenne, le Partenariat oriental. Ces experts, dont le rôle et l'interconnexion forte avec le champ politique polonais –à tel point qu'on a pu parler d'espace intermédiaire de l'action publique pour qualifier ce milieu décisionnel spécialiste de la politique étrangère– ont été souligné, ont une double légitimité, scientifique et politique, mais aussi nationale et européenne. Certains, dénommés « entrepreneurs d'Europe » du fait de leurs trajectoires, carrières et expériences leur ayant assuré une solide socialisation professionnelle et politique européenne, sont en mesure de transmettre un certain nombre de compétences « européennes »¹. Ils bénéficient d'une solide réputation et d'une forte légitimité personnelle qui rejaillit sur les institutions, souvent des *think-tanks*, dont ils font partie ou qu'ils dirigent. Lors du travail de préparation du projet de Partenariat oriental, ces personnes ont été consultées –à titre individuel ou comme représentant de leur institution– du fait de leur expertise, qui se résume pour certains d'entre eux à leur expérience sur un sujet donné, à leur connaissance pratique. Le fait pour les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de consulter certains experts et d'écouter leur avis n'induit pas forcément l'existence de carences au niveau de l'administration polonaise comme on pourrait le croire², mais correspond plutôt à une tendance de fond et à une transformation des manières de travailler au sein même du ministère. En effet, selon Karolina Pomorska, le ministère apprend

¹ Les notions de « carrière » et de « socialisation » sont d'ailleurs fortement interdépendantes. Rappelons que la première se définit « à la fois comme la trajectoire objective des individus en termes de postes et de positions occupés et comme un parcours de socialisation-resocialisation continué au long de la vie ». Jean-Michel EYMERI, « Professions », *op.cit.*, p.610.

² Vincent TRIEST, « L'externalisation de l'expertise comble-t-elle une carence interne à l'administration ? », in JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, *op.cit.*, 2004, pp.53-62.

doucement à multiplier les contacts informels avec des experts : « les experts eux-mêmes sont poussés à prendre de plus grandes responsabilités, dans la mesure où les dynamiques du fonctionnement de l'UE ne laisse pas assez de temps pour faire valider chaque décision au plus haut niveau ministériel. Le "circuit de la décision" a ainsi été raccourci et très souvent, les décisions et responsabilités demeurent aux mains du plus bas niveau décisionnel. La question de l'octroi aux experts par Varsovie et les plus hauts niveaux décisionnels d'une grande confiance reste cependant encore sensible et progresse parfois selon le schéma "un pas en avant, deux pas en arrière" »¹. En vertu de la culture de l'expertise primant au sein des institutions européennes, le fait, pour des acteurs nationaux d'avoir eux-mêmes recours à l'expertise, constitue une tentative d'imposer leur point de vue². Le but du recours à l'expertise des *think-tanks* est donc, selon cet auteur, de réduire le circuit de la décision pour qu'il soit plus réactif aux obligations du calendrier et de l'agenda européen, en passant outre les querelles internes ou les résistances pouvant émaner de certains échelons hiérarchiques ou départements. Or, une autre dimension de ce recours à l'expertise des *think-tanks* est identifiable : il semble qu'il s'agisse pour les responsables politiques du ministère, et plus généralement du pouvoir politique polonais, d'un moyen de légitimation du travail de l'administration. Le but est de conférer à cette dernière une nouvelle légitimité, basée sur l'expertise, notamment en copiant les logiques de fonctionnement des institutions européennes où la norme experte est la règle³.

¹ Karolina POMORSKA, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », art.cit., p.47.

² Irène BELLIER, Marc ABELÈS, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », art.cit., p.437.

³ Il faut noter que les dirigeants des *think-tanks* d'Europe centrale et orientale sont conscients de leur rôle et cherchent à mettre en avant leur expertise, en copiant les manières de fonctionner de leurs homologues ouest-européens et des experts présents à Bruxelles. Se reporter aux travaux suivants : Pavol DEMĚS, « The role of think-tanks in shaping EU policies », publication du *European Council on Foreign Relations*, 16 décembre 2009, disponible sur : www.ecfr.eu ; Jacek KUCHARCZYK, Piotr KAZMIERKIEWICZ, *Learning from the experience of West European think-tanks : a study in think-tank management*, rapport de l'*Institute of Public Affairs*, Varsovie, 2007, disponible à l'adresse : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=62&ln=eng>. Le *Center for Eastern Studies*, en coopération avec le centre d'études européennes Natolin, a également organisé le 15 décembre 2009 à Varsovie une journée de rencontre entre experts polonais de différents *think-tanks* et des membres de l'administration sur le thème suivante : « *EU public diplomacy – Inspirations for Poland* ». Le but était de discuter des moyens d'améliorer la visibilité des analyses polonaises et des experts au sein des débats européens, notamment dans la perspective de la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2011.

Précisons un peu. Selon Olivier Baisnée et Romain Pasquier, le processus d'eupéanisation à l'œuvre dans les États membres de l'Union européenne conduit, au niveau national surtout, à une redistribution des ressources entre acteurs. L'étude des différentes positions et carrières montrent qu'il existe des luttes de position entre acteurs¹, mais également des dynamiques d'utilisation de certains par d'autres, et ce à des fins spécifiques. Il semble dès lors intéressant de « se pencher sur les processus de démonétisation ou d'accroissement de la rentabilité des ressources sociales lorsqu'il y a actualisation de celles-ci autour des enjeux européens. Car en fonction des contextes qui leur donnent sens, les valeurs relatives de ces ressources changent ; et ceux qui les activent peuvent de la sorte transformer (faire disparaître, amoindrir, acquérir ou renforcer) des positions de pouvoir dans l'espace social qui peuvent être spécifiques ou non selon les échelles »², certains acteurs pouvant notamment « transférer certaines ressources sur différents espaces, en fonction de stratégies distinctes ou cumulatives »³. Autrement dit, il s'agit dans ce cas pour le chercheur « de repérer des catégories de ressources sociales concernées par l'enjeu communautaire et de voir les groupes qui les détiennent indépendamment du contexte européen ou qui s'en emparent en fonction de ce dernier. Il peut s'agir de savoir-faire administratifs ou professionnels, de l'expertise (capacité à constituer des dossier européens, maîtrise du droit communautaire...), de ressources financières (fonds structurels, programmes communautaires...) ou de ressources nobiliaires (aptitude à mobiliser des réseaux de façon informelle, sans passer par des procédures formelles d'accréditation comme les élections, les demandes publiques ou les procédures administratives) »⁴. Parler de « processus de démonétisation ou d'accroissement de la rentabilité des ressources sociales » semble être valable dans notre cas précis, et ce pour caractériser le processus d'implantation de transfuges de personnel très qualifié de l'UKIE vers d'autres ministères et institutions polonaises. Mais l'évocation de ces processus semble ici également pertinente pour qualifier l'utilisation que

¹ Didier GEORGAKAKIS, « La sociologie historique et politique de l'Union Européenne : un point d'ensemble et quelques contre points », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne – Perspectives critiques », *op.cit.*, pp.53-85, p.74.

² Olivier BAINÉE, Romain PASQUIER, « Européanisation et sociétés politiques nationales », *op.cit.*, p.29.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

fait le pouvoir politique polonais des experts. Cet élément est effet essentiel car il permet d'évaluer les configurations qui se dessinent entre monde politique et monde savant au sein desquels gravitent les figures des « entrepreneurs d'Europe ». Ceci offre un panorama transformations des rapports de force politique au sein du champ administratif –où ceux qui ont la meilleur expertise dans les ministères ont tendance à occuper dorénavant les postes les plus importants– et au niveau de la représentation politique et de sa légitimité. En effet, pour le pouvoir politique et ses représentants, se réfugier derrière l'expertise est non seulement un moyen de posséder un argumentaire solide pour convaincre les partenaires européens, mais également d'accélérer le processus décisionnel en « zappant » les rapports de forces entre différents départements qui peuvent allonger le circuit de la décision. Se dégage ici une spécificité nouvelle du rapport au politique des têtes dirigeantes du ministère polonais des Affaires étrangères, qui cherchent, semble-t-il, à aller plus vite, mais également à gommer l'aspect politique de certains dossiers plutôt polémiques pour leurs partenaires –comme la politique orientale de l'UE, longtemps mise à l'écart de l'agenda politique communautaire. À cette fin, et *via* le recours à l'expertise des *think-tanks*, l'action publique est construite sur un registre « apolitique », mode d'action plutôt singulier privilégiant la technicisation et la juridicisation du propos. On retrouve ici une des hypothèses centrales des travaux d'Andy Smith sur le gouvernement de l'Union européenne. En effet, cet auteur souligne qu'au sein de l'UE « la "dépolitisation" est le registre de légitimation le plus puissant pour réussir dans les négociations communautaires. Techniciser les enjeux est tout d'abord une stratégie estimée efficace par un échantillon large d'acteurs pour pouvoir délégitimer les adversaires au sein de sa propre institution, qu'elle soit la Commission, les Comités préparatoires du Conseil ou le Parlement européen. Au sein d'un gouvernement où les interventions "politiques" sont souvent assimilées à des plaidoyers déguisés pour un intérêt national, un acteur non-initié à la négociation communautaire peut très vite se disqualifier d'office. Ensuite, face à des concurrents politiques s'appuyant sur les arguments passionnés mais souvent peu étayés par les expertises économiques juridiques, la dépolitisation permet plus aisément de construire les alliances et donc, les puissances de vote au collège, au Conseil et au Parlement, et ceci loin des yeux de publics susceptibles d'ébranler les accords tactiques tissés en coulisse »¹.

¹ Andy SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne – Une sociologie politique*, *op.cit.*, p.82. Sur ce point et dans cet ouvrage, se reporter également p.6 et pp.173-176. Toujours du même auteur et sur ce sujet, voir aussi : Andy SMITH, « Conclusion : Politics in the European Union », in SMITH Andy, Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

Autrement dit, les acteurs cherchent à dépolitiser les négociations communautaires du fait de la norme implicite du compromis qui régit le processus décisionnel européen. Une « sociologie de cet apolitisme »¹ – l’apolitisme étant compris comme « l’ensemble de savoir-faire et de savoirs dont les fonctionnaires seraient les détenteurs exclusifs »² – est alors possible : présent dans la mise en œuvre d’une action publique à destination communautaire³, il est privilégié par la Commission européenne mais également par les États membres. Cette mise en exergue de l’apolitisme correspond, d’après Cécile Robert qui l’a étudié dans le cas de la Commission européenne⁴, à un effacement de la dimension politique d’une action publique par nature politique *via* l’utilisation d’un savoir technique – dans le cas étudié ici, l’expertise des *think-tanks*. Cet effacement du politique s’opère à travers deux dimensions, identifiées par Cécile Robert⁵ : dans la construction par les fonctionnaires de leur identité politique, mais aussi dans le mode de légitimation des diplomates polonais parlant au nom de leur État dans les négociations, pour rendre compte de leur action, *i.e.* du projet de Partenariat oriental. Néanmoins la dimension politique existe dans ce projet, même si le texte présenté par la Pologne et son discours officiel tendent à réduire cet aspect.

Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy, op.cit., pp.201-206, p.203.

¹ De nombreux travaux récents de science politique et de sémiologie se consacrent à ce sujet. Voir, entre autres : Olivier BAINÉE, Andy SMITH, « Pour une sociologie de l’apolitique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard et RIUTORT Philippe (dir.), *Qu’est-ce que l’analyse sociologique de la politique ? Méthodes, objets et controverses*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, pp.335-354 ; Roser CUSSÓ, Corinne GOBIN, « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.5-11 ; Roser CUSSÓ, « Quand la Commission européenne promeut la société de la connaissance », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.39-52 ; Cécile ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l’air ? », *Pôle Sud*, vol 15, n°1, 2001, pp.61-75 ; Cécile ROBERT, « L’expertise comme mode d’administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d’alliance », *Politique européenne*, n°3, 2003, pp.57-78.

² Cécile ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l’air ? », *art.cit.*, p.65.

³ Cet apolitisme est également présent dans d’autres instances internationales. Se reporter à l’étude de cas suivante : Jean-Louis SIROUX, « La dépolitisation du discours au sein des rapports annuels de l’Organisation mondiale du commerce », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.13-23.

⁴ Cécile ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l’air ? », *art.cit.*, p.65.

⁵ *Ibid.*, p.63.

Il semble donc bien exister chez les décideurs en poste une volonté d’asseoir la légitimité de leur pays au sein de l’UE –par opposition au gouvernement précédent– sur la valorisation de la dimension apolitique de leur travail. Ceci permet en effet aux décideurs polonais, toujours en suivant la logique de Cécile Robert¹, de renégocier la place de leur État au sein de l’UE. De fait, les diplomates polonais peuvent présenter la Pologne et son projet de Partenariat oriental en tant qu’experts et non comme décideurs, valoriser leurs compétences techniques pour comprendre les problèmes liés à l’Est, tout en taisant les choix politiques opérés dans la définition du problème public « voisinage oriental ». Ces points politiques passés sous silence sont par exemple l’idée d’une similitude de trajectoire entre la Pologne et ses voisins de l’Est et donc la nécessité de guider ces États sur la même voie, sans jamais se poser la question de savoir ce que ces États veulent vraiment. Par ailleurs, la technicisation du débat, l’emploi de termes techniques est stratégique : il permet de montrer aux partenaires de la Pologne à quel point le travail de ses représentants est, contrairement à ce qui leur a souvent été reproché par le passé, neutre et technique. Ceci limite *in fine* la capacité de ses partenaires à sanctionner son projet, en partie parce qu’aucun « vice de forme » technique n’est repérable, mais également parce que cette forme de présentation technique d’un projet rend difficile aux autres États membres la compréhension des enjeux sous-jacents. Au final c’est « l’apolitisme en acte » de la Pologne (du discours de ses acteurs, et de son projet de politique) qui lui « permet de conquérir le leadership »². Le refoulement de la dimension politique du projet, grâce à la compétence des experts sciemment employés, est mobilisée comme ressource politique, mais aussi comme source de légitimation –ce qui permet aux dirigeants polonais de mener à bien la genèse du Partenariat oriental, mais également de s’assurer une place de choix à leur État parmi les partenaires européens.

Au final, cet usage de savoir-faire européens possédés par un certain type d’acteurs, les experts des *think-tanks* et par une partie du pouvoir politique polonais, dans un but de promotion d’une action publique européenne (le Partenariat oriental) et pour s’assurer *in fine* par sa capacité à mener à bien la genèse de ce projet une place légitime au sein de ses partenaires européens, correspond à la capacité des acteurs politiques d’influence du niveau

¹ *Ibid.*, pp.66-68.

² *Ibid.*, p.68.

européen et à agir comme des « entrepreneurs politiques »¹. Autrement dit, une autre forme d'europanisation apparaît ici, cette fois « ascendante » : le niveau national sait influencer le niveau communautaire. Loin de constituer une limite à l'europanisation, les usages stratégiques et de légitimation par les acteurs politiques polonais des savoir-faire européens – ce qui, rappelons-le, ne s'oppose pas à un apprentissage de fond et à une europanisation cognitive – ne sont alors en fait qu'une autre forme d'europanisation de ces acteurs.

Le but de ce chapitre visait, rappelons-le, à identifier une deuxième variable explicative au leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental. Il a pu être démontré que les décideurs polonais appartenant au milieu décisionnel identifié précédemment – vaste espace intermédiaire entre monde savant et politique – ont acquis, par apprentissage stratégique ou assimilation cognitive un savoir technique dit « européen » car relatif aux manières de faire politiques et techniques en vigueur au sein de l'UE. Ils savent dorénavant comment monter un projet, le présenter et le vendre à leurs partenaires. Ce savoir technique des décideurs polonais qui constitue un changement majeur dans leur manière de faire, se manifeste par l'utilisation d'un savoir technique européen. Ce dernier vient d'un processus d'apprentissage et d'assimilation cognitive -ce mécanisme pouvant être stratégique et/ou cognitif. Cet apprentissage est le symptôme d'un processus plus général d'europanisation à l'œuvre de la politique étrangère polonaise. Celle-ci explique, selon nous, l'acquisition d'un savoir technique européen et *in fine* le leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental.

Les dynamiques d'europanisation identifiées dans ce chapitre s'opèrent à plusieurs niveaux : elles peuvent être soit institutionnelles –au sein d'un ministère– ou individuelles –*via* certains acteurs clés dits « entrepreneurs d'europanisation »–, et se faire dans un sens descendant, horizontal –*via* les figures entrepreneurs d'Europe– mais aussi ascendant –dans un usage stratégique du rapport à l'Europe ayant comme ultime but la légitimation des projets polonais. Encore une fois, il est nécessaire de souligner que cette europanisation de la politique étrangère polonaise se déploie au niveau des manières de faire de la majorité des

¹ Cette notion est utilisée pour la Pologne par Michał Natorki : Michał NATORSKI, art.cit., p.65. Pour une définition, se reporter au chapitre II.

acteurs chargés de cette politique, sans pour autant induire un report de leur allégeance politique ou bien l’effacement de la dimension nationale de leur action et de leur socialisation. Pour reprendre une des conclusions des travaux de Jacques de Maillard et Andy Smith, « il y a européanisation dans la mesure où les acteurs modifient leurs savoirs et savoir-faire en tenant compte des contraintes du jeu européen mais il ne s’agit pas d’un changement du système d’allégeance au sens d’une transnationalisation. Ces acteurs se situent dans l’espace flou, oscillant entre volonté de parvenir à des accords communautaires et préservation des intérêts nationaux. Autrement dit, l’européanisation ne signifie pas l’adoption des schèmes de pensées bruxellois, mais une redéfinition des objectifs et des identités organisationnels en lien avec l’espace d’action publique européen »¹.

¹ Jacques de MAILLARD, Andy SMITH, « La sécurité intérieure entre logiques d’action nationales et européennes : un milieu professionnel sans société politique », *op.cit.*, p.219.

Conclusion de la troisième partie

Cette troisième et dernière partie de l'étude de la genèse du Partenariat oriental a essayé de répondre à la question du « pourquoi ? » de cette genèse : quelles sont les variables explicatives d'un tel phénomène ? Quels sont les facteurs qui expliquent le leadership polonais ? Pour développer notre analyse, la mise en évidence de deux variables explicatives a été nécessaire. Ces variables se situent à un niveau interne, dans la configuration nationale d'acteurs polonais qui a chronologiquement travaillé en premier sur ce projet de politique. Étant donné que ces acteurs polonais ont construit et mené à bien ce projet, il semblait en effet légitime de postuler que les explications du pourquoi de cette politique se situent à leur niveau. De fait, d'après la sociologie politique de l'action publique, il existe une relation entre les acteurs qui produisent une politique publique et les caractéristiques de cette politique. Mobilisant les outils de la sociologie politique de l'action publique et par le biais d'une méthodologie appropriée consistant à faire une sociologie des acteurs de la décision, nous avons ainsi pu mettre en évidence l'existence, dans le processus de genèse de la proposition polonaise de Partenariat oriental, d'un espace intermédiaire entre savoir et pouvoir, qui constitue un milieu décisionnel diffus où les *thinks-tanks* ont un rôle politiquement important. Cet espace est en effet lieu de la mobilisation d'experts différents possédant deux types de savoirs, savoir historique et savoir technique. Leur impact est d'une importance primordiale : il permet à la proposition polonaise d'être considérée comme acceptable par les autorités polonaises puis par leurs partenaires, à la fois dans le cadrage du problème public « voisinage oriental » et dans la manière d'envisager une future politique correspondant aux canons européens. La première variable explicative est relative à la nécessité pour les dirigeants polonais de créer une politique de gestion du voisinage oriental ; elle renvoie au cadrage du voisinage oriental comme problème public. La seconde variable explicative est relative au « comment faire » dans la construction d'une action publique au sein de l'UE, aux options à privilégier en termes de politique publique ; elle renvoie aux savoir-faire européens mobilisés par ces acteurs polonais pour assurer la promotion de leur projet de Partenariat oriental et un relatif consensus sur celui-ci parmi leur partenaires européens.

Grâce à ces deux variables, une explication cohérente à la genèse du Partenariat oriental est avancée, qui répond à notre hypothèse centrale de recherche : a été mis en

évidence dans cette partie pourquoi la Pologne tient un rôle leader dans la genèse du Partenariat oriental, ce qui expliquerait *in fine* le succès de la mise sur l'agenda de cette politique au sein de l'Union européenne. Cependant, il convient ici de nuancer la portée de cette explication, qui ne saurait en exclure d'autres, également envisageables : la mobilisation d'un autre angle d'approche aurait sans doute donné d'autres résultats. L'accent était ici mis sur le rôle de la configuration d'acteurs polonais intervenant dans la mise en place de cette politique européenne : cet angle d'analyse induit de se concentrer uniquement sur les variables internes, domestiques, de la genèse du Partenariat oriental. Peut-on pour autant dire que ce sont uniquement les décideurs polonais qui sont responsables du succès de la mise sur agenda de cette proposition, acceptée par la suite au printemps 2008 par le Conseil de l'UE et le Conseil européen, avant d'être formalisée par un texte de la Commission à la fin de cette même année ? Avec un autre angle d'analyse, certaines variables explicatives différentes apparaîtraient sans doute et seraient à prendre en compte pour comprendre le succès de la proposition polonaise de Partenariat oriental. En ce centrant sur le niveau européen de cette action publique européenne, le poids du contexte devrait ainsi être apprécié à sa juste valeur : les priorités de l'agenda européen au début de l'année 2008 (et notamment l'initiative française d'une *Union pour la Méditerranée*) ont offert une fenêtre d'opportunité à la Pologne pour présenter son projet, puis lui ont permis de le voir soutenu par ses partenaires –soutien qui s'est trouvé réaffirmé après son adoption, durant l'été 2008, suite au déclenchement de la guerre en Géorgie. Autrement dit, on verrait sans doute que l'intention d'agir et le transfert de savoir ne suffisent pas toujours au pouvoir d'un État membre pour formuler une proposition de politique acceptable au niveau communautaire : le savoir ne fait pas toujours le pouvoir, surtout dans un processus décisionnel collectif tel que celui de l'Union européenne. Reste que, dans le cadre de cette thèse et de son objet d'étude bien précis, l'explication de type « interne » mobilisée quant au leadership polonais semble la mieux à même de répondre à notre hypothèse de recherche.

Dès lors, qu'avons nous appris sur la genèse du Partenariat oriental ? Dans un premier temps, il a été montré qu'elle repose avant tout sur le cadrage comme *problème public* de la question du « voisinage oriental » par les acteurs de la configuration nationale polonaise. Cette phase de problématisation de l'action publique repose ensuite sur un schème cognitif plus fondamental, ancré plus profondément et qui fournit une matrice d'interprétation et

d'ordonnement des problèmes. À la manière d'une disposition qui s'actualise dans une situation nouvelle donnée et s'adapte aux spécificités de cette dernière, le cadrage du problème public « voisinage oriental » n'est que la réalisation, dans une version actuelle, des mêmes croyances fondamentales quant à la région du voisinage oriental. Ces croyances profondément ancrées relatives à la place de la Pologne dans son environnement géopolitique peuvent être présentées à travers trois mythes : mythe romantique de la nation polonaise, mythe des Jagellon et prométhéisme, mythe de *Kultura* et déconstruction de la relation aux voisins orientaux. Les contenus de ce schème cognitif ont été transmis à la génération actuelle de décideurs politiques polonais par des individus ayant côtoyé la revue *Kultura* et son travail de réflexion sur la relation au voisinage. Ils conditionnent les préférences des décideurs polonais actuels en matière de politique orientale, dans la mesure où ils induisent une certaine problématisation du « voisinage oriental » comme zone proche, amie, mais en difficulté encore et à européaniser. Autrement dit, le schème cognitif fondamental des acteurs permet de comprendre pourquoi il est important pour eux de créer une politique en charge du voisinage oriental et quels en sont les contenus normatifs. Ceci est attesté par l'existence d'un lien de causalité entre cadrage du problème public « voisinage oriental » et schème cognitif fondamental sous-jacent, *via* des réseaux sociaux forts entre générations de décideurs politiques polonais. La mise en évidence de ce lien de causalité est essentiel et permet d'apporter une explication sociologique évitant le piège « idéaliste » sur les origines et le sens de la problématisation du voisinage oriental par les acteurs polonais.

Dans un second temps, il a été souligné que les décideurs polonais ont acquis par apprentissage des pratiques conformes à leur position européenne, qui leur garantissent une bonne compréhension des enjeux du *policy-making* européen et leur permettent de savoir influencer la politique orientale de l'Union. Cette transformation des manières de faire résulte d'un processus d'européanisation de la politique étrangère polonaise à long terme, aux niveaux individuels et organisationnels. Ici aussi l'identification d'un lien de causalité entre européanisation individuelle et organisationnelle est primordiale. Elle passe par la mise en évidence d'acteurs intermédiaires entre monde politique et monde savant mais également entre sphère politique européenne et nationale. Par leurs trajectoires et leurs socialisations, ils sont en mesure d'être des « entrepreneurs d'européanisation », précipitant le transfert de savoir-faire européens et leur apprentissage au sein du ministère polonais des Affaires étrangères. Au final, la stratégie européenne mise en œuvre par les diplomates polonais, leurs

pratiques dans la constitution d'un projet de politique publique et sa promotion auprès de partenaires européens, rendent toute opposition de ces derniers difficile. La comparaison avec les précédentes tentatives polonaises d'influencer la politique orientale européenne montre que, par leur manière de rédiger le projet et de présenter les choses, les dirigeants polonais répondent aux exigences du *policy-making* européen et savent faire un sans faute politique – production de propositions simples et claires, mise en avant de l'intérêt européen, construction d'une coalition de soutien, promotion du projet aux États réticents et aux institutions formelles. Les critiques que peuvent formuler les États membres peu enthousiastes vis-à-vis de cette politique doivent alors être nuancées –donc potentiellement annulées par le travail de pédagogie et de persuasion mené par les diplomates polonais. En effet, tout manque de nuance et de mesure dans la critique traduirait pour un État une logique personnelle de préservation des intérêts nationaux, logique illégitime dans le cadre communautaire. Autrement dit, la transformation du « comment faire » des acteurs polonais en charge de la politique étrangère a rendu acceptable cette politique aux yeux de tous, même si sur le fond, elle est basée sur un cadrage du problème propre à une lecture polonaise de la zone du voisinage.

En plus d'apporter une explication scientifique du leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental, cette partie a mis en avant un certain nombre de points relatifs à l'approche ici mobilisée -à savoir la sociologie politique de l'action publique (européenne)- et à la posture constructiviste retenue. Quelques apports théoriques et conceptuels validant les postulats de ce courant et de cette posture de la science politique semblent ainsi pouvoir être retirés de cette troisième partie.

Tout d'abord, le lien entre savoirs et action publique, la question de l'impact des premiers sur la seconde, ont été une fois de plus mis en évidence. Il existe une nette interpénétration entre savoir et action publique, notamment parce que les acteurs porteurs de savoirs ont tendance à pénétrer dans des milieux proprement politique ou administratif. L'importance du recours aux savoirs et aux savoir-faire d'une catégorie d'acteurs intermédiaires entre monde politique et monde savant a été ici démontrée. Le recours à l'expertise ne traduit pour autant pas une faiblesse des acteurs politiques ou administratifs : il peut également être un moyen pour ces derniers de légitimer leur action, notamment dans le

cadre de l'Union européenne. Dès lors, il appartient au chercheur de prendre en compte les liens ambivalents entre savoir et pouvoir : pour reprendre les propos de Cécile Robert et Antoine Vauchez, « poser ainsi la question de l'articulation des savoirs et de l'espace politique [...] suppose [...] de renoncer à les penser en termes de rapports de blocs, opposant des savoirs préconstitués nés dans le silence des laboratoires à des "décideurs" les mobilisant à des fins de légitimation, pour considérer l'espace frontière et la zone de relative indistinction qui caractérisent ces rapports »¹.

Cette troisième partie a également souligné certains atouts de la perspective constructiviste pour appréhender un processus d'action publique dans l'ensemble de ses dimensions. L'importance des dynamiques sociales et historiques de moyen et long terme pesant sur les acteurs responsables de l'action publique a été mise en lumière. Il a en effet été procédé à une *analyse historique plaçant l'objet dans le temps* : on s'est intéressé aux processus de sédimentation historique et sociale des savoirs ainsi qu'aux récits historiques intégrés par les acteurs, pour voir que ceux-ci déterminent en partie les conditions intellectuelles et pratiques du processus d'action publique étudié. Notre explication a en effet mis l'accent dans un premier temps sur le cadrage par les décideurs polonais du problème public « voisinage oriental » historiquement et socialement construit et donc sur l'origine cognitive parfois ancienne des préférences en matière de politique publique qui en découlent. A également été souligné l'importance des dynamiques d'apprentissage des acteurs, dans une logique d'appropriation (cognitive mais pas uniquement) de long terme, aux niveaux individuel ou organisationnel. La notion d'eupéanisation renvoie donc, dans cette perspective, à un processus éminemment social et historique. En un mot, cette partie a montré une fois de plus qu'il existe bien une dimension socio-historique à toute action publique. Comme le souligne Vincent Dubois, « loin de former un "refuge dans le passé", la recherche socio-historique sur l'action publique est directement confrontée aux enjeux du présent. L'on retrouve le problème posé au départ : si le regard historique peut contribuer à émanciper l'analyse de l'action publique d'une certaine dépendance institutionnelle, il peut aussi, du fait de l'investissement historique croissant des institutions publiques, contribuer à recréer cette

¹ Cécile ROBERT, Antoine VAUCHEZ, « L'Académie européenne – Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, vol.23, n°89, 2010, pp.9-34, p.11.

dépendance sous d'autres formes »¹. Autrement dit, pour comprendre une action publique dans sa globalité, il importe de la replacer dans son ancrage historique et social. Il s'agit, pour reprendre les propos de Bernard Lahire, de « rappeler que les savoirs, les croyances, les représentations ont une histoire, que les apprentissages ont des contextes, que les apprenants ou les socialisés ont des ancrages sociaux (multiples) et enfin, que les appropriations des savoirs, des croyances, des représentations peuvent être socialement différenciées, voilà l'une des grandes fonctions des sciences sociales »². On pourrait également ajouter : de comprendre d'où viennent les stratégies et les raisonnements / calculs instrumentaux des acteurs. Parler de « stratégies socialement situées » chez les acteurs apparaît également, au vu de la démonstration mise en avant dans cette troisième partie, tout à fait envisageable.

Enfin, dernier point, soulignons l'apport de la méthode des associations verbales, qui, en dépit de ses limites, offre à la sociologie politique de l'action publique un instrument intéressant pour tenter de cerner plus précisément les systèmes de représentations des acteurs et ainsi mettre en évidence quels peuvent être les fondements cognitifs à un processus d'action publique, notamment en ce qui concerne le cadrage d'un problème public.

¹ Vincent DUBOIS, «Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire sans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France », *op.cit.*, p.9.

² Bernard LAHIRE, « Prédispositions naturelles ou dispositions sociales ? Quelques raisons de résister à la naturalisation de l'esprit », *op.cit.*, p.307.

Conclusion générale

À propos de l'action d'Ubu roi, qui se déroule
« en Pologne, c'est à dire nulle part ».

Discours d'Alfred Jarry lors de la première
d'*Ubu roi*, le 10 décembre 1896

« Le problème était donc la Pologne : [...] ce
qui se passait là-bas posait (posait à nouveau,
mais pour la première fois depuis bien
longtemps) le problème de l'Europe [...] ».

Michel Foucault, « La Pologne, et après ? »,
entretien avec Edmond Maire, *Le Débat*, n°25,
mai 1983¹.

Cette recherche avait pour objet d'étude la genèse d'une politique publique européenne dans le domaine de la politique étrangère, le Partenariat oriental. Cette politique communautaire qui a vu le jour officiellement en 2008 a pour objectif la gestion des relations entre, d'une part, l'Union européenne et ses États membres et, de l'autre, les États du voisinage oriental appelés « *near abroad* » car n'ayant pas vocation à entrer à court terme dans ce bloc régional mais plutôt à rester des « voisins ». L'étude de cette genèse soulevait un ensemble de questions relatives à la construction d'une telle politique et plus généralement au fonctionnement du processus décisionnel européen en politique étrangère de l'Union. Au-delà de notre cas d'étude précis, relatif à la Pologne et à la coordination de l'action de ses dirigeants au niveau national pour peser sur le processus décisionnel européen, il nous faut retenir des points essentiels dépassant le cadre géographique que nous nous étions fixé... comme le soulignent avec esprit les deux citations mises en exergue ici, ce qui se passe aux marges orientales de l'Union européenne, en Pologne, pourrait également être valable de manière plus générale et souligner des traits saillants du fonctionnement de l'action publique (européenne mais pas uniquement).

Autrement dit, qu'avons nous appris au terme de ce travail, tant sur notre cas d'étude et notre hypothèse de recherche, que du point de vue empirique et théorique ? Cette conclusion s'efforcera d'apporter des réponses claires, tout en mettant en avant les limites, les atouts, les apports et la valeur ajoutée de ce travail pour la science politique.

¹ Se reporter à : Michel FOUCAULT, *Dits et écrits. 1954-1988*, tome IV 1980-1988, Paris, Éditions Gallimard, 1994, pp.496-522, p.498.

Le leadership polonais dans la genèse du Partenariat oriental

Les politiques publiques « élaborent une représentation de l'action à mener qui intègre une double hypothèse sur les causes du problème à traiter et sur les solutions à apporter »¹. Travailler sur la genèse d'une d'entre elles, c'est donc tenter de comprendre pourquoi cette double action se met en place, quelles en sont les origines, et comment les acteurs impliqués font pour l'imposer. Pour répondre à ces questions, une hypothèse de recherche centrale a été avancée. Étant donné les particularités du processus décisionnel européen en matière de politique étrangère, un leadership est nécessaire au sein de ce processus afin de pousser à l'adoption d'une politique publique donnée. Force est de constater, au sein du système européen, le rôle primordial que tiennent parfois certains États membres dans la mobilisation des autres afin de parvenir au compromis et à une décision. Ce leadership conditionne le *comment* et le *pourquoi* de la genèse de cette politique, en influençant à la fois la manière de faire cette politique et le contenu de cette politique. Il s'avère que dans le cas de ce projet de politique de gestion du voisinage oriental de l'Union, la Pologne a occupé cette position de leader : cet État, unité décisionnelle au sein du système politique européen, a géré de façon dynamique les rapports de pouvoir et les conflits d'intérêts au sein de ce dernier pour atteindre des objectifs précis définis comme communs, *i.e.* la mise en place d'une politique de gestion du voisinage oriental. Autrement dit, le leadership politique de cet État a permis la mise sur agenda d'un problème donné et d'un projet de résolution, mais également de parvenir à une acceptation de ce dernier. Notre travail se tournait donc, dans l'étude de la genèse du Partenariat oriental, vers un examen du rôle effectif de la Pologne et de ses dirigeants.

Par conséquent, l'accent a été mis sur l'étude du niveau national où avait été conçu le projet de Partenariat oriental, en se centrant sur le rôle de la configuration d'acteurs ayant travaillé dessus. Une action publique européenne se déploie successivement à deux niveaux : au niveau « domestique », nationalement, au sein d'un État membre, puis au niveau

¹ Olivier GIRAUD et Philippe WARIN, « Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie », in GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Éditions La Découverte, 2008, pp.7-31, p.9.

proprement « européen »¹. Le premier est celui où se coordonnent, au sein d'un État membre, les différentes administrations et acteurs en charge du dossier, sur la position ou le projet qui sera défendu par ce gouvernement au sein du système décisionnel européen. Le second niveau regroupe l'ensemble des actions de promotion de leur position menées par les structures des gouvernements nationaux à Bruxelles. Ceci constitue la « dimension européenne de la coordination nationale »². Le second niveau est bien connu des spécialistes de l'Union européenne qui se focalisent généralement sur les tractations entre États membres et institutions communautaires, nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique publique commune. Or, les pour qu'une politique voit le jour au sein de l'Union, il faut précédemment que les États membres aient coordonné leurs activités internes de *policy-making*, que leurs représentants soient prêts à défendre des programmes cohérents au niveau européen et qu'ils s'assurent que leurs projets et propositions avancés devant leurs partenaires et leur action au niveau domestique soient compatibles³. De la même manière, la genèse du Partenariat oriental s'est chronologiquement d'abord déroulée en Pologne, dont les décideurs ont eu l'initiative en premier. Notre attention s'est ainsi tournée vers les élites polonaises constituant la configuration d'acteurs ayant permis la naissance de ce projet de gestion du voisinage oriental, en partant du constat que ce niveau domestique de l'action publique européenne était souvent méconnu des études sur le processus décisionnel européen. Dans cet objectif, notre hypothèse de recherche se résumait donc comme suit : *analyser la construction collective d'une action publique européenne (ici la genèse du Partenariat oriental), consiste à expliquer l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs qui portent cette proposition de politique publique, c'est-à-dire leurs fondements cognitifs, et à analyser leurs interactions, principalement au niveau national, au sein du pays leader, et marginalement au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire).*

¹ Voir : Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, *op.cit.* ; Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, *op.cit.*

² Hussein KASSIM, « Conclusion. The National Co-ordination of EU policy : Confronting the Challenge », in KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, *op.cit.*, pp.235-264, p.235.

³ *Ibid.*, p.235.

Pour vérifier cette hypothèse et compte tenu de la perspective « domestique » adoptée, l'identification des acteurs du milieu décisionnel polonais semblait indispensable, la mise en évidence des variables explicatives du rôle de cet État dans cette genèse se faisant au sein de cet espace décisionnel de l'action publique. Étant donné que ces acteurs polonais ont construit et mené à bien ce projet, il semblait en effet légitime de postuler que les explications du pourquoi de cette politique se situaient à leur niveau. D'après la sociologie politique de l'action publique, il existe une relation entre les acteurs qui produisent une politique publique et les caractéristiques de cette politique. Deux variables explicatives ont donc été identifiées puis étudiées en profondeur dans la troisième partie de ce travail. La première, relative à la nécessité pour les dirigeants polonais de créer une politique de gestion du voisinage oriental renvoie au cadrage du voisinage oriental comme problème public. La seconde, relative au « comment faire » dans la construction d'une action publique au sein de l'UE, aux options à privilégier en termes de politique publique, renvoie aux savoir-faire européens mobilisés par ces acteurs polonais pour assurer la promotion de leur projet de Partenariat oriental et un relatif consensus sur celui-ci parmi leur partenaires européens. L'identification de ces deux variables a ainsi permis de valider notre hypothèse de recherche, apportant une réponse claire : ce qui explique, selon nous, la genèse du Partenariat oriental c'est le leadership polonais sous-jacent porté par une configuration d'acteurs nationaux, leadership étant lui-même dû à deux éléments. D'une part, le cadrage du voisinage oriental comme problème public européen par ces acteurs –cadrage possible du fait de la présence d'un schème cognitif fondamental relatif à cette question– justifie la nécessité pour l'Union européenne d'intervenir sur ce dossier et de mettre en place une réponse coordonnée sous la forme d'un Partenariat oriental. D'autre part, l'acceptation de ce projet a été possible car ce projet avait été rédigé dans les normes de l'action publique européenne et répondait à certains critères formels et informels du *policy-making* européen, en raison d'une européanisation lente mais progressive de la politique étrangère polonaise (à un niveau individuel mais aussi organisationnel). Autrement dit, c'est bien l'orientation des actions et des stratégies de la première configuration d'acteurs que porte cette proposition de politique publique. Ce sont leurs fondements cognitifs et leurs interactions, principalement au niveau national polonais, et marginalement au niveau collectif (au sein de la coalition de pays partenaires que le pays leader a réussi à construire) qui expliquent la genèse du Partenariat oriental.

La genèse du Partenariat oriental : quels enseignements ?

Au-delà de cette vérification de l'hypothèse de départ, certains enseignements propres à notre cas d'étude peuvent être mis en avant. Certains résultats semblent en effet apporter des connaissances empiriques nouvelles –ou bien en confirmer certaines– quant au fonctionnement du système décisionnel européen et à la mise en œuvre de la politique étrangère de l'UE.

Avant tout, ce travail permet de mettre en avant certaines caractéristiques du fonctionnement du système décisionnel européen et à son *policy-making*. L'importance de la phase de « fabrication domestique » des politiques européennes a été en particulier soulignée. Comme l'avaient déjà montré Hussein Kassim, Guy Peters et Vincent Wright¹, la coordination nationale au sein d'un État membre nécessaire pour la mise sur pied d'un projet qui sera ensuite présenté au niveau européen est un élément essentiel dans le système décisionnel européen. Il a également été mis en évidence certains traits saillants relatifs au processus de mise sur agenda européen. Premièrement, la norme surplombante du consensus, en vigueur au sein de l'UE, impose une recherche de compromis de la part des acteurs qui veulent promouvoir un projet précis de politique. Pour aboutir à ce consensus, il est nécessaire de le construire : promotion, persuasion voire marchandages, construction de coalitions, actions diplomatiques, font partie intégrante du système décisionnel, et ce du fait de l'exigence informelle de consensus. Second trait caractéristique du processus décisionnel européen : si le consensus est la norme et l'objectif à atteindre pour garantir l'adoption d'un projet, rien ne dit que ce consensus doit être total. En effet, ce consensus est bien souvent, pour reprendre les termes de Philippe Urfalino, « apparent »². Parmi les partenaires européens, le consensus est apparent dans le sens où les réticents renoncent à formuler leurs objections : consensus ne veut donc pas dire approbation de tous, mais absence manifeste d'opposition³. Ce consensus apparent est possible parce que, même si un vote est prévu par les traités, les décideurs européens ne recourent pas à son utilisation. Quand bien même la

¹ Hussein KASSIM, B. Guy PETERS, Vincent WRIGHT (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, *op.cit.*

² Philippe URFALINO, « L'esprit des règles de décision », *op.cit.* ; Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », *art.cit.*

³ Dorothy HEINSENBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal Decision making in the Council », *art.cit.*, p.69.

règle du vote à l'unanimité pour les questions de politique étrangère prévaut, elle n'est pas appliquée : à l'instar de Philippa Sherrington, Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken, Helen Wallace ou Dorothy Heinsenber, on a pu noter que, dans la plupart des cas, il n'y a pas de vote formel¹. La logique est plutôt de rechercher l'émergence d'un consensus autour d'une proposition de décision (ici l'idée de mettre en place une politique publique) sans qu'il y ait de débats apparents, ou de délibération formelle. Ici il semble bien que l'on soit confronté à un cas de prise de décision par consensus, où une discussion informelle conduit au ralliement des décideurs européens à l'arrêt de la décision de mettre en place une politique publique. Enfin -et il s'agit là du troisième trait saillant du processus décisionnel européen mis en évidence dans ce travail-, au sein du processus décisionnel européen, un certain nombre de comportements doivent être appropriés, *i.e.* conformes aux attentes qu'implique la participation au système politique européen. Ainsi, le comportement des acteurs au sein du processus décisionnel peut à la fois être marqué par une combinaison de stratégies et de préférences profondément ancrées. Ils peuvent correspondre à ce que Sophie Jacquot et Cornelia Woll nomment des « stratégies socialement situées »², ou bien être intériorisé par apprentissage selon une logique d'appropriation³, la combinaison des deux étant possible.

Autre connaissance empirique apportée par notre travail, au niveau des États membres, un projet de politique n'est pas l'émanation directe du pouvoir politique ou de l'administration, mais est bien souvent la résultante de l'action conjointe d'une élite prenant la forme d'une configuration d'acteurs en interaction –qu'ils appartiennent aux sphères politiques, bureaucratiques ou bien au monde savant. Des acteurs divers participent à la coordination des projets domestiques qui seront mis à l'agenda au niveau européen, certains acteurs étant même « cachés », difficilement repérables et leur action peu connue du grand public. Il en va ainsi des experts ou autres membres de *think-tanks* qui se trouvent en position d'intermédiaire entre mondes politique et savant, entre niveau national et européen. Mandatés

¹ Philippa SHERRINGTON, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, *op.cit.* ; Fiona HAYES-RENSHAW, Wim VAN AKEN, Helen WALLACE, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *art.cit.* ; Dorothy HEINSEMBERG, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal Decision making in the Council », *art.cit.*

² Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *art.cit.*

³ James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Democratic Governance*, *op.cit.* ; James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Rediscovering institutions : the Organizational basis of Politics*, *op.cit.*

par le pouvoir politique qui estime avoir besoin de leur expertise, de leurs connaissances théoriques et de leurs savoir-faire, ils aident au cadrage d'un problème public mais également au déploiement d'une stratégie en vue de faire adopter le projet au niveau européen. Notre travail fournit un exemple concret du déploiement de ces acteurs intermédiaires d'un genre particulier et offre un aperçu de leur contribution au déroulement d'une action publique. Il éclaire les rapports compliqués qui peuvent exister entre pouvoir politique, administration et acteurs experts « extérieurs » et la complémentarité de leurs actions -le pouvoir politique ayant de plus en plus besoin, au sein de la sphère politique européenne du discours expert des *think-tanks* et les membres de ces derniers se livrant une lutte symbolique sans merci pour accéder au statut de conseiller du prince. Mais notre étude permet également de comprendre un peu mieux comment fonctionnent concrètement, au jour le jour, les *think-tanks*, ainsi que leur rôle en politique étrangère, en apportant un exemple européen à des études bien souvent tournées vers les États-Unis. *In fine*, c'est tout le milieu décisionnel de la politique étrangère polonaise qui est mis en lumière dans ce travail. Ce dernier a en effet généré un ensemble de connaissances sur la Pologne elle-même et sur le fonctionnement d'une partie de ses élites. Peu d'études précises de la vie politique contemporaine de cet État ont été publiées en France, et encore moins sur sa politique étrangère, souvent caricaturée. Souvent méconnus des commentateurs d'Europe occidentale, les ressorts de la politique étrangère polonaise s'avèrent pourtant bien plus complexes que ce que les mass-médias ont bien voulu souligner en mettant fréquemment l'accent sur la ligne réactionnaire anti-russe et anti-allemande de la politique des frères Kaczyński. Cette recherche permet au contraire de mettre en avant que la politique étrangère polonaise n'est pas uniquement le résultat d'une ligne politique simpliste impulsée d'en haut, mais que les dynamiques organisationnelles et les interactions au sein d'un milieu se composant de différents types d'acteurs sont également à prendre en compte pour en comprendre la complexité. Ceci est d'autant plus pertinent que la Pologne sera en charge de la présidence tournante du Conseil de l'UE au second semestre 2011.

Enfin, un dernier enseignement peut être tiré de notre travail, relatif à la dimension socio-historique forte de l'action publique, qui doit être prise en compte. Il existe des processus de long terme structurant l'action publique, comme par exemple un ancrage cognitif fort, provenant de dynamiques historiques et sociales anciennes, induisant un système de représentations agissant comme un cadre des possibles pour les acteurs. Autre exemple de ces dynamiques de long terme pesant sur l'action publique, l'adaptation structurelle

(individuelle ou organisationnelle) aux pressions émanant de l'Union européenne, portant le nom d'europanisation. Pour le dire autrement, une action publique doit être replacée dans son ancrage historique et social, les processus de long terme devant être pris en compte dans l'analyse. Mais l'apport de ce travail est également de montrer l'importance des liens de causalité, prenant la forme de relations d'homme à homme, qui expliquent comment des pratiques, des idées politiques, des croyances et des représentations anciennes ou bien sectorialisées (liées au système politique européen par exemple) transitent pour influencer une action publique contemporaine. Les idées et représentations ne flottent pas « en l'air », ils sont véhiculés par des hommes : les vecteurs physiques de transmission doivent être pris en compte pour donner une dimension socio-historique réelle à l'explication des ressorts de l'action publique.

Notre travail semble certes apporter ces enseignements empiriques, il comporte cependant des limites dont nous avons conscience. La plus importante d'entre elles tient sans doute au cadrage très strict de notre objet d'étude qui imposait de se concentrer sur le niveau domestique de la genèse du Partenariat oriental, laissant à la marge les éléments relatifs à la coordination européenne de ce projet. Seul notre chapitre VI a mis en évidence cette dimension européenne de la naissance de cette politique en étudiant la construction du consensus par les diplomates polonais autour du projet et leurs initiatives diplomatiques en ce sens, avant de montrer comment cette politique avait été adoptée. On aura alors pu noter que la connaissance que nous avons de cette étape de cette action publique européenne n'est pas aussi précise et nette que pour la précédente, la faute en incombant sans doute à un manque de matériaux empiriques. Du fait du cadrage initial de notre travail nous n'avons pas réalisé d'enquête de terrain à Bruxelles, limitant ainsi notre connaissance de la coordination au niveau européen sur le projet de Partenariat oriental. Les seules données que nous possédons à ce sujet sont de seconde main. Pour avoir un panorama exhaustif de la genèse du Partenariat oriental, un terrain supplémentaire à Bruxelles aurait sans doute été nécessaire, ainsi qu'une description plus précise du déploiement de cette action publique au niveau européen. Cependant, l'objectif premier d'un travail de thèse ne nous semble pas de proposer un panorama exhaustif sur un sujet donné, mais plutôt de construire un objet d'étude, de le problématiser et d'en proposer une explication (parmi d'autres) qui sera étayée et convaincante. Autrement dit, l'objectif était ici de délimiter précisément un objet à étudier (la

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

genèse du Partenariat oriental), un cadre de questions convergentes vers cet objet (comment expliquer cette genèse), de répondre à cette problématique par le biais d'une hypothèse de recherche (le leadership polonais et le rôle de la configuration domestique polonaise) ; le but final étant de voir en quoi cet objet précis et limité soulevait des questions de science politique. Les limites relatives à la non-exhaustivité de la connaissance empirique du phénomène étudié ne seront peut-être considérées comme un défaut inéluctable à un nécessaire cadrage de l'objet d'étude. Si précis et limité soit ce dernier, il semble bien avoir soulevé des questions d'ordre beaucoup plus général, relatives à la discipline « science politique ».

Montée en généralité et apports pour la science politique

Il avait été souligné dès l'introduction que notre recherche s'insérait dans trois controverses scientifiques qui traversent le champ de la science politique. Une première controverse, relative à la dimension « relations internationales » de notre objet, portait sur les caractéristiques de la politique étrangère de l'Union européenne, sur la nature de cette dernière, son rôle sur la scène internationale en tant qu'acteur unitaire. La seconde controverse, correspondant à la dimension « études européennes » de l'objet concernait les modalités d'action de l'Union européenne dans ses relations extérieures, touchant la question de la gestion des relations avec le voisinage comme nouvel outil de politique étrangère. Enfin, la troisième controverse était relative à la dimension « sociologie politique de l'action publique » : étudier la genèse du Partenariat oriental, c'est en effet poser la question du processus décisionnel de la politique étrangère de l'Union qui a permis à cette politique de voir le jour, la controverse portant sur le processus de décision collective au sein de l'UE. Les apports théoriques de notre travail se situent dans la réponse que notre cas d'étude apporte à chacune de ces controverses.

Concernant la dernière, relative au processus de décision collective au sein de l'Union européenne, ce travail valide une fois de plus l'un des apports de la sociologie politique de l'action publique : il n'existe pas une décision ou un décideur. La décision est en fait un processus décisionnel éclaté, composé de dizaines de micro-décisions amalgamées, où interviennent de nombreux acteurs. Dans le cas de l'action publique européenne, le processus décisionnel se fait « par étapes », imposant des interactions entre différentes configurations d'acteurs. De plus, pour connaître du mieux possible ce processus décisionnel, il est

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

nécessaire de dépasser les seules variables de court terme y intervenant, pour replacer ce processus dans des dynamiques structurantes de long terme. Certes, l'étude des méandres des négociations, des discussions présentes au sein du processus décisionnel européen lors de la création d'une proposition de politique puis lors de sa mise sur agenda est primordiale. Mais il faut également procéder à une déconstruction verticale, en prenant en compte l'amont et l'aval du moment de la décision. La prise en compte de la longue durée dans l'étude d'un processus décisionnel est nécessaire. Elle conduit à déconstruire les différentes phases chronologiques d'une action publique européenne, afin de les reconstruire ensuite et ainsi d'analyser dans le temps les logiques de construction de cette dernière. Cette analyse dynamique, inhérente à la démarche de la sociologie de l'action publique, est primordiale dans la mesure où elle permet ainsi d'élargir la réflexion en se posant les questions de la construction sociale du problème et celle de sa mise en œuvre. Ce faisant, elle introduit des facteurs explicatifs souvent négligés comme les systèmes de représentations sous-jacents ou bien les processus de transformations organisationnelles.

La seconde controverse dans laquelle s'insérait notre objet d'étude portait sur les modalités d'action de l'Union européenne dans ses relations extérieures : la gestion du voisinage constituait-elle un outil de politique étrangère à part entière ? Nous avons montré que la gestion du voisinage oriental obéissait à une logique nouvelle, appelée par certains auteurs « gouvernance externe ». L'UE et ses États membres entendent transformer progressivement leurs voisins en projetant chez ces derniers des normes internes propres à leur fonctionnement (acquis communautaire, État de droit, économie de marché, libre circulation des biens et des personnes...). Cette logique de transformation des voisins provient certes d'un dilemme de sécurité pour l'UE et ses États : il est nécessaire d'assurer leur sécurité externe pour assurer leur sécurité interne. Cependant, comme on a pu le voir dans le cas polonais, cette volonté d'eupéanisation du voisinage est également dictée par un certain cadrage de la question chez les décideurs. L'idée d'une exemplarité des trajectoires de nouveaux États membres de l'Union européenne qui se sont mués en vingt ans, sous l'effet de la perspective de leur adhésion puis de leur entrée, en bons élèves européens, semble induire chez certains décideurs une volonté de transformation du voisinage basée sur une logique de mimétisme. Pour le dire autrement, le cadrage fait par certains décideurs européens de la question du voisinage oriental en rapport avec leur propre expérience, comme zone « européenne, en difficulté, à eupéaniser », légitime certaines modalités d'action externe de

l'Union, regroupées sous l'appellation « gouvernance externe ». On touche ici la question de l'origine et des fondements des nouveaux outils de gestion des relations avec le voisinage, ce qui renvoie *in fine* à la construction de nouveaux mécanismes de politique étrangère européenne.

Enfin, la première controverse scientifique que mettait en exergue notre objet d'étude concernait la politique étrangère de l'Union européenne et la nature de cet acteur sur la scène internationale. La déconstruction de la genèse du Partenariat oriental a permis de montrer que, comme dans de nombreuses politiques publiques européennes, les États membres continuent à peser très fortement dans la définition de la politique étrangère de l'UE. Cette dernière voit l'intervention d'une multiplicité d'acteurs, de stratégies et on ne saurait parler ici de l'Union européenne comme d'un acteur unique. Contrairement à certaines analyses relatives à l'Union européenne en tant que « puissance » sur la scène internationale, qui postulent que cette dernière est un acteur unitaire « voulant que », ou « manquant de volonté »... l'analyse menée ici tend à mettre en évidence les limites d'une telle réification. Cependant, dire que l'Union européenne n'est pas (ou pas encore) un acteur unitaire sur la scène internationale –mais il faudrait sans doute rappeler ici que les États ne le sont pas non plus–, ne signifie pas qu'il n'existe pas une politique étrangère européenne commune. Au final, et c'est ce que notre cas d'étude tend à démontrer, il existe bien une politique étrangère européenne, dont les logiques de construction reposent encore bien souvent sur le rôle et le leadership de certains États membres et découlent des interactions entre niveau domestique et européen.

C'est ici, selon nous, que se situe l'apport le plus important de notre travail. Une des interrogations centrales portait sur les modalités de fonctionnement de la politique étrangère de l'Union européenne. Nous nous interrogeons en introduction sur la construction de cette politique, sur l'implication de certains acteurs. Il s'agissait, au-delà des considérations théoriques sur la nature de l'UE et de son action extérieure, de voir comment se fait concrètement la politique étrangère de l'Union, d'évaluer dans quelle mesure le processus décisionnel de la politique étrangère de l'Union ne faisait pas voler en éclats le mythe d'une UE acteur unitaire et unifié. Or, au terme de notre étude, une réponse claire se dégage. Il apparaît bien que la politique étrangère européenne existe et qu'elle est de plus une politique publique européenne « comme les autres ». Comme pour toute autre action publique, il existe

derrière une politique étrangère un système de représentations sur la cause du problème à résoudre et sur les solutions à apporter, *i.e.* des mécanismes cognitifs de cadrage du problème public. Certaines techniques et savoir-faire propres au champ européen sont mobilisés par certains dirigeants pour la mettre sur pied, et elle peut être utilisée par ces acteurs à des fins de légitimation sur les scènes domestique et européenne. Autrement dit, pour comprendre la politique étrangère européenne, il faut, comme pour toute politique publique, comprendre ses origines et voir comment certains acteurs l'imposent. C'est ici que se trouve la principale valeur ajoutée de ce travail : la politique étrangère européenne est une politique publique comme les autres ; une conclusion qui va à l'encontre des traitements qui en sont faits dans la littérature de la théorie des relations internationales sur la politique étrangère et la décision.

Cet apport théorique n'a été possible que par l'application d'une approche de sociologie politique de l'action publique à un objet souvent cantonné au sous-champ de la science politique que sont les relations internationales. Il s'avère pourtant que l'utilisation de l'approche de la sociologie politique de l'action publique pour étudier un objet tel que la politique étrangère européenne est parfaitement possible, sinon recommandable. La démarche de déconstruction de l'action publique propre permet d'approcher les méandres de la fabrication de la politique étrangère européenne et de tenter d'ouvrir « la boîte noire » de la décision. Elle confirme également la possibilité de réaliser des enquêtes de terrain dans les études de politique étrangère. En se centrant sur les acteurs de la décision, qu'ils soient des hommes politiques, ou plus encore des fonctionnaires ou des acteurs « intermédiaires », et en procédant à une sociologie de ces acteurs, cette approche permet de contourner les écueils de l'accès aux sources, souvent limité par l'obstacle intangible du « secret défense » et des archives classées. Enfin, la sociologie politique de l'action publique, par son inscription au sein de la perspective constructiviste en sciences sociales, rend compte, dans le domaine de la politique étrangère européenne, et selon les termes de Vincent Dubois, « à la fois de la construction sociale du politique (l'objectivation et la mise en forme d'une politique), et de la construction politique du social (la production d'un objet par l'action publique) »¹.

¹ Vincent DUBOIS, *Action publique et processus d'institutionnalisation – Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, *op.cit.*, p.25.

Annexes

ANNEXE 1 – Liste des entretiens réalisés par l’auteur

Premier terrain – 2008

Entretien avec la directrice de l’unité PESD du Département «*Security Policy*» du ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 11 août 2008.

Entretien avec Paweł Świeboda, ancien négociateur polonais pour l’entrée de la Pologne dans l’UE, fondateur et directeur du *think-tank demosEuropa*, Varsovie, 12 août 2008.

Entretien avec Eugeniusz Smolar, directeur du *Centre for International Relations*, Varsovie, 13 août 2008.

Entretien avec Marek Menkiszak, directeur du département d’études russes du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, 21 août 2008.

Entretien avec Bartosz Cichocki, coordinateur du programme Europe orientale / Eurasie du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, 22 août 2008.

Second terrain – 2009

Entretien avec l’adjoint de M. Andrzej Cieszkowski (*Minister plenipotentiary for Eastern Partnership*), Varsovie, 3 avril 2009.

Entretien croisé avec Jan Piekło, directeur de l’ONG *PAUCI* et un de ses collaborateurs, Varsovie, 3 Avril 2009.

Entretien avec Andrzej Ananicz, Varsovie, 6 avril 2009.

Entretien avec Marek A.Cichocki, Varsovie, 7 avril 2009.

Entretien avec l’adjoint du Secrétaire d’État aux Affaires européennes Mikołaj Dowgielewicz, Varsovie, 7 avril 2009.

Entretien avec Adam Eberhardt, un des directeurs adjoints du *Centre for Eastern Studies*, Varsovie, 7 Avril 2009.

Entretien avec Zdzisław Najder, Varsovie, 8 avril 2009.

Entretien avec Grzegorz Gromadzki, expert à la *Stefan Batory Foundation*, Varsovie, 8 avril 2009.

Entretien avec Krzysztof Bobiński, journaliste et observateur politique, directeur de la Fondation «*Unia & Polska*», Varsovie, 9 avril 2009.

Entretien avec Kazimierz Woycicki, journaliste, spécialiste des relations entre l’Allemagne et la Pologne, professeur au *Centre for East European Studies* de l’Université de Varsovie, Varsovie, 14 avril 2009.

Entretien avec Beata Wojna, spécialiste de la politique étrangère de l’UE et de la politique étrangère de voisinage (PEV) au *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, 15 avril 2009.

Entretien avec Maria Sadowska, responsable de l’unité «*Europe dans le monde*» du *think-tank demosEuropa*, Varsovie, 15 avril 2009.

Entretien avec le «*Titular ambassador, Acting Political Director*» du ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 16 avril 2009.

Entretien avec Leszek Jesień, expert en charge de la coordination du Programme sur l’Union européenne au *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, 16 avril 2009.

Entretien avec Marek Saryusz-Wolski, journaliste, Directeur de la revue de l’Armée polonaise *Polska Zbrojna*, Conseiller du ministre de la Défense Bogdan Klich, Varsovie, 16 avril 2009.

Entretien avec la Directrice adjointe du Département «*Politique orientale*» du ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 17 avril 2009.

Entretien avec Rafał Trzaskowski, chercheur au *Natolin European Center*, conseiller de Jacek Saryusz-Wolski, Varsovie, 17 avril 2009.

ANNEXE 2 – Grille d’entretien du premier terrain (2008)

Notre premier terrain était un terrain dit « exploratoire », destiné à cerner plus précisément notre objet d’étude et à confirmer nos premières suppositions quant au rôle de la Pologne dans la construction de la politique orientale polonaise –ce qui explique l’absence de grille d’entretien stricte et la variété des questions posées. Elles ne visaient pas encore précisément le Partenariat oriental, qui avait été accepté seulement deux mois avant cette première enquête de terrain, mais plutôt la dimension orientale de la politique européenne de voisinage (« Eastern dimension »). La grille d’entretien s’organisait donc en trois grands moments : (1) la Pologne et la frontière orientale de l’Union européenne, (2) la Pologne et la dimension orientale de la politique européenne de voisinage et (3) la Pologne et la dimension géopolitique de la frontière orientale.

1/ Poland and the EU’s Eastern border

- 1/ Could you explain me what have been / are the basis of Poland’s Foreign policy in the Eastern borderlands ?
- 2/ How did/ does Poland see the « near abroad » of the European Union ?
- 3/ Does Poland have a specific role to play in this region, compared to other European countries ? Why ?
- 4/ What is the main vision Polish decision makers had / have of the Eastern border ?
- 5/ Would you say that Polish decision makers’ image of the Eastern border fits with other EU member states’ one ?
- 6/ Does the extension of Schengen area since December 2007 have strong consequences on the realities of the Eastern border ? Would you say that there is a new « Schengen curtain » in the making ?
- 7/ What are the main challenges of the Eastern border’s governance ?

2/ Poland and the « Eastern dimension » of the ENP

- 1/ Can you explain me what concretely is what is called « Eastern Dimension » ? What is the genesis of such a project ?
- 2/ Did Poland have a leading role to initiate the ENP and its Eastern Dimension ? What actions were/are made to promote this topic?
- 3/ Was the ENP well welcomed in Poland ? Did/ does this policy fit with Polish expectations ?
- 4/ Following the ENP, the UE’s neighbours should compose a « ring of friends », « in order to avoid new dividing lines in Europe ». Does this fit with the Polish decision makers’ conception of the Eastern border ?
- 5/ On 2008 May the 26th, Poland and Sweden officially introduced other European member states with their « Eastern Partnership » project. Could you explain me why that occurred at this moment ? Why such an alliance between Sweden and Poland ?
- 6/ It is often said that, Poland is promoting an eastern Dimension of ENP since, from its point of view, the EU has « European neighbours » who should be distinguished from the « neighbours of Europe ». Can you explain me what it means ?
- 7/ Does the Eastern Partnership aim at enforcing the « ideological dimension » of the ENP, as it has been said?
- 8/ What are in Poland the institutions dealing with the ENP and Eastern Partnership ?
- 9/ Had / Have your organisation any role in the definition and promotion of the Eastern Partnership project?? Would you say you have a role to play as a « forum of ideas » on such topic ?

10/ Can you explain me which European member states are the supporters of Eastern Partnership ? What are their reasons to support such a project ?

11/ Can you explain me which European member states are hostile to Eastern Partnership ? What are their reasons to reject such a project ?

12/ Do you know if some political bargaining occurred on that topic inside the EU ?

13/ Is there any consensus inside the EU on how the Eastern border should be regarded at ?

3/ Poland and the geopolitical landscape of Eastern border

1/ Would you say that there are tensions between Russia and Poland (and the EU) on the Eastern borderlands topic ? If so, since when and what are their causes ?

2/ Is there any rivalry between Russia and Poland about Ukraine ? About Belarus ?

3/ Would you say that Poland perceives a « Russian threat » ? If so, is such threat also perceived by other European member states ?

4/ Is the Russian foreign policy one of the reasons to promote an Eastern dimension in the ENP?

5/ Some European commentators said that the Swedish / Polish « Eastern Partnership » was a kind of « anti-Russia alliance ». What comments does it inspire you ?

6/ Would you say, like Adam Michnik in an article recently published in *Gazeta Wyborcza* that a « strong Europe bothers Russia » ?

7/ What is the position of Poland on the EU-Russia partnership ? For Poland, what should be the priorities of such partnership ?

8/ What are the reasons of Poland's support to Ukrainian adhesion to NATO ?

ANNEXE 3 – Grille d’entretien du second terrain (2009)

L’entretien commençait par une présentation de notre travail de thèse et de l’objectif de notre présence à Varsovie. Il s’enchainait ensuite par des questions préparées à l’avance, se divisant en trois grands thèmes : récit de vie et trajectoire personnelle ; entretien informatif sur le comment de la genèse du Partenariat oriental ; entretien compréhensif pour cerner les représentations des interviewés. Conformément à la méthode des entretiens semi-directifs, un appareil de relances avait été prévu, qui est ici mentionné dans son intégralité (bien que selon les interviewés, il n’ait pas été forcément nécessaire d’avoir recours à l’ensemble de ces questions supplémentaires pour recadrer ou relancer leur propos). L’entretien, qui durait entre 1h et 1h30, se terminait par le jeu des associations verbales.

Partie 1 – Trajectoire et récit de vie

1/ First of all, could you present yourself (age, function) and tell me what have been your academical path (studies, former jobs), political path (if there is one) ?

2/ How long have you been working in this institution and what is your function inside this institution ? What were your functions in mai 2008 ?

3/ Can you tell me what you job basically consist in, in your everyday work ? (doing reports, meetings ?)

4/ How is your job connected with the foreign policy making process in Poland ?

Appareil des relances :

If think-tank : Are you mandated by the MFA and Prime minister (or other official institution) to make expertise, as a « box of idea » for Polish foreign policy ?

If MFA : Is your department mandated to make concrete propositions to the Foreign Minister and Prime minister ?

If other : would you say that you have a role of observer, of critique of Polish foreign policy, and that your advices are taken into account by the official institutions ?

Partie 2 – Entretien informatif pour resituer la chronologie des événements et le rôle des différents acteurs

1/ Could you tell me how the Eastern Partnership concept and formal proposition has been created inside the Polish institutions ?

Appareil des relances :

Was the first impulsion gave by the European Council of 14 of December 2007 ?

What were the main chronological steps (inside Poland) ?

2/ Do you know who were the different actors involved in the design of such a concept and proposition ?

Appareil des relances :

If think-tank : Was your institution mandated by the Minister to be involved in the making of Eastern Partnership proposition and in the discussions about it ? Were you in charge of the redaction of the final document ? Were you connected with other actors (MFA and others) to design the Eastern Partnership proposition ? Do you know what was the exact role of the Minister of Foreign Affairs and of Prime Minister ? Do you know if the President and his staff had a word to say ? Do you know what was the exact role played in the design of Eastern Partnership by the Polish permanent representation in Brussels ?

If MFA : What was the concrete role of your office in the discussions and in the making of Eastern Partnership proposition ? Were you in charge of the redaction of the final document ? Were you connected with other actors (exterior of MFA) to design the Eastern Partnership proposition ? Were some Polish think-tanks part of the process ? Were some other MFA office committed in the same task than yours ? Were the relations good, or has some overlapping attributions occurred ? Do you know what was the exact role of the Minister of Foreign Affairs and of Prime Minister ? Do you know if the President and his staff had a word to say ? Do you know what was the exact role played by the Polish permanent representation in Brussels in the design of Eastern Partnership ?

If others : Do you think the process was rather opened or done behind closed doors ? If so, it is the normal way of doing in such cases ? According to you, were some institutions more influent in the design of the concept and in which way ? Do you know what was the exact role of the Minister of Foreign Affairs and of Prime Minister ? Do you know if the President and his staff had a word to say ? Do you know what was the exact role played by the Polish permanent representation in Brussels in the design of Eastern Partnership ?

3/ Do you know if there was some other proposition dealing with the Eastern neighbourhood prepared in the same time by other European member states ?

Appareil des relances :

Czech Republic actually was preparing at the same moment than Poland a document called « ENP and Eastern Neighbourhood-Time to Act, Food for Thought » ?

Why was the Polish project then kept and not the other one ?

4/ Some of your colleagues told me that « nothing happens in the EU unless you have stake-holder in certain policies. You need a leader group ». So, how did Poland succeed in being the leader and putting its proposal on the European agenda ?

Appareil des relances :

Why was Sweden chosen as a partner ?

Was some coalition built among European partners to promote the Eastern Partnership ?

According to you is it a « like minded states » coalition, as it has been said ?

If so, how Poland did to build this coalition ?

Had the Polish permanent representation in an important role to play at this stage of the process ?

Do you know if some political bargain occurred between European member states in order to gain support for this project ? (June 2008 Sarkozy in Warsaw, bargaining about Union for the Mediterranean)

5/ What was the exact moment when European partners agreed on launching the Eastern Partnership proposition ?

Appareil des relances :

Was it during the Council of Foreign ministers, on 26 of May 2008 ?

Or was it during the European Summit in June 2008 ?

6/ Do you know if the question was strongly debated among European partners at this moment ?

Appareil des relances :

Had some consensus emerged ?

Do you know if there was a formal vote ? If so, was it a qualified majority vote ?

Were some member states opposed to this proposition ?

Had some member states remain silent ?

Were some actors more influent to push for the Eastern Partnership's adoption ?

Partie 3 – Entretien compréhensif pour cerner les pratiques et représentations des acteurs sur le voisinage oriental et le leadership polonais

1/ It was not the first time that Poland tried to put the Eastern policy of EU on the top of the European agenda, as in 2003 an ‘Eastern Dimension’ had already been promoted by Poland. According to you, how can be explain in the present case the success of setting on the European agenda the Eastern Partnership concept ?

Appareil des relances :

Has something changed ?

Is Eastern Partnership a « shift » in Polish way of doing ?

Would you say that there is a new generation of decision-makers in Poland, with new more European way of doing ?

Is Eastern Partnership an evidence that Poland is now as European as every « old » European member states ?

2/ Do you think that we could speak of an « europeanisation » of polish way of doing in foreign policy ?

Appareil des relances :

Do you think that Polish Foreign policy, and more specifically its Eastern policy, is coming closest to « common European standards » ?

Poland used to be perceived as an « awkward partner » inside EU. Do you think that things are changing ?

Some polish scholars (Karolina Pomorska) underlined in 2006 that « now Poland knows how to play the Brussels’ game ». What comments does it inspire you ?

Are these changes connected with the new Tusk government ? Is there a « Tusk shift » ?

3/ Do you think that Poland has a specific role to play in the Eastern neighbourhood, due to its history and expertise ?

Appareil des relances :

If so, how would you define such a role ?

What are the main focus of Poland’s policy in the Eastern neighbourhood ?

Are there other European member states who also have a specific role to play in the Eastern neighbourhood ?

Is there a « natural understanding » between Poland and these countries on the neighbourhood ?

Do you think that a part of this specific role is to warn other European member states about challenges in the Eastern neighbourhood ?

4/ The Russian reactions to the Eastern Partnership project were quite negative : Aleksandr Barbakov, vice chairman of the Duma warned EU countries to consult Moscow on initiatives that encompass Russian zone of interest. Would you say that there is a symbolic competition between EU and Russia on delimitation of their spheres of influence ?

Appareil des relances :

Is Russia more than a factor influencing the EP ? At least, in the Polish project ?

Some European commentators said that Eastern Partnership was « anti-Russian ». and the Russian seems to believe so, as their reactions tend to prove it. What would allow them to believe that the Eastern Partnership concept is « anti-Russian » ?

Is there an European sphere of influence ?

Does Poland believe that there should be an European sphere of influence ?

5/ One of your polish colleague told me that « Russia is always on the back of the mind of Polish decision-makers », and another that « Russia is somewhere, as a source of problems ». According to you, are these statements relevant ?

Appareil des relances :

Would you say that there is, in Poland, the conscience of a potential « Russian threat » ?

Is Russia perceived in Poland as a threat for the Eastern neighbourhood ?

Is Russia perceived in Poland as a symbolic or security threat for Poland and for Europe ?

Is this threat perceived by other European member states ?

Is it a common point between Poland and some of countries which supported the Eastern Partnership concept ?

Jeu des associations verbales

Let's finish by a little game. The principle is the following one : I gave you a word and you have to give me three words that automatically and spontaneously come into your mind when I pronounce it. After giving me your three words, you shall class them, from the most important (1) to the less important (3).

Consensus

Geopolitics

East

Brussels

Russia

Fin de l'entretien en demandant quels sont les autres acteurs que selon eux, je devrai voir pour avoir un bon aperçu du processus de genèse de Eastern Partnership : According to you, what are the other polish actors I should met in order to have a complete overview of the Eastern Partnership's genesis ?

ANNEXE 4 – Projets polonais pour une politique orientale de l'Union européenne (2003, 2008)

« Non-paper with Polish proposal concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement », Ministère polonais des Affaires étrangères, janvier 2003

« Poland has welcomed the initiation in spring this year of the discussion on the EU New Neighbours initiative, its development under the Danish Presidency and the EU's intention to involve into it the countries that will soon join the Union.

Since the beginning of the process of transformations in Central and Eastern Europe, Poland has always sought good-neighbourly relations with all its eastern neighbours and has advocated EU's active policy towards these countries as well as the Union's assistance in the reform process in Eastern Europe. Only by eradicating divisions between the enlarged Union and its eastern neighbours can stability, security and prosperity be secured at the Union's eastern borders. Poland would like to contribute to shaping Union's policy towards its future eastern neighbours understanding that though important, this is only a part of the EU external relations and the Union's neighbourhood policy. This commitment was already expressed by the Polish Minister of Foreign Affairs in his statement opening the accession negotiations in 1998 and has been confirmed later in the paper of the Polish Ministry of Foreign Affairs of June 2001 on the EU eastern policy. The EU eastern policy should have as its main objective abolishing the existing division lines through assistance and closer co-operation with the adjacent countries that should be based on the common values and interests. Though this paper focuses on the enlarged Union's relations with its direct neighbours - Ukraine, Belarus, Moldova and Russia, there is also an evident need of strengthening the EU policy towards countries of the Caucasus and Central Asia.

Many of the ideas presented in the joint letter of the High Representative, Secretary General J. Solana and Commissioner Ch. Patten of 7 August 2002 and in the Swedish non paper of June 2002, are consistent with the way Poland perceives the development of the eastern policy of the EU. Poland agrees with the conclusions of the GAERC of 18 November 2002, stating that the EU enlargement presents an important opportunity to advance relations with the new neighbours of the Union. Particularly welcomed is the wish of the Council to establish further conditions which would allow the EU to enhance its relations with Ukraine, Moldova and Belarus as well as its recommendation for the Commission and the High Representative to prepare relevant proposals. Drawing from Poland's experience and knowledge of the region concerned, we can perhaps bring some new, fresh ideas to the discussion.

1. Relations with the eastern new neighbours should be developed within a coherent framework, but in an individual way.

EU relations with its future eastern neighbours should be differentiated, depending on the progress of the countries concerned in their reform process, the degree of convergence of their values and foreign policies with these of the EU, and relevant to their aspirations concerning their relations with the EU. On the other hand the countries of Eastern Europe, due to their common historical experience in the 20th century, have a lot of similar problems that result from the legacy of almost a century of communist rule. Despite opening to the West, their economies are still dependent on each other. Moreover, strong political connections exist between them. Therefore it seems reasonable for the EU to have a coherent, comprehensive framework of its eastern policy that will enable individual development of relations with each of the countries concerned, without prejudicing their final formula. This framework could constitute the Eastern Dimension of the EU and facilitate co-ordination of policies of the enlarged EU and its member states towards the EU eastern neighbours, as well as of the projects. It could allow for co-ordination and synergy of activities of the EU and regional as well as international organisations and institutions. In this respect, a more active involvement of the EU in the co-operation within sub-regional structures like the Central European Initiative would be advisable. Such an umbrella (the Eastern Dimension) would also enable a more effective use of the assistance for the Eastern European states. It should furthermore facilitate a greater involvement of international financial institutions and private capital in assistance projects.

The Eastern Dimension of the EU is not meant to compete with the Northern Dimension, but to be complementary to it. It should build on the experience derived from the Northern Dimension as well as from the Barcelona Process, but also of the CEE new member states. In the course of the transformation process Polish institutions, experts and NGO-s have acquired immense experience and know-how, which can be useful for our eastern neighbours. Having been involved in several bilateral and multilateral assistance projects in the Eastern European states, the Polish NGO-s offer unique instruments to affect the transformation process in the countries concerned - instruments that the EU and the governmental policies of the EU member states may not have at their disposal.

Therefore, the policy of the enlarged EU towards its eastern neighbours should consist of three pillars: community (within the CFSP and External Relations), governmental (policies pursued by the member states both bilaterally and within multilateral framework) as well as non-governmental (involving NGO-s and other non-governmental actors).

In the mid-term perspective, the eastern policy of the EU could aim at a gradual progress towards a European space of political and economic co-operation within the area of Wider Europe. It should build on the concept of the common European economic space, already outlined in relations with Russia, including political co-operation and both a social and human dimensions. The existing agreements with Ukraine and Moldova would be upgraded to association agreements, to reflect the increased significance of relations with these countries after the forthcoming EU enlargement as well as their aspirations. There should also be an open option for an agreement with Belarus if its internal political situation improves.

As far as Ukraine is concerned, it is in our opinion in the interest of the enlarged EU to recognise the European choice of this country, which is so important for stability and security in the eastern part of the continent. It is also in its interest to appreciate gearing long-term European policy towards the country's membership of the EU. Although Ukraine's progress in reforms and some aspects of its internal as well as foreign policy are disappointing and are a source of our concern, the policy of critical engagement, dialogue and developing co-operation combined with assistance seems for us to be the most effective and relevant. Otherwise we would risk weakening reformist and pro-European forces in Ukraine. The dialogue should be open and should touch upon the problems of concern for both the EU and Ukraine. Ukraine should have a perspective of having relations with the EU at a level and of the intensity equal to the EU relations with Russia. It should also be able to enjoy the market economy status as soon as possible.

In the case of Belarus, the principle of conditionality should mean an openness of the EU to intensify relations with the authorities, should they initiate democratic reforms. Simultaneously, the support for co-operation with pro-democratic forces and local authorities, for cross-border co-operation and people-to-people contacts, as well as assistance for small and medium sized enterprises, media and non-governmental organisations should be extended. In the present situation, the assistance should focus on the development of the civic society and the society's capability to embrace reforms.

As far as Moldova is concerned, the focus should be on assistance in solving the conflict in Transdnestria, ensuring internal stability as well as in establishing conditions for economic growth and the fight against poverty. The EU should encourage drafting and later implementation of the strategy of integration with the Union, announced by the government of Moldova.

In the long-term perspective, the countries, if they wish so and if they are capable of meeting membership criteria, should have an option of accession to the European Union, though the process of their integration would certainly be much more difficult and long-winded than that of the present candidate countries of CEE. The perspective of joining the EU, however distant, would constitute for them a strong incentive to undertake efforts in furthering democratic and economic reforms.

In relations with Russia, the existing framework for co-operation is well developed and seems to function quite well. Poland supports the priorities identified by the EU and the Danish presidency in the Union's relations with Russia. In the short term, the EU should focus particularly on concluding an agreement on technical arrangements, which would implement decisions of the Brussels European Council of 24 October and the EU-Russia summit of 11 November 2002 on the package of measures for the Kaliningrad Region in compliance with the Schengen acquis and in a way, that will not delay joining Schengen co-operation by the new member states. There is also a need for further discussion within the PCA framework with participation of the neighbouring

future EU member states, Poland and Lithuania, on the possible EU assistance for a Kaliningrad development programme, provided that such a programme is presented by the Russian authorities. In this respect Poland is maintaining its offer of assistance and engagement in implementation of such a programme both on a bilateral basis as well as in co-operation with Lithuania and the EU. Poland looks forward to joining other mechanisms of co-operation with Russia in vital areas, particularly in political and energy dialogue, co-operation in justice and home affairs' area as well as in drafting the concept of the common European economic space.

2. The priorities of EU relations with new eastern neighbours should reflect their importance for the enlarged Union and address the outstanding problems.

While securing integrity of the EU as well as mutual respect of sovereignty of the parties involved, the evolving European space of political and economic co-operation should comprise the following forms of co-operation of the EU with its eastern neighbours :

- Enhanced political dialogue of the EU with the countries concerned. It should be comprehensive and focus on issues of concern for both sides, including human and minority rights, democratic reforms, resolution of regional tensions and conflicts in accordance with international standards, fighting terrorism and trans-national crime, non proliferation as well as global problems. There is certainly ground for co-operation within the area of Common Foreign & Security Policy, including dialogue within the European Security and Defence Policy and possible contribution of these states to the EU missions.
- Assistance in transformations in the countries concerned should be enhanced and reformed - some ideas are presented in the further part of the non-paper. The EU assistance should concentrate on the priority areas that are essential for the reform process. The obvious objectives are the furtherance of democratic reforms, development of civic society including local governments and establishment of civil control of the army. Nevertheless, these objectives will be difficult to meet if there is insufficient legal framework, if institutions are ineffective and the administration does not have adequate capacity, if the judiciary and law enforcement institutions do not work and corruption is rampant. Therefore more effort should be made to assist these countries in coping with these problems. Another priority area of EU assistance should concern ensuring economic stability, sustainable development, furthering economic reforms in Eastern European countries, particularly improving legal and administrative environment for enterprises as well as supporting development of small and medium sized businesses. Countries in transition need external support for modernisation of their social policy, to counteract social exclusion and negative perception of the reforms in the respective societies. Finally, the Eastern European countries will need access to know-how and financial assistance to improve and modernise their management of environment.
- Development of economic co-operation that should be mutually beneficial for the EU and the Eastern European countries, contributing to economic growth, modernisation and the increase of competitiveness of economies of these countries. It has been proved, that trade and investment may be the most important factors for development. Therefore, the focus should be on facilitating trade and investment. The first step seems to be the long awaited recognition of these countries as market economies. They need further assistance in improving competitiveness of their economies, as well as preparing for WTO membership and using the opportunities it offers. After the accession of the Eastern European countries to the WTO, free trade should be established with them gradually. Free trade agreements should also facilitate a gradual harmonisation of business law in Eastern European states with the *acquis communautaire*. Moldova, which already is a member of WTO, could be the first to conclude an agreement of this kind. After free trade agreements have become operational, a possibility of further economic integration should be explored, in areas of common interest of the EU and the countries concerned. In effect, the Eastern European states would develop a more stable and business-friendly environment that would attract investments.

Energy co-operation with Russia and Ukraine aiming at securing stable and reliable energy supply to the enlarged EU should feature high among the EU priorities. The co-operation should also focus on joint infrastructure projects in the energy sector, transport and communications. Particular importance should be given to joint infrastructure projects in the border areas and areas adjacent to the enlarged EU, e.g. border crossings,

including those for local border traffic, roads, rail connections as well as sewage treatment plants. Environment and more efficient energy use are also of growing importance. Finally there is a range of potential co-operation projects making use of a unique natural environment preserved in Eastern Europe, serving both its conservation and development of the region through diversification of its economy (tourism).

- Co-operation in the area of justice and home affairs will be further expanded to tackle common problems, particularly organised crime, including drug production, smuggling and dealing, money laundering, human trafficking and sex slavery, illegal immigration as well as all forms of terrorist activities. It is in the interest of the EU to provide assistance for its Eastern neighbours in joining and observing international agreements, adoption and enforcement of relevant internal laws as well as in establishment of effective border controls with third countries. The EU as a whole and the future new member states, particularly due to their recent experience, should offer the Eastern European states substantial assistance in their fight against corruption and reinforcing their judicial capacity. In the near future we should find a viable solution, in conformity with the Schengen acquis, to allow for local border traffic. The proposals presented in September 2002 by the Commission seem to provide a good basis for such a solution. Readmission agreements should be concluded with Eastern European states. In future, if the conditions are met by the neighbouring states (efficient external border control, travel documents meeting international standards, low risk of illegal immigration), some flexibility in the of visa regime might be considered. Nevertheless, as mentioned above, it should not have any impact on the accession of the new EU member states to the Schengen co-operation nor on the internal security within the EU.
- The EU has recognised the importance of co-operation in solving specific security problems, like the destruction of old weapons. It should be extended to cover prevention and crisis management in case of natural or man-made disasters.
- Any transformation in Eastern Europe, its rapprochement with the EU and recognition of Western values will be impossible without people-to-people contacts, cultural contacts and access to information. Therefore we should provide conditions enhancing these contacts, co-operation between universities and schools, co-operation of regional and local authorities as well as of non-governmental organisations. In this way the EU shall facilitate dialogue of cultures and mutual understanding. The EU and other donors should concentrate their assistance on development of human capital - through scholarship scheme, internships, study visits, seminars and workshops, supporting European programmes and chairs at the universities in Eastern European states and joint projects. Poland and other prospective member states are determined to abolish obstacles for border crossing on our Eastern borders - the procedures should be less time-consuming and more comfortable. It should become the objective of the whole, enlarged EU.

3. Poland shares the position of the EU partners, that developing co-operation with Eastern European states should be gradual and made conditional on their progress in democratic reforms, respect of human and minority rights and other values that the Union is based on, respect of standards recognised by the international community in international relations, building democratic institutions and market economy, improving governance as well as fighting corruption. The conditionality principle should be applied evenly to relations with all Eastern European neighbours, neither discriminating nor favouring any of them.

4. In order to increase the momentum of co-operation of the enlarged EU with its new Eastern European neighbours, a mid-term Action Plan for the Eastern Dimension and Action Plans for co-operation with individual future eastern neighbouring countries could be adopted. It should define further stages of co-operation, objectives and conditions to be met, priority areas as well as EU assistance instruments. Setting a road-map and specifying precise benefits resulting from reforms and development of co-operation would motivate the countries concerned to further reforms. Taking into account the risks of setting dates and targets, that might be unrealistic because their meeting depending first of all on the partner countries, the Action Plans should be agreed upon in close co-operation with the countries concerned. Accordingly, they would be accompanied by their internal country action plans of developing co-operation with the EU. These Action Plans should be reviewed regularly and verified if necessary, according to changing conditions and needs.

5. EU's policy towards new eastern neighbours should be supported by relevant assistance programmes, which should be modelled with an innovative approach. Undoubtedly, there is a need to adjust

assistance instruments to the stage of development of co-operation and progress of the countries concerned in meeting the above mentioned objectives. Even in the case of disappointing performance of authorities of the countries concerned, it is in the interest of the enlarged EU and its Eastern neighbours to keep engaged in co-operation at a relevant level and continue its assistance facilitating further reform process.

With regard to the EU assistance for its future eastern neighbours, Poland suggests considering the following proposals :

- Increase of significance of EU eastern policy after the Unions' enlargement should be reflected in the assistance for its future eastern neighbours. Its value should at least be maintained on the present level, though if possible increased and the use of available resources should be improved. This aim can be achieved through better co-ordination and synergy of the INTERREG and TACIS CBC programmes and introduction of new instruments. The present assistance should be reviewed and focused on the priority areas. Lessons from the experience should be learned and improvements should be introduced. Transferring the management of assistance programmes to the EC Delegations in the recipient countries seems to be a positive step forward. Nevertheless, the application and decision-making procedures are known to be very lengthy and complex. There is certainly a need of their simplification, while still allowing supervising whether the resources are spent properly. Providing wider information on the assistance available, criteria and procedures as well as advice on how to prepare the projects and documents would certainly help to solve the problem. Some forms of assistance are considered less effective than others - e.g. instead of hiring external consultants it could be more effective to contract an adviser that would transfer know-how to the locals and help them to prepare a report or strategy themselves.
- Due to particular needs of countries of Eastern Europe, Poland proposes the establishment of a European Democracy Fund, or of a European Freedom Fund, which would facilitate the introduction of the EU assistance programmes for countries concerned, provided by NGO-s. It would have as its objective promoting democratic values in countries of Eastern Europe and transfer of know-how necessary in the transformation process. Such a fund should allow for necessary flexibility of assistance programmes, which are now too rigid due to centralised management, numerous formal requirements and lengthy procedures. Another solution could be the European Peace Corps that would capitalise on the positive experience and success of its American prototype. A lot of Polish and other European NGO-s that are involved in projects in Eastern Europe would join the EU assistance programmes to a greater extent, if they were more flexible.
- In order to assist the Eastern European countries through the development of human capital, Poland suggests launching special scholarship programme for students from these countries (European Scholarship Programme) and an internship programme for university graduates and young professionals as well as for those with some experience (European Internship Programme). The programmes would allow the beneficiaries to gain knowledge and experience at universities, companies and institutions in the EU countries and then to use them in their own country. Another option could be granting scholarships for students taking up distant learning courses (via Internet) at universities in the EU countries, combined with short stays at these universities.
- Other ways of assistance in human capital development may include: supporting European chairs or European programmes at Eastern European universities, as well as of joint projects carried out together with EU universities.
- Assistance programmes in institution building could facilitate study visits, twinning projects and advice on specific reforms, internships in relevant institutions of the EU member states. There is also a need of assistance in the form of co-financing of training and seminars or conferences on common problems allowing the exchange of experiences, including joint cross-border training projects like the Polish-Lithuanian project of training public administration, border guards and customs officers from the Kaliningrad Region.
- Countries in transition need strong support for developing local government structures, their capacity to perform the tasks they must accomplish in the process of decentralisation, management of social services and financing local investments. Therefore a technical assistance in the form of know-how shared by partner local governments in EU countries, particularly new member states, will certainly be appreciated.

- To meet the immense need of information on the EU, its member states, democratic world etc, the EU should consider assistance in the establishment of the European Information Centres in the Eastern European states. These centres should offer broadband, quick access to Internet and perhaps information materials in a multimedia form. Let's take Poland as example - Institute of High Technologies in Warsaw in co-operation with UNDP and a Japanese donor is now implementing such a project in Ukraine.
- The Eastern Dimension's umbrella should allow the EU to co-finance and prepare a greater number of projects together with international and regional organisations, international and regional financial institutions, as well as with EU member states and private capital.
- Extension of assistance supporting and co-financing projects of development of infrastructure linking the eastern neighbours with the enlarged EU should i.a. allow for the construction of new border crossings.
- Development of regional and cross-border co-operation with the areas adjacent to the enlarged EU should make use of the experience gained in co-operation within the framework of Euroregions and on other forums of regional co-operation like CBSS or the Central European Initiative.
- Small and medium sized enterprises are a major driving force of economic development and further reforms in Eastern European states. Therefore, they should get more significant assistance. This objective could be achieved by training courses, supporting business incubators or establishment of European Investment Fund for Eastern Europe. It would not only facilitate access to start up capital, but first of all provide advice, information and assistance in preparing business plan and initial stages of activity of the company. Projects supporting the development of small business organisations as well as vocational associations should also prove to be useful.
- The EU's assistance programmes should make use of the experience of the future new member states and their know-how, which would also meet expectations of the Eastern European states.

6. There is certainly a need for a more active promotion in the Eastern European states of the European Union, its forthcoming enlargement and of opportunities as well as benefits that can be derived from closer co-operation with the EU. A concerted effort of the member states posts and European Commission representations can make a significant difference. Poland looks forward to co-operation with the EU, its present and new member states, in promoting the idea and knowledge of European integration in the future eastern neighbouring states and providing all possible assistance for these countries, so as to enable them to get ready for capitalising on the opportunities the EU enlargement will bring.

7. Poland hopes to be involved, together with other interested candidate countries which will soon become members of the EU, in the process of forging the EU policy towards its future Eastern neighbours. Poland hopes to be included in the work on proposals by the High Representative and the Commission. It would be most useful both for the EU and its future new member states to include the latter as active observers, after they will have signed the Accession Treaty and before their joining the EU, into existing forums of the EU's co-operation with third parties (particularly with the Eastern European countries). This would allow us to use the time left for accession in the best possible way to get ready to participate in the EU co-operation.

The Ministry of Foreign Affairs is working on more concrete proposals concerning Poland's contribution to the development of Eastern policy of the enlarged European Union - among others projects that could be included in the Action Plan, although it will depend on a further discussion and evolution of this concept ».

« Polish-Swedish proposal – Eastern Partnership », 23 mai 2008

« There is a need to strengthen the European offer in the Eastern direction and to develop an Eastern Partnership. Such a partnership should be based on, but go beyond the current ENP, confirming, on the one hand, the differentiation principle towards relevant neighbours, in line with the ENP assumptions, and, on the other hand, building horizontal links between these neighbours and the EU. In this context, we propose :

- Deepening bilateral co-operation. An offer of more profound integration with the EU should be extended to all eastern partners. First and foremost Ukraine would benefit from this ; others would follow according to ambition and performance.
- Creating a permanent formula for multilateral co-operation.

1/ A deepened bilateral co-operation will include :

- Deepening cooperation on the broader migration agenda and moving towards a visa-free regime, and, in a short-term perspective, making a further step in the visa facilitation process. A road map towards visa freedom, with clearly laid down steps and conditions, should be established.
- Creating a deep Free Trade Area, built upon the basis of series of deep and comprehensive free trade agreements between the EU and the partner countries.
- Enhancing EU support to sector reforms in accordance with European standards.
- Intensifying people-to-people contacts through enhanced student and scholar exchange programmes, civil society platforms and seminars, cooperation and exchanges of local and regional partners etc.
- Adjusting the methodology of the internal reforms and promoting the EU integration process. A new generation of Action Plans, agreed with each of the partner countries, with clear benchmarks and linkage to the alignment towards EU legislation, standards and norms. Reforms should increasingly be assessed against EU standards, with due monitoring by the Commission.
- Successor agreements going beyond present PCA's could be offered to all eastern neighbours in due time and depending on reform progress. The New Enhanced Agreement with Ukraine could serve as a reference, with necessary adaptations to each of the partner countries.
- Ensuring a distribution of EU assistance funds that reflects progress in implementing agreed reform objectives as well as absorption capacity.
- The principle of differentiation among the partner countries is a key element.

2/ Multilateral co-operation Geographical scope :

The co-operation will include 27 EU countries and 6 Eastern partners, embraced by the ENP: Ukraine, Moldova, Azerbaijan, Armenia, Georgia and Belarus (the co-operation with Belarus would initially take place on a technical and expert level – an enhancement would take place if and when conditions allow). Projects within the ENPI framework could also be extended to Russia.

Project-orientation : The co-operation will be based on the implementation of concrete projects.

Flexible participation in projects : Involvement in activities conducted in the framework of the multilateral co-operation will be voluntary and dependent on the interest of particular countries in concrete projects.

Complementarity with regional projects : Multilateral co-operation with Eastern neighbours will be complementary with the existing regional initiatives: the Black Sea Synergy and the Northern Dimension.

Added value

- Encouraging multilateral co-operation between the Eastern neighbours themselves, which will foster regional links.

- Creating a multilateral format to enable addressing issues which not only concern the regions of the Black Sea and the Baltic Sea, but also those which go beyond them, e.g. concerning land borders and initiatives strictly related to EU co-operation with the Eastern neighbours in the ENP framework.
- Enhancing an offer for Belarus, which has not been embraced by any of the EU multilateral initiatives so far. The multilateral co-operation would open an opportunity for inclusion of various social groups, e.g. the youth, SMEs and junior officials, in the co-operation with the European Union.

Financing

Financial resources for the implementation of projects, launched within the multilateral co-operation, will come from the already available ENPI resources (including East regional and CBC lines). Therefore, strengthening the Eastern dimension will be neutral for the EU budget. The EU funds could be coupled with the EIB and EBRD credits, as well as resources handed over by willing EU member states, as well as EEA and other partner countries (promoting the Trust Fund mechanism).

Institutional framework

An institutional structure should be as light-weight and goal-oriented as possible. It should be based on well-trying community mechanisms. Appointing a Special Coordinator might be an adequate formula, as well as creating appropriate working bodies (e.g. conferences or tables) as the needs arise. As the multilateral cooperation develops, ministerial meetings might become a matter for consideration. They could include the EU troika, neighbouring countries and the willing member states. Multilateral parliamentary co-operation would also be of use.

Areas of co-operation

Areas of co-operation might be divided into the following subject fields :

- I/ political and security : Democracy, common values, rule of law, as well as co-operation in the field of foreign and security policy, civil service and local administration ;
- II/ Borders and trans-border movement : Migrations, making visa regimes more flexible, border infrastructure ;
- III/ economic and financial : Implementation of reforms foreseen in the Action Plans; economic integration of the Eastern neighbours, removing trade barriers between the EU and the Eastern neighbourhood ; development of transport and teleinformatic networks ; co-operation between independent regulators ; tourism ;
- IV/ environment : Countering climatic change, environment-friendly technologies, developing ecological consciousness within society ;
- V/ social : Cross-border co-operation, people-to-people contacts, development of co-operation between NGOs, educational programmes, joint research ».

ANNEXE 5 – Tableaux des résultats associations verbales

EAST				
Réponse	fréquence	rang d'apparition	rang moyen d'apparition	codage*
Russia	8	2,3,2,2,1,2,3,2	2,12	n
Ukraine/Belarus/neighbours	7	1,1,1,1, 2,3,1	1,43	n
Asia/Chine/Orient	4	1,1,2,3	1,75	n
orthodox Church/spirituality	4	2,1,2,3	2,00	n
future/future of the EU	3	3,3,3	3,00	-
challenges/important	2	1,1	1,00	-
inferior to the West/undeveloped	2	1,2	1,50	+
huge unused area/space	2	2,1	1,50	-
Ce que l'Ouest ne peut comprendre/complex	2	2,2	2,00	+
Problems	2	2,30	2,50	+
Eastern Europe	1	1,00	1,00	n
History	1	1,00	1,00	n
Poland	1	2,00	2,00	n
Beauty	1	3,00	3,00	-
Energy	1	3,00	3,00	n
Peripheral	1	3,00	3,00	+
Central Europe	1	3,00	3,00	n
Vocation	1	3,00	3,00	-
Myth	1	3,00	3,00	n
Germany	1	3,00	3,00	n
nouveauté/innovation	1	2,1	3,00	-
<i>Moyennes</i>	<i>2,24</i>		<i>2,23</i>	
<i>total de réponses</i>	<i>47</i>			<i>7+/30n/10-</i>

* sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis du caractère menaçant de l'Est [+ : Est menaçant ; n : pas de sens ; - : Est non menaçant]

RUSSIA					
Réponse	fréquence	rang d'apparition	rang moyen d'apparition	codage*	codage**
assertive/imperium/threatening	4	2,1,1,1	1,25	+	+
unpredictable/not understood friend/mystery	4	3,1,1,2	1,75	+	+
Culture/music/littérature	4	3,1,2,1	1,75	-	n
Difficult friend/problems/très difficile	4	3,3,3,2	2,75	+	+
Power/giant/geopolitics	3	1,1,2	1,33	+	+
challenge/important	3	3,2,1	2,00	+	-
gas/Gazprom/energy	3	3,3,1	2,33	+	n
Putin/Medvedev	2	1,2	1,50	-	n
People/grand peuple	2	2,2	2,00	-	n
Mess/terrible système	2	2,3	2,50	+	+
Gorbatchev/history	2	3,2	2,50	-	n
more dialogue/better understanding	2	2,3	2,50	+	-
fascinating/temptation	2	2,3	2,50	-	-
Future/chance (FR)	2	2,3	2,50	+	-
Eastern Europe	1	1	1,00	-	n
Constant factor	1	1	1,00	+	+
Personal friends	1	1	1,00	-	n
democracy	1	1	1,00	-	n
interesting	1	2	2,00	+	-
economics	1	2	2,00	-	n
out dated	1	3	3,00	-	+
Politics	1	3	3,00	+	n
Vodka	1	3	3,00	-	n
<i>moyennes</i>	<i>2,09</i>		<i>2,01</i>		
<i>total de réponses</i>	<i>48</i>			<i>30+/18-</i>	<i>19+/19n/10-</i>

* sens positif (+) ou négatif (-) de la réponse vis-à-vis de l'enjeu que représente la Russie [+ : Russie est un enjeu ; - : Russie n'est pas un enjeu]

** sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis de la menace que représente la Russie [+ : menace ; n : pas de sens ; - : pas menace]

GÉOPOLITICS					
Réponse	fréquence	rang d'apparition	rang moyen d'apparition	codage 1*	codage 2**
politics/realpolitik/power	5	2,1,1,2,3	1,80	n	n
Kissinger/Brzezinski/Foucher/academic discipline	5	3,1,2,2,1	1,80	n	n
Russia	3	1,1,3	1,66	+	n
Geographic location/neighbours	3	1,3,2	2,00	+	n
Geography	2	1,1	1,00	n	n
natural/basic	2	1,2	1,50	n	+
Obsolete	2	1,2	1,50	n	-
Chine/océan pacifique	2	1,3	2,00	n	n
strategy/interests	2	3,2	2,50	n	+
19th century	2	3,2	2,50	-	-
key issue/crucial	2	3,3	3,00	n	+
Problems	1	1	1,00	n	-
Economy	1	1	1,00	n	n
EU tragedy	1	2	2,00	n	-
globalisation	1	2	2,00	n	n
Order	1	2	2,00	n	+
Germany	1	2	2,00	+	n
Coexistence	1	2	2,00	n	+
political game	1	3	3,00	n	n
State	1	3	3,00	n	n
Eastern partnership	1	3	3,00	+	n
Cooperation	1	3	3,00	n	+
<i>Moyennes</i>	1,86363636		2,05727273		
<i>total de réponses</i>	41			8+/31n/2-	9+/26n/6-

* sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis de la pertinence de la grille de lecture géopolitique pour l'Est [+ : géopolitique pertinente ; n : pas de connotation ; - : géopolitique non pertinente]

** sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis de la grille de lecture géopolitique [+ : sens positif ; n : pas de sens ; - : sens négatif]

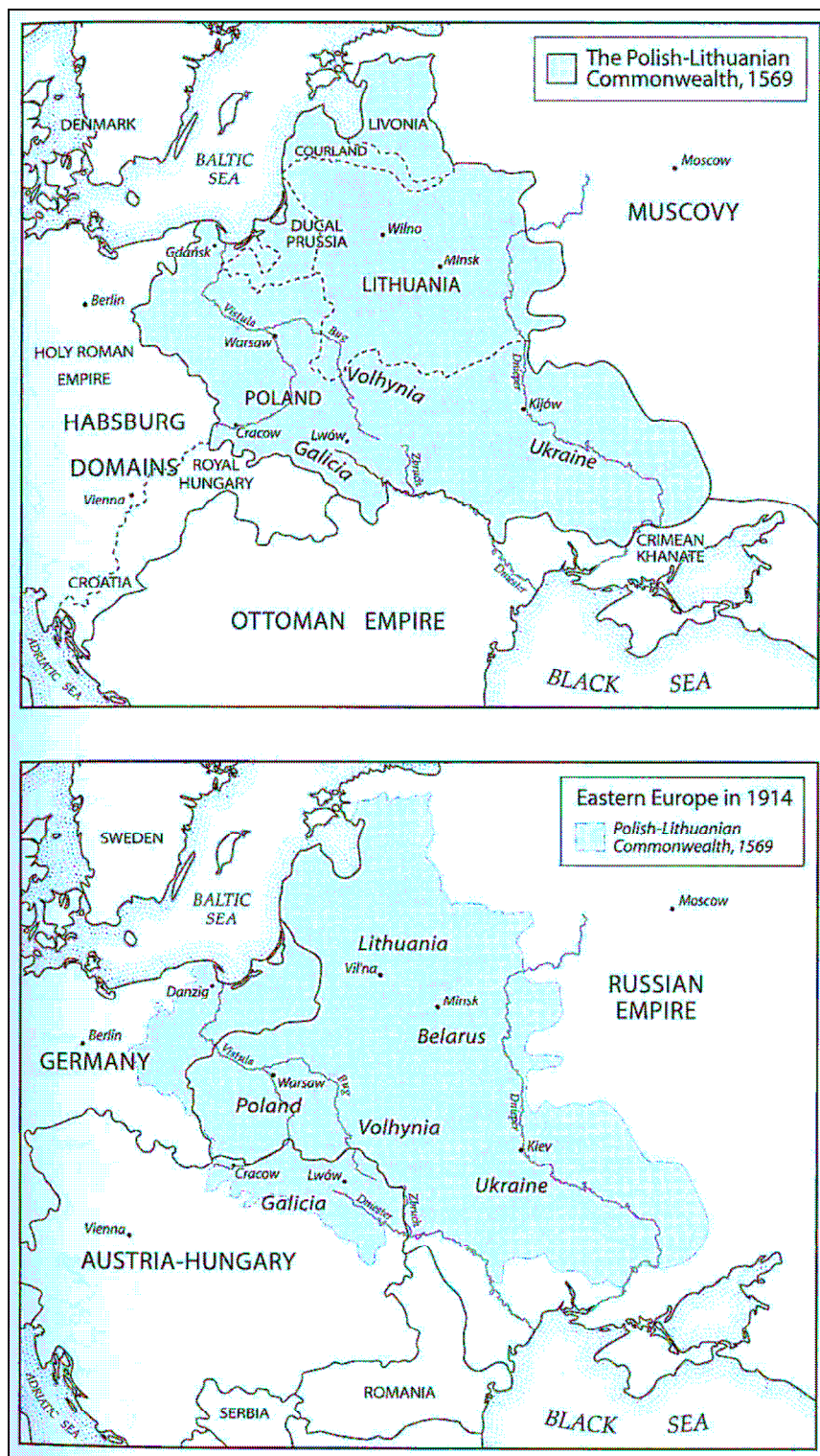
BRUSSELS				
Réponse	fréquence	rang d'apparition	rang moyen d'apparition	codage*
EU/Council/Commission/structure/General Secretary/Parliament/capital/heart (= "EU institutions")	13	1,2,1,1,2,1,3,1,2,3,2,2,1	1,69	+
Beer/chocolates/fried potatoes/Grand Place	6	2,1,3,3,2,3	2,33	-
Schuman/Europe	3	3,1,1	1,66	+
Chance/opportunity	2	2,1	1,50	n
Peace/concorde	2	1,2	1,50	n
less attractive than Paris/ville ennuyeuse	2	1,2	1,50	-
difficult game/demanding	2	2,1	1,50	+
bureaucracy	2	1,3	2,00	n
Million of decisions/complicated structure	2	2,3	2,50	+
consensus	2	3,2	2,50	+
Belgium	1	1	1,00	-
Nexus de la décision européenne	1	1	1,00	+
Interests	1	2	2,00	n
important	1	2	2,00	n
multinational	1	2	2,00	+
problems	1	3	3,00	n
Success	1	3	3,00	n
Post national networks	1	3	3,00	+
Without surprise	1	3	3,00	+
Culture	1	3	3,00	n
Policy	1	3	3,00	+
<i>moyennes</i>	2,24		2,13	
<i>Total de réponses</i>	47			27+/11n/9-

* sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis de son lien immédiat avec les institutions européennes [+ : lien immédiat ; n : aucune connotation ; - : pas de lien opéré]

CONSENSUS				
Réponse	fréquence	rang d'apparition	rang moyen d'apparition	codage*
cooperation/partnership/collaboration	7	1,2,1,1,3,2,3	1,86	+
agreement/reconciliation	6	2,2,3,2,3,1	2,16	+
EU/EU Council	5	1,1,2,2,1	1,40	n
negociation/interests	3	2,1,1	1,50	n
political will/decision/impact	3	3,1,3	2,33	n
disagreement/conflict	2	3,3	3,00	-
politics	2	1,1	1,00	n
understanding	2	1,3	2,00	+
community	1	1	1,00	n
positive	1	1	1,00	+
sensible method	1	1	1,00	+
revitalization	1	2	2,00	+
long process	1	2	2,00	-
diplomatie	1	2	2,00	n
NATO	1	2	2,00	n
coalition building inside Poland	1	2	2,00	n
policy	1	2	2,00	n
difficult	1	2	2,00	-
friendliness	1	2	2,00	+
To water down decision	1	3	3,00	-
process	1	3	3,00	n
UN	1	3	3,00	n
coalition building outside in Europe	1	3	3,00	n
necessary	1	3	3,00	+
prudence	1	3	3,00	n
obliged to live with each other	1	3	3,00	n
<i>moyennes</i>		1,84615385	2,125	
<i>total de réponses</i>		48		20+/23n/5-

* sens positif (+), négatif (-) ou neutre (n) de la réponse vis-à-vis du consensus [+ : sens positif ; n : aucun sens ; - : sens négatif]

ANNEXE 6 – Cartes de la Pologne depuis 1569







Cartes tirées de l'ouvrage suivant : SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, New Haven & London, Yale University Press, 2003, pp.xiii-xv.

ANNEXE 7 – Chronologie

<i>Vie politique polonaise</i>	<i>Politique étrangère polonaise</i>	<i>Contexte du voisinage oriental</i>	<i>Moments clés pour la politique orientale européenne</i>
<p>13 décembre 1981 : loi martiale déclarée par le général Jaruzelski, le syndicat <i>Solidarność</i> est déclaré illégal.</p> <p>Janvier-mars 1989 : « Table ronde » organisée entre le parti communiste et les représentants de <i>Solidarność</i></p> <p>5 avril 1989 : signature d'un accord, <i>Solidarność</i> est légalisé, reconnaissance <i>de facto</i> du pluralisme syndical</p> <p>4 et 11 juin 1989 : élections anticipées semi-libres. Victoire de <i>Solidarność</i> au Sénat</p> <p>Été 1989 : le général Jaruzelski est élu premier président de la République mais il est contraint de confier la direction du gouvernement à un membre de <i>Solidarność</i>, Tadeusz Mazowiecki.</p>	<p>1989-1991 : phase de transition vers une politique étrangère indépendante. Soutien aux revendications nationales de la Lituanie, de l'Ukraine et du Belarus, mais sans reconnaissance officielle des autorités polonaises. Négociations pour le retrait des forces soviétiques du sol polonais.</p> <p>1990 : création du <i>Center for Eastern Studies</i> avec une mission de veille stratégique et de compilation de données sur le voisinage oriental de la Pologne</p>	<p>9 novembre 1989 : chute du mur de Berlin.</p> <p>11 mars 1990 : déclaration d'indépendance de la Lituanie</p> <p>16 juillet 1990 : affirmation de sa souveraineté par l'Ukraine</p> <p>27 juillet 1990 : affirmation de sa souveraineté par le Belarus</p>	

<p>Décembre 1990 : démission du général Jaruzelski de la présidence, élection de Lech Wałęsa à ce poste confirmant la victoire de <i>Solidarność</i>.</p>		<p>Octobre 1990 : réunification allemande.</p>	
<p>Jan Krzysztof Bielecki premier ministre (12 janvier 1991 - 5 décembre 1991) puis Jan Olszewski (23 décembre 1991- 5 juin 1992).</p>	<p>Été 1991 : « <i>Two-track policy</i> » mise en place par le ministre des Affaires étrangères Krzysztof Jan Skubiszewski : politique différenciée vers l'URSS d'une part et les républiques encore fédérées (Belarus, Ukraine, États baltes) de l'autre.</p>		
	<p>10 décembre 1991 : signature d'un traité de coopération interétatique de coopération militaire avec l'URSS.</p>	<p>25 décembre 1991 : chute de l'URSS.</p>	
	<p>1991-1992 : tensions entre la Pologne et ses nouveaux voisins sur la question du respect des minorités polonaises.</p>		
	<p>Courant 1992 : signature de traités de bon voisinage réaffirmant l'inviolabilité des frontières avec, successivement, la Lituanie (5 janvier), l'Ukraine (18-19 mai), puis le Bélarus (23 juin).</p>		
	<p>1992 : début du processus d'adhésion de la Pologne à l'OTAN</p>		
	<p>22 mai 1992 : accord final sur le retrait des troupes soviétiques de Pologne, effectif en 1994.</p>		
<p>1995 : retour des anciens communistes au pouvoir avec l'élection à la présidence de la République d'Aleksander Kwaśniewski.</p>	<p>1994 : visite de Bill Clinton à Prague confirmant l'adhésion de la Pologne à l'OTAN</p>	<p>1994 : signature du Partenariat pour la paix (PPP), structure d'association libre bilatérale entre l'OTAN et un État. Des accords sont signés avec les États suivants : Géorgie, Arménie, Moldavie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Turkménistan, Russie, Ukraine.</p>	<p>9-10 décembre 1994 : Conseil européen d'Essen, où est envisagée pour la 1^{ère} fois ouvertement la question de l'élargissement de l'UE aux anciens pays d'Europe centrale ayant appartenu au bloc communiste.</p>
<p>1997-2000 : Bronisław Geremek ministre polonais des Affaires étrangères.</p>	<p>1996 : accord entre la Pologne et l'Ukraine sur la régulation du trafic frontalier exonérant les Ukrainiens de visas pour venir en Pologne.</p> <p>1996 : création du KIE (Comité pour l'intégration européenne) et de l'UKIE (Office du comité pour l'intégration européenne).</p>		

<p>2000 : Aleksander Kwaśniewski est réélu président de la République.</p>	<p>1998-1999 : rapprochement avec l'Ukraine</p> <p>1998 : début des négociations d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne. Bronisław Geremek rappelle que l'Europe ne doit pas oublier ses voisins orientaux : sa porte doit rester ouverte. Est ici définie la priorité de la politique étrangère polonaise : mettre en place une politique orientale européenne.</p> <p>1999 : entrée formelle de la Pologne dans l'OTAN.</p> <p>1998-2000 : période de vacance du pouvoir à la tête de l'UKIE. En mai 2000 Jacek Sarysz-Wolski est finalement nommé secrétaire d'État chargé de l'UKIE.</p> <p>Juin 2001 : les autorités polonaises transmettent à la présidence de l'UE un premier <i>non-paper</i> concernant le voisinage oriental.</p> <p>2003 : la Pologne accède au statut d'observateur actif au sein de l'UE.</p> <p>Janvier 2003 : rédaction d'un second <i>non-paper</i> polonais.</p> <p>Critiques en Pologne de la PEV, perçue comme un instrument inadapté.</p>	<p>2000-2004 : Vladimir Poutine président de la Fédération de Russie.</p> <p>Second semestre 2002 : présidence danoise de l'UE, ordre du jour dominé par la question de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est. Le Conseil de l'UE d'avril 2002 invite les États membres à se pencher sur les conséquences de l'élargissement.</p> <p>Aôut 2002 : lettre conjointe de Chris Patten et Javier Solana appelant à une « <i>Wider Europe</i> » et mettant en avant l'amélioration des relations avec les voisins, notamment l'Ukraine.</p> <p>Septembre 2002 : conclusions du Conseil de l'UE appelant à la mise en place d'une « <i>New Neighbours Initiative</i> ».</p> <p>11 mars 2003 : communication de la Commission européenne donnant naissance à la PEV (politique européenne de voisinage), qui possède un</p> <p>Novembre 2003 : Révolution des roses en Géorgie suite à</p>	
--	--	--	--

		<p>des fraudes lors des élections présidentielles ; début 2004 le candidat pro-européen Mikheil Saakachvili est élu président de la République.</p> <p>2004-2008 : second mandat de Vladimir Poutine</p>	<p>volet Est et un volet Sud.</p>
	<p>1^{er} mai 2004 : entrée de la Pologne dans l'Union européenne</p>		<p>12 mai 2004 : document d'orientation sur le fonctionnement de la PEV.</p>
<p>25 septembre 2005 : élections législatives. Le parti conservateur <i>Droit et Justice</i> et le parti libéral <i>Plateforme civique</i> arrivent largement en tête.</p>	<p>Octobre 2004 : proposition de la Pologne, conjointement avec l'Allemagne, de reconnaître la position essentielle de l'Ukraine dans la PEV.</p>	<p>Novembre-décembre 2004 : Révolution orange en Ukraine suite au constat de fraudes lors des élections présidentielles. Soutien de l'UE aux orangistes. 26 décembre 2004 : organisation d'un nouveau vote, victoire du candidat pro-européen Viktor Iouchtchenko.</p>	<p>Février 2005 : Plan d'Action de la PEV sur l'Ukraine adopté par le Conseil de l'UE.</p>
<p>23 Octobre 2005 : élections présidentielles. Lech Kaczyński président de la République.</p>	<p>2005-2006 : Stefan Meller ministre des Affaires étrangères.</p>	<p>Décembre 2005 : début de la construction du gazoduc de la mer Baltique, « <i>Nord Stream</i> ».</p>	
<p>Février 2006 : formation de la coalition au pouvoir, avec les partis suivants : <i>Droit et Justice</i>, <i>Plateforme civique</i>, <i>Parti des paysans polonais</i>.</p>		<p>Décembre 2005-janvier 2006 : première guerre du gaz entre Moscou et Kiev.</p>	
<p>5 mai 2006 : modification de la coalition : entrée de <i>Ligue des familles</i>, <i>Samoobrona</i>, au gouvernement.</p> <p>Juillet 2006 : Jarosław Kaczyński premier ministre.</p>	<p>Mai 2006 : démission de Stefan Meller, Anna Fotyga du parti <i>Droit et Justice</i> le remplace. Paweł Kowal secrétaire d'État en charge de la politique orientale. Début d'une politique étrangère nationaliste (Russie et Allemagne sont envisagées comme deux menaces) et anti-européenne. Veto à la renégociation de l'APC avec la Russie ; blocage polonais des négociations sur le Traité constitutionnel européen.</p>		<p>2006 : bilan d'étape de la PEV.</p>

<p>2007 : la coalition au pouvoir dirigée par les frères Kaczyński vole en éclats.</p>	<p>2006 : en raison du bilan d'étape de la PEV, troisième <i>non-paper</i> polonais sur la politique orientale de l'UE ; circulation à la mi-septembre 2006 parmi les chancelleries européennes.</p>	<p>Février 2007 : discours de Munich de Vladimir Poutine sur les objectifs de la politique étrangère russe. Perception au sein de l'UE d'un raidissement de la politique étrangère russe concernant son « étranger proche ».</p>	<p>Janvier 2007 : adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE.</p> <p>Premier semestre 2007 : présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, mise en avant du concept d'« ENP+ » pour différencier les voisins qui ne trouve aucun soutien.</p>
<p>21 octobre 2007 : élections parlementaires anticipées, victoire du parti libéral <i>Plateforme civique</i> avec 41,5% des suffrages exprimés.</p> <p>16 novembre 2007 : Donald Tusk premier ministre. Situation de cohabitation car Lech Kaczyński reste président de la République.</p>	<p>Tournant pro-européen de la politique étrangère polonaise. Radosław Sikorski ministre des Affaires étrangères ; Mikołaj Dowgiewicz secrétaire d'État aux Affaires européennes (UKIE).</p>	<p><i>Non-paper</i> tchèque sur le voisinage oriental.</p>	<p>Mise en place du projet <i>Synergie pour la mer Noire</i>.</p>
	<p>21 décembre 2007 : entrée de la Pologne dans l'espace Schengen.</p>	<p>Premier semestre 2008 : présidence tchèque du Groupe de Visegrád : travail de réflexion sur le voisinage oriental.</p> <p>23 avril 2008 : déclaration conjointe des membres du V4 sur l'Ukraine signée également par la Suède et l'Ukraine.</p>	<p>23 octobre 2007 : le président français Nicolas Sarkozy présente à Tanger son projet d'« Union Méditerranée » ; tensions au sein de l'UE sur ce projet.</p> <p>14 décembre 2007 : le Conseil européen encourage les États membres à développer les volets Sud et Est de la PEV.</p> <p>21 décembre 2007 : élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux États membres (sauf Chypre, la Roumanie et la Bulgarie). Le coût des visas Schengen est fixé à 60 euros.</p> <p>3 mars 2008 : compromis entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy sur « l'Union pour la Méditerranée » (UPM).</p>
	<p>13-14 mars 2008 : lors du Conseil européen, Donald Tusk donne son accord à l'UPM à la condition qu'un</p>		<p>13-14 mars 2008 : le Conseil européen valide le projet d'UPM.</p>

	<p>projet similaire voit le jour pour les voisins orientaux.</p> <p>Mars/avril 2008 : Constitution par le ministère polonais des Affaires étrangères d'un comité de réflexion sur un projet de politique orientale rassemblant fonctionnaires et membres de <i>think-tanks</i>. Contacts entre le ministre polonais des Affaires étrangères et son homologue suédois, début du Partenariat Suède-Pologne. Travail avec la DG Relex de la Commission européenne et le Secrétariat général de l'Union européenne. Travail diplomatique de persuasion des autres États membres, notamment la France et l'Allemagne.</p> <p>Fin 2008 : création au sein du ministère polonais des Affaires étrangères du poste de <i>Minister plenipotentiary for Eastern Partnership</i></p>	<p>Avril 2008 : Sommet de Bucarest de l'OTAN, discussions sur l'éventuelle adhésion (refusée) de l'Ukraine et de la Géorgie.</p> <p>7 mai 2008 : Dimitri Medvedev président de la Fédération russe, Vladimir Poutine premier ministre.</p> <p>Août 2008 : guerre entre la Russie et la Géorgie.</p> <p>Décembre 2008-janvier 2009 : seconde guerre du gaz entre Moscou et Kiev.</p> <p>1^{er} janvier : coupure des approvisionnements à destination de 17 pays européens. Signature d'un accord entre autorités russes et ukrainiennes le 19 janvier</p>	<p>26 mai 2008 : lors du GAERC, présentation conjointe de la Pologne et de la Suède du projet de Partenariat oriental</p> <p>19-20 juin 2008 : le Conseil européen entérine la décision de créer un Partenariat oriental. La Commission européenne est chargée de produire une communication pour le printemps 2009.</p> <p>13 juillet 2008 : lancement officiel de l'UPM lors du Sommet de Paris.</p> <p>1^{er} septembre 2008 : Conseil européen extraordinaire relatif à la guerre en Géorgie. Bouleversement du calendrier européen : la Commission doit produire une communication sur le Partenariat oriental pour décembre 2008.</p> <p>3 décembre 2008 : Communication de la Commission européenne sur le Partenariat oriental.</p> <p>11-12 décembre 2008 : Conseil européen prévoyant une validation par le Conseil de l'UE de la communication de la Commission ainsi qu'un Conseil européen en mars 2009 chargé d'arrêter une position définitive sur le texte.</p> <p>Premier semestre 2009 :</p>
--	---	---	--

<p>10 avril 2010 : décès de Lech Kaczyński lors du crash de l'avion présidentiel à Smolensk en Russie. Bronisław Komorowski assure la présidence par intérim ; fin de la cohabitation.</p> <p>Juillet 2010 : le libéral Bronisław Komorowski est élu président de la République.</p>	<p>1^{er} janvier 2010 : fusion entre le ministère polonais des Affaires étrangères et l'UKIE.</p>	<p>et ukrainiennes le 19 janvier 2009.</p> <p>Avril 2009 : troubles en Moldavie suite au constat de fraudes lors des élections législatives qui avaient vu la victoire du parti communiste.</p> <p>Juillet 2009 : les élections législatives anticipées en Moldavie voient la victoire du front d'opposition pro-européen dénommé <i>Alliance pour l'intégration européenne</i>, même si le parti communiste reste puissant.</p> <p>7 février 2010 : élection de Viktor Ianoukovitch à la présidence de la République ukrainienne, prise de fonction officielle le 25 février.</p> <p>1^{er} mars 2010 : première visite officielle de Viktor Ianoukovitch à Herman Von Rompuy à Bruxelles, le 5 mars 2010, visite à Moscou. Le président ukrainien souhaite des relations fortes avec la Russie et l'UE.</p> <p>21 avril 2010 : rapprochement russo-ukrainien. Prolongement par Kiev de 25 ans du bail de la flotte russe en mer Noire à Sebastopol (Crimée), contre une diminution de 30% du prix du gaz délivré à l'Ukraine.</p>	<p>présidence tchèque du Conseil de l'UE.</p> <p>23 février 2009 : GAERC validant la communication de la Commission européenne du 3 décembre</p> <p>19-20 mars 2009 : Conseil européen entérinant définitivement la création du Partenariat oriental. Budget alloué : 600 millions d'euros</p> <p>7 mai 2009 : lancement officiel à Prague du Partenariat oriental lors d'un sommet réunissant les représentants des États membres, des pays concernés par cette politique, et des institutions communautaires.</p> <p>Second semestre 2009 : présidence suédoise du Conseil de l'UE.</p> <p>1^{er} décembre 2009 : entrée en vigueur du Traité de Lisbonne</p> <p>Second semestre 2011 : présidence polonaise du Conseil de l'UE.</p>
--	--	---	--

Bibliographie

SOURCES PRIMAIRES

La bibliographie présente dans cette partie l'ensemble des documents de première main qui ont été utilisés pour la réalisation de la thèse. Il s'agit de textes officiels de l'Union européenne, d'archives accessibles du ministère polonais des Affaires étrangères ainsi que d'articles de presse (grand public ou plus spécialisés).

Textes officiels de l'Union européenne relatifs à la politique européenne de voisinage

Sauf mention contraire, tous ces documents sont disponibles en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11/03/2003, Bruxelles, COM(2003) 104 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission*, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », 12/05/2004, Bruxelles, COM(2004) 373 final.

PATTEN Chris, SOLANA Javier, *Wider Europe, Lettre adressée par le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten et le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana au Conseil de l'UE*, le 07 août 2002.

PRODI Romano, *L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité*, (discours du Président de la Commission Européenne lors de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA, Projet Jean Monnet), 05 et 06 décembre 2002, Bruxelles, SPEECH/02/619.

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Titre VIII, « L'Union et son environnement proche ». Disponible sur le site suivant : http://europa.eu.int/constitution/index_fr.htm

Textes officiels de l'Union européenne relatifs au Partenariat oriental

Sauf mention contraire, les documents du Conseil de l'Union européenne sont disponibles sur le site <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> et ceux de la Commission européenne à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm.

« Le Partenariat oriental – nouveau chapitre ambitieux des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux », Bruxelles, le 03/12/2008, IP/08/1858.

« Le sommet du partenariat oriental pour un renforcement des liens entre l'UE et l'Est de l'Europe et le Caucase du Sud », Bruxelles, le 6 mai 2009, IP/09/700, communiqué de presse disponible sur : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/700&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, « Eastern Partnership », Bruxelles, le 03/12/2008, SEC (2008)2974/3

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « Partenariat oriental », Bruxelles, le 03/12/2008, COM(2008)823 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur de plans d'actions dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV)*, 09/12/2004, Bruxelles, COM(2004) 795 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage*, 4 décembre 2006, Bruxelles, COM(2006) 726 final

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission, Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, 5 décembre 2007, Bruxelles, COM(2007) 744 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique*, Bruxelles, 10.6.2009, COM (2009) 248 final. Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/ev0017_fr.htm

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE *Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007, Conclusions de la Présidence*, 16616/07, 2007, Bruxelles.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Communiqué de Presse*, « 2926^{ème} session du Conseil Affaires générales et Relations extérieures – Relations extérieures », Bruxelles, le 23 février 2009, 6729/09 (Presse 48) (OR.en) (version provisoire).

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Communiqué de presse*, 2870^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures – Relations extérieures, Bruxelles, les 26-27 mai 2008, 98968/1/08REV 1 (fr) (Presse 141).

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Conseil Affaires générales et relations extérieures, *Rapport de la Présidence allemande de l'Union Européenne*, « Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report », 18-19 juin 2007.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Conseil européen de Bruxelles, 13 et 14 mars 2008 – Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 2008, 7652/1/08.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009*, Bruxelles, 12/05/2009, 8435/09 (Presse 78) (OR.en). Disponible en ligne sur le site suivant : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 1^{er} septembre 2008 – Conclusions de la Présidence (version révisée) », Bruxelles, 6 octobre 2008, 12594/2/08 REV 2 CONCL 3.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen de Bruxelles, 19 et 20 juin 2008 – Conclusions de la Présidence (version révisée) », Bruxelles, le 17 juillet 2008 (22.07) (OR.en) 11010/1/08, REV1, CONCL2.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Note de transmission de la présidence aux délégations*, « Conseil européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008 (version révisée) », Bruxelles, le 13 février 2009, 17271/1/08, REV1, CONCL5.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Cover Note*, « Brussels European Council 19/20 March 2009 – Presidency Conclusions », Bruxelles, 20 mars 2009, 7880/09, CONCL 1.

FERREO-WALDNER Benita, Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, *Eastern Partnership*, Plenary Debate, European Parliament, Strasbourg, 12 March 2009, SPEECH/09/112.

FERRERO-WALDNER Benita, *Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Discours prononcé lors de la Conférence parlementaire sur la Politique européenne de voisinage à l'Est, Bruxelles, 5 juin 2008, SPEECH/08/306. Voir : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/306&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

FERRERO-WALDNER Benita, *The European Neighbourhood Policy: Bringing our Neighbours Closer*, Speech/06/346, Brussels, 6 June 2006, disponible sur : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf.

Textes officiels de l'Union européenne relatifs à l'Union pour la Méditerranée

Documents disponibles sur la page du site de la Commission européenne consacrée à l'Union pour la Méditerranée : http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_fr.htm

Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008.

Déclaration finale, Marseille, 3-4 novembre 2008.

Groupe de Visegrád

Documents disponibles sur le site du Groupe de Visegrád, à l'adresse suivante <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=939>.

GROUPE DE VISEGRÁD, *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrád Group Countries*, 23 avril 2008, République tchèque.

GROUPE DE VISEGRÁD, *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrád Group Countries, Sweden and Ukraine*, 23 avril 2008, République tchèque.

Ministère polonais des Affaires étrangères

Le site du ministère des Affaires étrangères polonais propose une rubrique « Materials and Documents » et « News » mettant à disposition une grande partie des non-papiers rédigés et des discours prononcés depuis 2001, traduits en anglais. Se reporter aux adresses suivantes : <http://www.mfa.gov.pl/Materials.and.Documents.2081.html> ; <http://www.mfa.gov.pl/News.2014.html>

Non-papers

« *Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership* », proposition de politique faite par la Pologne et la Suède au GAERC du 26 mai 2008.

Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement, Polish Minister of Foreign Affairs, janvier 2003.

Discours, allocutions, interviews

CIMOSZEWICZ Włodzimierz, conférence intitulée « EU Eastern Policy – The Polish Perspective », Prague, 21 février 2003.

CIMOSZEWICZ Włodzimierz, discours à l'Institut d'Études Politiques de Paris, 22 avril 2004.

CIMOSZEWICZ Włodzimierz, discours intitulé *The Eastern Dimension of the European Union – The Polish View*, lors de la conférence « The policy of an enlarged European Union towards new neighbours », organisée par la *Stefan Batory Foundation* et le ministère polonais des Affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003.

CIMOSZEWICZ Włodzimierz, discours lors de la cérémonie d'ouverture de l'année de la Suède dans la politique étrangère polonaise, Riksdag, Stockholm, 14 février 2003.

CIMOSZEWICZ Włodzimierz, Exposé intitulé « Europe enlarged but open » au Conseil de l'OCDE, Paris, 22 avril 2004.

KWAŚNIEWSKI Aleksander, allocution lors des cérémonies célébrant l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne, 30 avril 2004, Varsovie.

KWAŚNIEWSKI Aleksander, conférence intitulée « *Poland in the EU – New Challenges* », prononcée à l'Université de Varsovie, Varsovie, 5 avril 2004.

KWAŚNIEWSKI Aleksander, discours lors de la conférence « *The policy of an enlarged European Union towards new neighbours* », organisée par la *Stefan Batory Foundation* et le ministère polonais des affaires étrangères, Varsovie, 20 février 2003.

MILLER Leszek, allocution lors de la session plénière « *Enlargement of the European Union : First or last Stage of Integration ?* » du XIII^e Forum économique à Krynica (Pologne), du 4 au 6 septembre 2003, le 6 septembre 2003.

PASZKOWSKI Piotr, porte-parole du ministère polonais des Affaires étrangères, *90th anniversary of diplomatic relations with Sweden*, texte disponible en ligne sur le site du ministère, à l'adresse suivante : <http://www.msz.gov.pl/90th,anniversary,of,diplomatic,relations,with,Sweden,28081.html>

SIKORSKI Radosław, allocution à la *Sejm*, Chambre basse sur Parlement polonais, le 7 mai 2008.

TUSK Donald, allocution lors d'un débat à la *Sejm*, chambre basse du Parlement, sur l'adoption du Traité de Lisbonne, 1^{er} avril 2008.

TUSK Donald, discours du 23 novembre 2007.

TUSK Donald, Interview donnée le 21 juin 2008.

Articles de presse

Les articles tirés de Libération, Le Monde, Courrier International sont disponibles sur les sites internet de ces journaux, aux rubriques « Archives ». Pour les articles en anglais de The Warsaw Voice et de Gazeta Wyborcza, voir : <http://www.warsawvoice.pl/> ; <http://wyborcza.pl/0,86871.html>

Pologne

« C'est une hécatombe, mais la gouvernance n'est pas menacée. Entretien avec Mikołaj Dowgiewiecz », *Le Monde*, 13 avril 2010.

« Donald Tusk s'efforce de réchauffer les relations polono-russes », *Le Monde*, 8 février 2008.

« Entre deuil et échéances électorales, "la Pologne entre dans une période ambivalente"-Entretien avec Jérôme Heurtaux », *Le monde.fr*, 11 avril 2010.

« Entre Moscou et Varsovie, les sourires n'effacent pas les contentieux », *Le Monde*, 10 février 2008.

« France-Pologne : Sarkozy veut plaire aux Polonais », *Courrier international* (édition web), 29 mai 2008.

« La démission du ministre polonais de la Défense inquiète l'opposition », *Le Monde*, 7 février 2007.

« La Pologne frappée par la "seconde tragédie de Katyń" », *EurActiv*, 12 avril 2010, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.euractiv.com

« La Pologne n'est pas l'enfant terrible de l'UE », *Le Monde*, 7 décembre 2007.

« La Pologne, en deuil, s'unit en mémoire de Lech Kaczyński », *Le Monde*, 13 avril 2010.

« Le libéral Komorowski élu président polonais », *Libération*, 5 juillet 2010.

« Lech Kaczyński », *Le Monde*, 13 avril 2010

« Lech Kaczyński, mort et encensé », *Le Monde*, 18/19 avril 2010.

« PM and President Can't Agree Who Should Lead Brussels Summit Delegation », *Gazeta Wyborcza*, 10 octobre 2008.

« Poland's Presidential Elections to Be Held June 20 », *The Warsaw Voice*, 22 avril 2010.

« Polish PM Donald Tusk Receives Charlemagne Prize », *The Warsaw Voice*, 14 mai 2010.

« President to Go to EU Summits Without Instructions ? », *Gazeta Wyborcza*, 24 avril 2009.

« Question of Competency Between PM and President Resolved », *The Warsaw Voice*, 21 mai 2009.

GEREMEK Bronisław, tribune publiée dans *Gazeta Wyborcza*, 11-12 mars 2006.

GORBATECHEV Mikhaïl, « En 1989, l'Histoire est sortie de ses gonds », Interview dans *Le Monde*, Hors-série « 1989 – Liberté à l'Est », Septembre-Novembre 2009, pp.46-49.

KAUFFMAN Sylvie, « Katyń, une obsession polonaise », *Le Monde*, 13 avril 2010

KUBLIK Agnieszka, OLEJNIK Monika, « Tusk : Brussels a Test for President », *Gazeta Wyborcza*, 7 novembre 2008.

KURSKI Jarosław, « À Katyń, deux drames et une réconciliation », *Gazeta Wyborcza*, article traduit et publié dans *Courrier International* n°1015, du 15 au 21 avril 2010.

MICHNIK Adam, « Une révolution sans violence ni utopie », Interview dans *Le Monde*, Hors-série « 1989 – Liberté à l'Est », Septembre-Novembre 2009, pp.9-13.

SARYUSZ-WOLSKI Jacek, « Nous voulons une vraie politique orientale de l'Union européenne », *Le Monde*, 8/9 octobre 2000.

SZACKI Wojciech, « EU Summits Not For the President », *Gazeta Wyborcza*, 8 décembre 2008.

WRÓŃSKI Paweł, GROCHAL Renata, « Tusk Hopes the President Can't Be in Two Places at the Same Time », *Gazeta Wyborcza*, 27 novembre 2008.

Voisinage

« Bruxelles propose à Moscou des discussions au sujet de l'embargo sur la viande polonaise », *Le Monde*, 21 mai 2007.

« Bucarest s'associe au bouclier anti-missile américain », *Le Monde.fr*, 8 février 2010.

« Des missiles dans la glace », *Le Monde*, 5 juin 2007.

« Du processus de Barcelone à l'UPM », *Le Monde*, 12 juillet 2008.

« L'Allemagne quelque peu réticente à l'idée d'Union méditerranéenne », *EuActiv*, 13 décembre 2007.

« La difficile relance de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 30 juillet 2009.

« La Jordanie et la Tunisie en concurrence pour le poste de secrétaire général de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 30 septembre 2009.

« La Russie et l'Union européenne échouent à surmonter leurs divergences », *Le Monde*, 20-21 mai 2007.

« La Russie fait de nouveau peur », *PressEurop*, 8 février 2010, disponible en ligne : <http://www.presseurop.eu/fr>

« La Russie lève l'embargo sur la viande polonaise », *EurActiv*, 21 décembre 2007.

« Le déblocage des relations russo-polonaise ouvre la voie à des négociations entre l'UE et la Russie », *Le Monde*, 14 décembre 2007.

« Le Sud partagé sur l'Union pour la Méditerranée – Chronologie », *Le Monde*, 13 juillet 2008.

« Moscou applique une nouvelle stratégie contre l'OTAN », *Le Monde.fr*, 14 mars 2008.

« Nicolas Sarkozy et Angela Merkel veulent convaincre l'UE de l'utilité de l'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 13 mars 2008.

« Obama enterre le bouclier anti-missile imaginé par Bush », *Le Monde.fr*, 17 septembre 2009.

« Russia responds to US missile plans for Poland », *Reuters*, 21 janvier 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.reuters.com>

« Sous haute surveillance, le centre de contrôle de Schengen est le cerveau du système », *Le Monde*, 21 décembre 2007.

« Viktor Iouchtchenko : "J'attends un signal de l'OTAN" », *Le Monde*, 12 septembre 2008.

BACHKATOV Nina, « Contraintes de la géographie, malentendus de la politique – Nécessaire partenariat avec la Russie », *Le Monde diplomatique*, janvier 2007.

CHAUVIER Jean-Marie, « Un bouleversement géopolitique – Les multiples pièces de l'échiquier ukrainien », *Le Monde diplomatique*, janvier 2005.

CHOMETTE Guy-Pierre, « Sur les marches orientales de l'Union européenne », *Le monde diplomatique*, mars 2003.

Dossier « Après le sommet de l'OTAN », *Courrier international*, n°910, du 10 au 16 avril 2008, pp.18-19.

Dossier « Aux portes de l'Europe riche. Les forçats de l'Est », *Courrier International*, n°697, du 11 au 17 mars 2004, pp.34-39.

Dossier « Espace Schengen – De Brest à Riga, sans douaniers », *Courrier International*, n°894-895, du 20 décembre 2007 au 1^{er} janvier 2008, pp.18-19.

Dossier « Gaz – Les leçons de la crise », *Courrier International*, n°950, du 15 au 21 janvier 2009, pp.14-15.

Dossier « L'OTAN s'invite à Bucarest », *Courrier international*, n°908, du 27 mars au 2 avril 2008, pp.10-12.

GOANEC Mathilde, « L'Ukraine frappe à la porte de l'Europe », *Le monde diplomatique*, juin 2008.

JÉGO Marie, « La Russie cherche à contenir les avancées américaines sur le territoire de l'ex-URSS », *Le Monde*, 28 août 2005.

JURI Franco, « Le mur de Schengen coupe les ponts entre la Slovénie et la Croatie », *Osservatorio sui Balcani*, 22 août 2007, publié sur le site du *Courrier des Balkans* le 4 septembre 2007, en ligne à l'adresse suivante : http://balkans.courriers.info/imprime.php3?id_article=8706

KUBLIK Andrzej, « Russia breaks Ukraine », *Gazeta Wyborcza*, 22 janvier 2009.

WOJCIECHOWSKI Marcin, « The Gas Chessboard », *Gazeta Wyborcza*, 15 janvier 2009.

WOJCIECHOWSKI Marcin, « Le mauvais côté de la frontière », *Gazeta Wyborcza*, paru dans *Courrier international*, n°898, du 17 au 23 janvier 2008.

WOJCIECHOWSKI Marcin, « Schengen : New Iron Curtain Rising », *Gazeta Wyborcza*, 11 mai 2008.

Partenariat oriental

« "Eastern Partnership" could lead to enlargement, Poland says », *Euobserver.com*, 27 mai 2008.

« Bruxelles lance un défi à Moscou », *Nezavissimaïa Gazeta*, 07.05.09, publié par *Courrier International*, n°966, 12 mai 2009.

« De nouveaux amis à l'Est », revue de presse du 6 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible sur : www.eurotopics.net

« Eastern Partnership Launched in Prague », *The Warsaw Voice*, 8 mai 2009.

« Enfin une bonne idée polonaise ! », *Gazeta Wyborcza*, 27 mai 2008, article traduit et publié sur le site internet de *Courrier international* le 27 mai 2008.

« Et il s'agit bien de zones d'influence », *Financial Times Deutschland* [journal allemand], 06.05.09, extraits publiés dans la revue de presse du 06 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible en ligne sur le site suivant : www.eurotopics.net

« EU : "Partenariat oriental" et coopération avec la Russie sont compatibles (Commission européenne) », *RIA Novosti*, 12 décembre 2008, disponible sur : <http://fr.rian.ru>

« L'enterrement de Lech Kaczyński dans le "Panthéon" polonais divise le pays », *Le Monde*, 16 avril 2010.

« L'UE envisage des liens plus forts avec ses voisins d'Europe de l'Est », *EurActiv.com*, 7 novembre 2008, disponible en ligne sur le site suivant : www.euractiv.com

« Le Partenariat oriental défie la Russie », *Politiken* [journal danois], 07.05.09, extraits publiés dans la revue de presse du 08 mai 2009 du site d'informations *Eurotopics*. Disponible en ligne sur le site suivant : www.eurotopics.net

« Les vingt-sept souhaitent renforcer leurs relations avec leurs voisins de l'Est », *Le Monde*, 27 mai 2008.

« Nouveau partenariat de l'Union européenne à l'Est ? », extraits de journaux européens [*Postimees*, Estonie ; *Rzeczpospolita*, Pologne ; *Lidové noviny*, République tchèque ; *Lietuvos Rytas*, Lituanie] publiés dans la revue de presse du 26 mai 2008 du site d'informations *Eurotopics*, disponible sur : www.eurotopics.net

« Poland and Sweden to pitch "Eastern Partnership" idea », *EuObserver.com*, 22 mai 2008.

« Poland pushes for a New "Eastern Partnership" », *The Warsaw Voice*, 11 juin 2008.

« Poland Pushes for New "Eastern Partnership" », *The Warsaw Voice*, 11 juin 2008.

« Poland pushes for New "Eastern Partnership" », *The Warsaw voice*, 11 juin 2008.

« Poland takes on Russia with "Eastern Partnership" proposal », *Telegraph.co.uk*, 27 mai 2008, disponible en ligne sur le site www.telegraph.co.uk

« Poland, Sweden defend "Eastern initiative" », *EurActiv*, 26 mai 2008.

« Poland, Sweden, defend "Eastern Partnership" », *EurActiv.com*, 26 mai 2008, disponible sur le site du journal : www.euractiv.com

« Polish-Swedish Eastern Partnership », *Gazeta Wyborcza*, 23 mai 2008.

« President : Poland achieves its goal at EU summit », *The Warsaw Voice*, 21 mars 2009.

« Vu de Varsovie – Enfin une bonne idée polonaise ! », *Courrier international* (édition web), 27 mai 2008.

BARBER Tony, « Prudence requise », *Financial Times*, 07.05.09, publié par *Courrier International*, n°966, 12 mai 2009.

CASTLE Stephen, « Varsovie et Stockholm veulent un rapprochement avec l'Est », *International Herald Tribune*, 23 mai 2008, article traduit et publié sur le site de *Courrier international* le 26 mai 2008.

FEDIACHINE Andreï « Le Partenariat oriental », *RIA Novosti* [Russian News and Informations Agency], 08.12.2008. Disponible en français à l'adresse suivante : <http://fr.rian.ru/analysis/20081208/118754798-print.html>

GOLDIROVA Renata, « "Eastern Partnership" could lead to enlargement, Poland says », *EuObserver.com*, 27 mai 2008, article disponible sur le site : <http://euobserver.com>

JACOBSEN Hanns, MACHOWSKI Heinrich, « Dimensions d'une nouvelle politique de l'UE avec les pays de l'Est », *Eurotopics*, 19 mars 2007, magazine sur l'actualité européenne disponible uniquement sur internet, à l'adresse suivante : <http://www.eurotopics.net/fr/presseschau/aktuell.html>

LOBJAKAS Ahto, « Aider les voisins de l'Est plutôt que ceux du Sud », 27 mai 2008, article initialement publié sur le site de *Radio Free Europe* (www.rferl.org), puis publié le même jour sur le site internet de *Courrier International*.

MIELCZAREK Marina, « L'Union européenne s'ouvre à l'Est ! », *Rfi*, 2 décembre 2008, disponible sur le site www.rfi.fr

NOUGAYREDE Nathalie, « Union européenne – Russie : la lutte d'influence », *Le Monde*, jeudi 07 mai 2009.

PAWLICKI Jacek, « Mr Tusk's Eastern Partnership », *Gazeta Wyborcza*, 21 mai 2008.

PAWLICKI Jacek, WOJCIECHOWSKI Marcin, « President of the East », *Gazeta Wyborcza*, 12 Mars 2009.

POP Valentina, « EU expanding its "sphere of influence" Russia says », *Euobserver.com*, 21 mars 2009, article disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://euobserver.com/9/27827>

ROMOSAN Marguerite, « Elsa Tulmets : Quel intérêt des Tchéques pour le Partenariat oriental ? », publication du centre *Nouvelle Europe*, 11 février 2009, p.2. Disponible en ligne : www.nouvelle-europe.eu

SMOLAR Piotr, « La Pologne se félicite du Partenariat oriental engagé par l'Union européenne », *Le Monde*, vendredi 8 mai 2009.

WOJCIECHOWSKI Marcin, « Poland's Initiative Wins EU's Approval », *Gazeta Wyborcza*, 23 juin 2008.

WOJCIECHOWSKI Marcin, « Poland's Initiative Wins EU's Approval », *Gazeta Wyborcza*, 23 Juin 2008.

SOURCES SECONDAIRES

Les sources secondaires sont présentées dans une bibliographie à entrées thématiques : elles ont été classées en fonction de thèmes généraux et de sous-thèmes, chaque source ne figurant qu'une seule fois pour éviter les redondances. Dans chaque sous-thème sont distingués les ouvrages, les contributions à des ouvrages collectifs, les articles de revues scientifiques, les contributions à des congrès scientifiques, les thèses ou mémoires d'habilitation, et enfin la documentation grise (« *working-papers* » et autres publications extra-universitaires). Ces sources sont classées, au sein de chaque section, par ordre alphabétique en fonction du nom de l'auteur.

Travaux généraux en sciences sociales

Science politique, sociologie

Ouvrages

- ABELÈS Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2001.
- ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, 3^e édition, Paris, PUF, 2001.
- BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, *Sociologie de l'État*, nouvelle édition, Paris, Éditions Grasset, 1982.
- BATTISTELLA Dario, *Théories des Relations internationales*, 2nde édition revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, Paris, 2006.
- BAUDOIN Jean, *Introduction à la science politique*, 6^e édition, Paris, Éditions Dalloz, 2000.
- BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Éditions Meridiens-Klincksiek, 1989.
- BOUDON Raymond, BOUVIER Alban et CHAZEL François (dir.), *Cognition et sciences sociales – La dimension cognitive de l'analyse sociologique*, Paris, PUF, 1997, pp.19-54.
- BOUDON Raymond, *Essais sur la théorie générale de la rationalité – Action sociale et sens commun*, Paris, Éditions Quadrige / PUF, 2007.
- BOUDON Raymond, *Raisons, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003.
- BOURDIEU Emmanuel, *Savoir faire. Contribution à une théorie dispositionnelle de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.
- BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997.
- BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- BRAUD Philippe, *Sociologie Politique*, 6^e édition, Paris, Éditions LGDJ, 2002.
- COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Éditions La Découverte, 2009.
- CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Éditions Armand Colin, 2004.
- DARMON Muriel, *La socialisation*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008.
- DELOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, 3^{ème} édition, Paris, Éditions La Découverte, 2007.
- DESROSIÈRES Alain, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, nouvelle édition avec postface inédite de l'auteur, Paris, Éditions La Découverte, 2000.

- DOSSE François, *L'empire du sens – L'humanisation des sciences humaines*, Paris, Éditions La Découverte, 1997.
- DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Éditions Armand Colin, 2000.
- DURAND Gilbert, *Structures anthropologiques de l'imaginaire*, Paris, Éditions Bordas, 1969.
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Éditions Flammarion, 1988.
- FESTINGER Leon, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, IL : Row Perterson & Co, 1957.
- GIRARDET Raoul, *Mythes et mythologiques politiques*, Paris, Éditions du Seuil, 1986.
- JODELET Denise (dir.), *Les représentations sociales*, 5^e édition, Paris, PUF, 1997.
- KEUCHEYAN Razmig, *Le constructivisme – Des origines à nos jours*, Paris, Herman Éditeurs, 2007.
- LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, 5^{ème} édition revue et mise à jour, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz, 2006.
- LAHIRE Bernard, *L'esprit sociologique*, Paris, Éditions La Découverte Poche, 2007.
- MARX Karl, ENGELS Friedrich, *L'idéologie allemande*, Paris, Éditions sociales, 1974.
- NEVEU Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, 4^e édition, Paris, Éditions La Découverte, 2005.
- NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire II – La Nation*, Paris, Éditions Gallimard, 1986.
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.
- SCHOLTE Jan Aart, *Globalization – A Critical Introduction*, 2nd édition revue et mise à jour, New-York, Palgrave Macmillan, 2005
- SIRINELLI Jean-François, *Les babys-boomers*, Paris, Éditions Fayard, 2003
- THIESSE Anne-Marie, *La création des identités nationales. Europe XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.
- VALADE Bernard, *Introduction aux sciences sociales*, Paris, PUF, 1996.
- VEYNE Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 1971.
- WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Éditions Plon, 1971.
- WEBER Max, *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Éditions Plon, 1965.
- WEBER Max, *Éthique protestante et esprit du capitalisme*, Paris, Éditions Pocket, 1995.
- WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, Paris, Éditions Plon, 1963.

Contributions à des ouvrages collectifs

- ABRIC Jean-Claude, « Les représentations sociales : aspects théoriques », in ABRIC Jean-Claude (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, 3^e édition, Paris, PUF, 2001, pp.11-36.
- BRAUNGART Margaret, BRAUNGART Richard, « Les générations politiques », in CRÊTE Jean, FAVRE Pierre (dir.), *Génération en politique*, Paris/Laval, Economica / Presses de l'Université de Laval, 1989, pp.7-51.
- EYMERI Jean-Michel, « Professions », in Encyclopédie Universalis, *Dictionnaire desociologie*, Paris, Éditions Albin Michel, 2007, pp.607-612.
- GOUIN Rodolphe, « Dispositions », in BOURDEAU Vincent, MERRILL Roberto (dir.), *DicoPo-Dictionnaire de théorie politique*, 2007. Dictionnaire en ligne, accessible sur le site suivant : <http://www.dicopo.org/spip.php?rubrique2>
- JODELET Denise, « Représentations sociales : un domaine en expansion », in JODELET Denise (dir.), *Les représentations sociales*, 5^e édition, Paris, PUF, 1997, pp.47-77.

PASSERON Jean-Claude, « Introduction » in WEBER Max, *Sociologie des religions*, Paris, Éditions Gallimard, 1996.

PICCO Dominique, « Être femme, jeune et noble pendant la Révolution Française ou le destin de quelques anciennes demoiselles de Saint-Cyr », in BOUNEAU Christine, LE MAO Caroline (dir.), *Jeunesse(s) et élites – Des rapports paradoxaux en Europe de l’Ancien Régime à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp.199-219.

TILLY Charles, « L’analyse historique des processus politiques », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l’action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.23-57.

TOURNIER Vincent, « Générations politiques », in CAUTRES Bruno, MAYER Nonna (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004.

URFALINO Philippe, « L’esprit des règles de décision », in MICHON Cyrille, GNASSOUNOU Bruno (dir.), *Vincent Descombes – Questions disputées*, Nantes, Éditions Cécile Defaut, 2007, pp.199-235.

Articles de revues

BELLIER Irène, « Regards d’une ethnologue sur les énarques », *L’Homme*, n°121, 32(1), 1992, pp.103-127.

BOUDON Raymond, « La troisième voie », *Sociologie et sociétés*, vol.34, n°1, 2002, pp.147-153.

BOUDON Raymond, « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? », *Sociologie et sociétés*, vol.34, n°1, 2002, pp.9-34.

BOUMAZA Magali, « Les générations politiques au prisme de la comparaison : quelques propositions théoriques et méthodologiques », *Revue Internationale de politique comparée*, vol.16, n°2, 2009, pp.189–203.

BOUMAZA Magali, HAVARD Jean-François, « Générations politiques : regards comparés. Avant-propos au thème », *Revue Internationale de politique comparée*, vol.16, n°2, 2009, pp.183–188.

CONSTANTIN François, « L’informel internationalisé ou la subversion de la territorialité », *Cultures & Conflits*, n°21-22, Été 2001, disponible sur : <http://conflits.revues.org/>

FLEXNER Abraham, « Is social work a profession ? », *School and Society*, I(26), 1915.

HUBER John, BROUARD Sylvain, KERROUCHE Eric, « L’analyse du choix rationnel en science politique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 4, n°1, 1997, pp.113-141.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n°38, vol.10, 1997, pp.7-17.

LO MONACO Grégory, LHEUREUX Florent, « Représentations sociales : théories du noyau central et méthode d’études », *Revue électronique de psychologie sociale*, n°1, pp.55-64. Disponible à l’adresse suivante : <http://RePS.psychologie-sociale.org>

NEUMANN Iver B., « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol.2(2), 1996, pp.139-174.

PETITEVILLE Franck, « Intérêts et limites du paradigme culturaliste pour l’étude du développement », *Tiers-Monde*, n°144, 1995, pp.859-875.

SIRINELLI Jean-François, « Génération et histoire politique », *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, n°22, 1989.

URFALINO Philippe (dir.), « Rules of collective decision », numéro spécial de la revue *Social Science Information/ Information sur les Sciences Sociales*, vol.49, n°1, mars 2010.

URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent – Nature et propriétés », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, tome XLV, n°136, 2007, pp.47-70. Document disponible à la page de l’auteur sur le site de l’EHESS : <http://cespra.ehess.fr/document.php?id=1005>.

VERGÈS Pierre, « L’évocation de l’argent : une méthode pour la définition du noyau central d’une représentation », *Bulletin de Psychologie*, XLV, n°405, 1992, pp.203-209.

Thèses et mémoires d'habilitation

GOUIN Rodolphe, *La transformation des protopartis. Conditions, déductions, applications*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Daniel-Louis Seiler, soutenue le 31 octobre 2007 à l'IEP de Bordeaux.

Méthodologie et travail de terrain

Ouvrages

BECKER Howard S., *Les ficelles du métier – Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 2002.

BERTHELOT Jean-Michel, *L'intelligence du social. Le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris, PUF, 1990.

BERTHELOT Jean-Michel, *Les vertus de l'incertitude. Le travail de l'analyse dans les sciences sociales*, Paris, PUF, 1996.

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Éditions Armand Colin, 2005.

COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

PARSONS Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

PINÇON Michel, PINÇON-CHARLOT Monique, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La découverte, 2000.

PINÇON Michel, PINÇON-CHARLOT Monique, *Voyage en grande bourgeoisie : journal d'enquête*, Paris, PUF, 1997.

WERNER Jean-François, *Marges, sexe et drogues à Dakar : ethnographie urbaine*, Paris, Éditions Karthala, Éditions de l'ORSTOM, 1994.

Contributions à des ouvrages collectifs

BIZEUL Daniel, « Les ressorts psychologiques sont-ils des faits ? », in PAILLÉ Pierre, (dir.), *La méthodologie qualitative – Postures de recherche et travail de terrain*, Paris, Éditions Armand Colin, 2006, pp.63-83.

Articles de revues

BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales – Plaidoyer pour l'"entretien ethnographique" », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.226-227.

BIZEUL Daniel, « Des loyautés incompatibles – Aspects moraux d'une immersion au Front National », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

BIZEUL Daniel, « Les sociologues ont-ils des comptes à rendre ? Enquêter et publier sur le Front national », *Sociétés contemporaines*, n°70, 2008, pp.95-113

BIZEUL Daniel, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilités de l'observation directe », *Revue française de science politique*, vol.57, n°1, 2007, pp.69-89.

BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.73-111.

BOUMAZA Magali, CAMPANA Aurélie, « Enquêter en milieu "difficile" – Introduction », *Revue française de science politique*, vol 57, n°1, 2007, pp.5-25.

BOURDIEU Pierre, « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 150, n°1, 2003, p.43-58.

CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel, WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants – À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèse*, vol.16, n°1, 1994, pp.114-132.

CIPRIANI Roberto, « L'analyse qualitative comme approche multiple », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, novembre 2009, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

DUCHESNE Sophie, « Entretien non-prestructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on faire l'économie de l'entretien "non-directif" en sociologie ? », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.189-206.

LALIVE d'EPINAY Christian, SOULET Marc-Henry, « Dans la gueule du monstre », in « Dilemmes éthiques et enjeux scientifiques dans l'enquête de terrain », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

LAURENS Sylvain, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, n°69, 2007/4, pp.112-127.

LEGRAVE Jean-Baptiste, « La "neutralité" dans l'entretien de recherche – Retour personnel sur une évidence », *Politix*, vol.9, n°35, 1996, pp.207-225.

MAYER Nonna, « L'entretien selon Pierre Bourdieu, analyse critique de *La misère du monde* », *Revue française de sociologie*, XXXVI, 1995, pp.355-370

MEMMI Dominique, « L'enquêteur enquêté – De la "connaissance par corps" dans l'entretien sociologique », *Genèses*, vol 35, n°1, 1999, pp.131-145.

MULLER Séverin, « Les écueils du double-jeu – Une expérience d'observation participante transversale », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

NEGURA Lilian, « L'analyse de contenu dans l'étude des représentations sociales », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, octobre 2006, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol.57, n°5, 2007, pp.555-597.

ROMANI Vincent, « Enquêter dans les Territoires Palestiniens - Comprendre un quotidien au-delà de la violence immédiate », *Revue française de science politique*, vol.57, n°1, 2007, pp.27-45.

VAN HAET Anne, « De quelques objets qui blessent », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2007, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>

Analyse des politiques publiques et sociologie politique de l'action publique

Contributions théoriques

Ouvrages

ANDERSON James, *Public Policy-Making*, New-York, Holt, Rinehart and Winston, 1975.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006.

GENIEYS William, *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008.

GENIEYS William, SMYRL Marc (dir.), *Elites, Ideas, and The Evolution of Public Policy*, New-York, Palgrave Macmillan, 2008.

HASSENTEUFEL Patrick, *Les Médecins face à l'État – Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008.

Marie Campain – « La genèse du Partenariat oriental » - Thèse IEP de Bordeaux – 2010

- IHL Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006.
- JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1994
- JONES Bryan D., *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- JONES Bryan D., BAUMGARTNER Frank R., *The Politics of Attention. How government prioritizes problems*. Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2005.
- JONES Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.
- KÜBLER Daniel, de MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009.
- LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.
- LE GALÈS Patrick, LASCOUMES Pierre, de SINGLY François, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2007.
- LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark, (dir.) *Les Réseaux de politique publique – Débats autour des « policy networks »*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, New-York, Free Press, 1995.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering institutions : the Organizational basis of Politics*, New-York, Free Press, 1989
- MARSH David (dir.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open UP, 1998
- MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Les politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1989.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 7^e édition mise à jour, Paris, PUF, 2008.
- MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1998.
- NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis – Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Éditions Economica, 2002.
- REYNAERT Hervig, STEYVERS Kristof (dir.), *Local Political Leadership in Europe - Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Bruges, Éditions Vanden Broele, 2009.
- SABATIER Paul (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999 ;
- SIMON Herbert, *Administration et processus de décision*, (1947), Paris, Éditions Economica, 1983.
- STEWART Jenny, *Public Policy Values*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAISNÉE Olivier, SMITH Andy, « Pour une sociologie de l'apolitique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Qu'est-ce que l'analyse sociologique de la politique ? Méthodes, objets et controverses*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, pp.335-354.
- BALME Richard, « Rationalité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006, pp.354-363.
- BOUSSAGUET Laurie, « Forum » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.228-233.
- DALOZ Jean-Pascal et MONTANÉ Michel-Alexis, « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.17-43.

de MAILLARD Jacques, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006, pp.59-66.

DUBOIS Vincent, « L'action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard et RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Éditions La Découverte, 2009, pp.311-325.

DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique – De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.347-364.

DUBOIS Vincent, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire sans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France », in DELOYE Yves, VOUTAT Bernard, (dir.), *Faire de la science politique – Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Éditions Belin, 2002, pp.155-166.

GARRAUD Philippe, « Agenda / Émergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.51-59.

GAXIE Daniel, LABORIER Pascale, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science-Po, 2003, pp.201-224.

GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, « Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie », in GIRAUD Olivier et WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Éditions La Découverte, 2008, pp.7-31.

HALPERN Charlotte, « Décision », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.153-161.

HASSENTEUFEL Patrick, « Convergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.131-137.

LABORIER Pascale, « Historicités et sociologie de l'action publique » in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.419-461.

LABORIER Pascale, « Légitimité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.278-285.

LABORIER Pascale, TROM Danny, « Introduction », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.5-22.

MARSH David, RHODES Rod, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark, (dir.) *Les Réseaux de politique publique – Débats autour des « policy-networks »*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995, pp.31-68.

NAY Oliver, SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis – Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Éditions Economica, 2002, pp.1-21.

SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.71-88.

SHEPPARD Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.349-356.

SMITH Andy, « Le leadership, Concept analytique ou notion synthétique ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.11-17

THOENIG Jean-Claude, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in FILATRE Daniel, DE TERSSAC Gilbert (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, pp.285-306.

TRIEST Vincent, « L'externalisation de l'expertise comble-t-elle une carence interne à l'administration ? », in JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp.53-62.

Articles de revues

- AMBROSETTI David, « "Décide de demeurer saisi de la question" – La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises », *Cultures & Conflits*, n°75, Hiver 2009, pp.99-122.
- BALME Richard, BROUARD Sylvain, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005, pp.33-50.
- BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy-Coalition-Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol.11, n°41, 1998, pp.195-223.
- BÖRZEL Tanja, « Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, 76(3), pp.253-273.
- CUSSÓ Roser, GOBIN Corinne, « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.5-11.
- FORSBERG Tuomas, PURSIANEN Christer, « Crisis Decision-Making in Finland : Cognition, Institutions and Rationality », *Cooperation and Conflict*, vol 41, n°3, 2006, pp.235-260.
- GARRAUD Philippe, « L'idéologie de la "défensive" et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », *Revue française de science politique*, vol.54, n°5, octobre 2004, pp.781-810.
- GENIEYS William, « L'affirmation d'une élite des politiques de l'État. Le secteur de la protection sociale », *Informations sociales*, n°157, vol.1, 2010, pp.80-88.
- GENIEYS William, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, vol.56, n°1, 2006, pp.121-147.
- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 2001, pp.41-50.
- GENIEYS William, SMITH , Andy, « Qui gouverne les industries ? De l'élite métropolitaine aux élites sectorielles », *Pôle Sud*, n°32, vol.1, 2010, pp.109-118.
- GOERTZ Gary, « Constraints, Compromises and Decision-making », *The Journal of Conflict Resolution*, numéro spécial sur « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », vol.48, n°1, Février 2004, pp.14-37.
- HALL Peter, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 275-296.
- HARGUINDÉGUY Jean-Baptiste, GOUIN Rodolphe, « De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques », *Swiss Political Science Review*, 13(3), 2007, pp. 367-391.
- HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale – Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, 2005, pp.113-132.
- LAURENS Sylvain, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning point* », *Politix*, vol 2, n°82, 2008, pp.69-74.
- LORIOLE Marc, « La carrière des diplomates français : entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, revue de sociologie en ligne, juin 2009, accessible sur : <http://sociologies.revues.org/index.html>
- MAY Peter, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 12(4), 1992, pp.331-354.
- MINTZ Alex, « How Do Leaders Make Decisions ? A Poliheuristic Perspective », *The Journal of Conflict Resolution*, numéro spécial sur « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », vol 48, n°1, février 2004, pp.3-13.
- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique – Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, pp.155-187.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.189-208.

- MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyses des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, 2005, pp.51-71.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les "trois i" dans l'analyse de l'État en action », *Revue française de sciences politiques*, vol.55, n°1, 2005, pp.7-31.
- PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, pp.357-366.
- ROWELL Jay, « Lectures : Pascale LABOIRIER, Dany TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, 540p », *Critique Internationale*, n°22, janvier 2004, pp.157-160.
- SABATIER Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol.5, 1998, pp.98-130.
- SABATIER Paul, SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.209-234.
- SANIER Max, CORCUFF Philippe, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçu d'un processus décisionnel "après la bataille" », *Annales HSS*, n°4, juillet-août 2000, pp.845-869.
- SIROUX Jean-Louis, « La dépolitisation du discours au sein des rapports annuels de l'Organisation mondiale du commerce », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.13-23.
- SPENLEHAEUR Vincent, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol.12, n°48, 1999, pp.95-128.
- ZÜRN Michaël, CHECKEL Jeffrey T., « Getting Socialized to Build Bridges : Constructivism and Rationalism », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.1045-1079.

Congrès

- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie des élites de l'action publique – La méthode programmatique*, contribution à la section thématique n°14 Communication à la section thématique 14 –intitulée « L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? »– du 10^{ème} Congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009, Grenoble.
- GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, *Au-delà de la mise sur agenda. Les processus de définition des problèmes : enjeux-clés pour l'analyse de l'action publique*, Communication à la section thématique 14 – intitulée « L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? »– du 10^{ème} Congrès de l'AFSP, Grenoble, septembre 2009.

Thèses et mémoires d'habilitation

- DUBOIS Vincent, *Action publique et processus d'institutionnalisation – Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, sous la coordination de Monsieur le professeur Rémi Lenoir, Université de Paris I, 2001. Mémoire disponible sur le site <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

Action publique européenne

Ouvrages

- BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008.
- BAISNÉE Olivier, PASQUIER Romain (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait – Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

- BEACH Derek, MAZZUCELLI Colette (dir.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, London, Palgrave MacMillan, 2007.
- BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Éditions Economica, 2008.
- BUNSE Simon, *Small States and EU Governance – Leadership through the Council Presidency*, London, Palgrave MacMillan, 2009.
- GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique – Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.
- KASSIM Hussein, MENON Anand, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union Européenne*, nouvelle édition, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006.
- PALIER Bruno, SUREL Yves (et ali.), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007.
- PEDLER Robin, SCHAEFER Gueuther, *Shaping European Law and Policy : the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996.
- PETERSON John, BOMBERG Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, Londres, MacMillan, 1999.
- PRINCEN Sebastiaan, *Agenda-setting in the European Union*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2009.
- ROGER Antoine, ZALEWSKI Frédéric, KRIESI Hanspeter, NEUMAYER Laure (et ali.), *L'Europe contestée : espaces et enjeux des positionnements contre l'intégration européenne*, Paris, Éditions Houdiard, 2008.
- SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIRUlrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, London, Cornell University Press, 2005.
- SHERRINGTON Philippa, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Londres, Pinter, 2000.
- SHORE Chris, *Building Europe*, Londres, Routledge, 2000.
- SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy*, New-York, ECPR & Routledge, 2004.
- SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, Éditions LGDJ, 2004.
- TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- THURNER Paul, PAPPI Franz Urban, *European Union Intergovernmental Conferences-Domestic preference formation, transgovernmental networks and the dynamics of compromise*, London, Routledge, 2009.

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAFOIL François, « Variété des processus d'eupéanisation en Europe centrale et orientale », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.55-88.
- BAFOIL François, SUREL Yves, « L'eupéanisation plurielle », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.299-328.
- BAFOIL François, BEICHEL Timm, « Elements of comparing Europeanisation processes in Central and Western Europe, and beyond », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.15-28.

BAISNÉE Olivier, PASQUIER Romain, « Européanisation et sociétés politiques nationales », in BAISNÉE Olivier, PASQUIER Romain (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007, pp.7-32.

de MAILLARD Jacques, ROBERT Cécile, « Les comités dans l'Union européenne : conflits d'interprétations et pistes de recherche », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Éditions Economica, 2008.

de MAILLARD Jacques, SMITH Andy, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes – Un milieu professionnel sans société politique », in BAISNÉE Olivier, PASQUIER Romain (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait – Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007, pp.197-219.

GEORGAKAKIS Didier, « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique – Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, pp.9-32.

HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Politiques publiques », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Éditions Economica, 2008.

HÉRITIER Adrienne, « Europeanization Research East and West: A comparative Assessment », in SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIR Ulrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, London, Cornell University Press, 2005, pp.199-209.

JOANA Jean, SMITH Andy, « The Politics of Collegiality. The non-portfolio Dimension », in SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependence, Legitimacy*, New-York, ECPR & Routledge, 2004, pp.30-46.

KASSIM Hussein, « Conclusion. The National Co-ordination of EU policy : Confronting the Challenge », in KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.235-264.

KASSIM Hussein, « Introduction : Co-ordinating National Action in Brussels », in KASSIM Hussein, MENON Anand, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.), *The National Co-ordination of EU policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp.1-46.

KUTTER Amélie, TRAPPMAN Vera, « L'héritage de l'adhésion : Européanisation des politiques de représentation des intérêts en Europe centrale et orientale », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.89-133.

PALIER Bruno, SUREL Yves (*et ali*), « Introduction – Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », in PALIER Bruno, SUREL Yves (*et ali*), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007, pp.14-15.

PASQUIER Romain, « Ce qu'apporte l'éclairage des études Est-Européennes », in BAFOIL François, BEICHEL Timm (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, pp.285-298.

QUERMONNE Jean-Louis, « Gouvernance et gouvernement : deux lectures d'une politique institutionnelle européenne », in IHL Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, pp.121-131.

RADAELLI Claudio M., « Européanisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2nd édition, Paris, Presses de Science-Po, 2006, pp.191-200.

SAURUGGER Sabine, « La constitution d'un "vrai champ de recherche" ? Une conclusion », in BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Éditions Economica, 2008, pp.375-382.

SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIR Ulrich, « Introduction : Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe », in SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIR Ulrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, London, Cornell University Press, 2005, pp.1-28.

SMITH Andy, « Conclusion : Politics in the European Union », in SMITH Andy, *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, New-York, ECPR & Routledge, 2004, pp.201-206.

SMITH Andy, « Introduction », in SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, New-York, Routledge / ECPR studies in European political science, 2004, pp.1-13.

SMITH Andy, « Who governs in Brussels ? Une comparaison des configurations de leadership de Delors, Santer et Prodi », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire – Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.247-274.

Articles de revues

ARTER David, « Small States Influence within the EU :The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" », *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n°5, décembre 2000, pp.677-697

BELLIER Irène, ABELÈS Marc, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol 46, n°3, 1996, pp.431-456.

BEYERS Jan, « Multiple Embeddness and Socialization in Europe : The Case of Council Officials », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.899-936.

BJORKDAHL Annika, « Norm advocacy : a small state strategy to influence the EU », *Journal of European Public Policy*, 15 :1, janvier 2008, pp.135-154.

CHECKEL Jeffrey T., « International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.801-826.

CUSSÓ Roser, « Quand la Commission européenne promeut la société de la connaissance », *Mots. Les langages du politique*, n°88, novembre 2008, pp.39-52.

de MAILLARD Jacques, SMITH Andy, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : Adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, n°23, Automne 2007, pp.17-35.

de MAILLARD Jacques, SMITH Andy, « Understanding the Council through its Committees », *Cahiers de SPIRIT*, Automne 2010 (à paraître).

DELORI Mathias, « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 : L'apport de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.56, n°3, juin 2006, pp.409-428.

DELOYE Yves, « En guise de conclusion : ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue internationale de politique comparée*, volume 154, n°4, 2008, pp.679-685.

DELOYE Yves, « Introduction : éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne. Un premier état des lieux », *Politique européenne*, vol.1, n°18, 2006, pp.5-15.

DIEZ Thomas, « Speaking "Europe" : the politics of integration discourse », *Journal of European Public Policy*, 6 : 4, 1999, pp.598-613.

EPSTEIN Rachel A., SEDELMEIR Ulrich, « Beyond conditionality : International Institutions in postcommunist Europe after enlargement », *Journal of European Public Policy*, 15 : 6, 2008, pp.795-805.

GEORGAKAKIS Didier, « La sociologie historique et politique de l'Union Européenne : un point d'ensemble et quelques contre points », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne – Perspectives critiques », *Politique Européenne*, n°25, printemps 2008, pp.53-85.

GEORGAKAKIS Didier, WEISBEIN Julien, « From above and from below : A political sociology of European actors », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.93-109.

GOLUB Jonathan, « The Study of Decision-Making Speed in the European Union : Methods, Data and Theory », *European Union Politics*, vol 9, n°1, 2008, pp.167-179.

GUIRAUDON Virginie, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? » in « Sociologie de l'Europe – Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », *Cultures & Conflits*, n°38-39, 2000, pp.7-37.

HÄGE Frank, « Who decides in the Council of the European Union ? », *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 2008, pp.533-558.

- HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », in « La recherche en science politique et l'Union européenne », *Politique européenne*, n°1, avril 2000, pp.8-24.
- HAUGHTON Tim, « Driver, Conducer or Fellow Passenger ? EU Membership and Party Politics in Central and Eastern Europe », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25 : 4, 2009, pp.413-426.
- HAYES-RENSHAW Fiona, VAN AKEN Wim, WALLACE Helen, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly ? », *Journal of Common Market Studies*, vol 44, n°1, 2006, pp.161-194.
- HEINSENBERG Dorothée, « The Institution of "consensus" in the European Union : Formal versus Informal decision-making in the Council », *European Journal of Political Research*, n°64, 2005, pp.65-70.
- HERZOG Alexander, TUCKER Joshua A., « The dynamics of support : the winner-losers gap in attitudes toward EU membership in post-communist countries », *European Political Science Review*, 2 : 2, 2009, pp.235-267.
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne – Perspectives critiques », *Politique Européenne*, n°25, printemps 2008, pp.161-192.
- JAKOBSEN Peter Viggo, « Small States, Big Influence : The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP », *Journal of Common Market Studies*, vol.47, n°1, 2009, pp.81-102
- JENSON Jane, MÉRAND Frédéric, « Sociology, institutionalism and the European Union », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.74-92.
- JORDAN Andrew, « The Europeanisation of National Government and Policy : A Departmental Perspective », *British Journal of Political Science*, 33 (2), 2003, pp.261-282.
- JUNCOS Ana E., POMORSKA Karolina, « Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur ? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat », in VANHOONACKER Sophie, DIJKSTRA Hylke, MAURER Heidi (dir.), « Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy », *European Integration online Papers (EioP)*, Special Issue 1, vol.14, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>
- LEWIS Jeffrey, « The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol.59, n°4, automne 2005, pp.937-971.
- MARCUSSEN Martin, RISSE Thomas, ENGELMANN-MARTIN Daniela, KNOPF Hans Joachim, ROCHER Klaus, « Constructing Europe ? The Evolution of French, British and German nation state identities », *Journal of European Public Policy*, 6 :4, 1999, pp.614-633.
- MEYER Christoph O., « Convergence Towards a European Strategic Culture ? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms », *European Journal of International Relations*, 2005, 11(4), pp.523-549.
- PETTER Uwe, « Adapting to Enlargement : The Role of Formal and Informal Processes of Institutional Adjustment in EU Committee Governance », *Journal of European Integration*, 30 : 4, 2008, pp.479-491.
- RADAELLI Claudio M, « Logique de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.255-276.
- ROBERT Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°3, 2003, pp.57-78.
- ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, vol 15, n°1, 2001, pp.61-75.
- ROBERT Cécile, VAUCHEZ Antoine, « L'Académie européenne – Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, vol.23, n°89, 2010, pp.9-34.
- SAURUGGER Sabine, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », *Politique Européenne*, vol 2, n°25, 2008, pp.193-216.
- SAURUGGER Sabine, MÉRAND Frédéric, « Does European integration theory need sociology ? », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.1-18.

SCHOUT Adriaan, VANHOONACKER Sophie, « Evaluating Presidencies of the Council of the EU : Revisiting Nice », *Journal of Common Market Studies*, vol.44, n°5, 2006, pp.1051-1077.

SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.235-254.

TALLBERG Jonas, « The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency », *Journal of European Public Policy*, 10(1), 2003, pp.1-19.

WEISBEIN Julien, « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », in SAURUGGER Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », *Politique Européenne*, n°25, printemps 2008, pp.115-135.

WESSELS Wolfgang, « Comitology : fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system », *Journal of European Public Policy*, 5 (2), 1998, pp.209-234.

WOLL Cornelia, JACQUOT Sophie, « Using Europe : Strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, vol.8, 2010, pp.110-126.

Thèses, mémoires d'habilitation

NOVAK Stéphanie, *L'ombre du consensus : pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Bernard Manin, soutenue le 24 juin 2009 à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Congrès

BUCHET de NEUILLY Yves, *Heures et malheurs de la Présidence. Ce que ne pas abuser d'une position dominante veut dire*, Communication à la section thématique 19 –intitulée « La présidence du Conseil de l'Union européenne dans tous ses États »– du 10^{ème} Congrès de l'AFSP, Grenoble, Septembre 2009.

Documentation grise / working papers

DEMÈS Pavol, « The role of think-tanks in shaping EU policies », publication du *European Council on Foreign Relations*, 16 décembre 2009, disponible sur : www.ecfr.eu

KUCHARCZYK Jacek, KAŹMIERKIEWICZ Piotr, *Learning from the experience of West European think-tanks : a study in think-tank management*, rapport de l'*Institute of Public Affairs*, Varsovie, 2007, disponible à l'adresse : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=62&ln=eng>.

NOVAK Stéphanie, « L'opacité du consensus. La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », *Publication de la vie des idées.fr*, 25 juin 2009, pp.1-13, p.3. Disponible en ligne sur le site suivant : www.laviedesidees.fr

TRZASKOWSKI Rafał, « The patterns of voting in the Council of Ministers of the European Union. The Impact of 2004 enlargement », *Analizy natolińskie*, 4 (36), 2009, *Natolin European Center*, Varsovie, disponible en ligne à l'adresse internet du centre : http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

Politique étrangère

Contributions théoriques

Ouvrages

- ALLISON Graham, ZELIKOW Philip, *Essence of decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971 et pour la 2nd édition, New-York, 1999.
- CAMPBELL David, *Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, édition révisée, Manchester, Manchester University Press, 1998.
- CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002.
- HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, *Washington et le monde – Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Éditions Autrement, 2003.
- JERVIS Robert, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France – Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998,
- KHONG Yuan F., *Analogies at war : Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- LA BALME Nathalie, *Partir en guerre – décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Paris, Éditions Autrement, 2002.
- LE PRESTRE Philippe G., *Role Quests in the post-Cold War Area : Foreign Policies in Transition*, Montréal, Mc Gill – Queen's University Press, 1997.
- MAY Ernest R., *Lessons of the past : the use and misuse of history in American foreign policy*, New-York, Oxford university Press, 1973.
- NEUSTADT Richard E., MAY Ernest R., *Thinking in time : The uses of history for decision makers*, New-York, Free Press, 1986.
- NYE Joseph, *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, Oxford, Oxford Publicity Partnership, Public Affairs, 2004.
- PRESTON Thomas, *The President and his inner circle : leadership style and the advisory process in foreign policy making*, New York, Columbia University Press, 2001.

Contributions à des ouvrages collectifs

- CHARILLON Frédéric, « Introduction », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp. 13-29.
- COHEN Samy, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in SMOUTS Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales – Pratique et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998.
- GROSSER Pierre, « De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.361-389.
- GUZINNI Stefano, RYNNING Sten, « Réalisme et analyse de la politique étrangère in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.33-64.
- KESSLER Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.167-192.

LA BALME Nathalie, « Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.193-211.

ROSATI Jerel A. , « A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy », in NEACK Laura, HEY Jeanne, HANEY Patrick (dir.), *Foreign Policy Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1995, pp.49-70.

TONRA Ben, « Les petits pays ont aussi une politique étrangère... », in CHARILLON Frédéric, (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.331-347.

Articles de revues

FRIEDBERG Erhard, « Comment lire les décisions ? », in HAINE Jean-Yves (dir.), « Rationalités et Relations Internationales (I) – Débats : la crise des missiles de Cuba », *Cultures et Conflits*, n°36, Hiver 1999/Printemps 2000.

HAINE Jean-Yves, « Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba : Choix rationnel et responsabilité individuelle », in HAINE Jean-Yves (dir.), « Rationalités et Relations Internationales (I) – Débats : la crise des missiles de Cuba », *Cultures et Conflits*, n°36, Hiver 1999/Printemps 2000.

HAINE Jean-Yves, « Rationalité et relations internationales : l'inaccessible synthèse ? », in HAINE Jean-Yves (dir.), « Rationalités et Relations Internationales (I) – Débats : la crise des missiles de Cuba », *Cultures et Conflits*, n°36, Hiver 1999/Printemps 2000.

HOLTZI Kalevi J., « National Role Conception in the Study of Foreign Policy », *International Studies Quarterly*, 14(3), Septembre 1970, pp.233-309.

JERVIS Robert, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, vol.20, n°3, Avril 1968, pp.454-479.

MICHAUD Nelson, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile ? », *Études Internationales*, vol.XXVII, n°4, décembre 1996.

PUTNAM Robert , « Diplomacy and Domestic Policy. The Logic if Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), été 1988, pp.427-460.

WALKER Stephen G., « The Evolution of Operational Code Analysis », *Political Psychology*, vol.11, n°2, 1990, pp.403-418.

WELCH David, « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms – Retrospect and Prospect », *International Security*, vol.17, n°2, Automne 1992.

Thèses, memoires d'habilitation

CATHELIN Mélanie, *Le rôle international d'un État : construction, institutionnalisation et changement – Le cas de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique*, Thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Monsieur le professeur Daniel Compagnon, soutenue le 8 décembre 2008 à l'IEP de Bordeaux.

IRONDELLE Bastien, *Gouverner la Défense : Analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse pour le doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris, mention science politique, préparée sous la direction de M. le professeur Samy Cohen, et soutenue le 16 décembre 2003.

Politique étrangère de l'Union européenne

Ouvrages

DUMOULIN André, SARLET Gordon, MATHIEU Raphaël, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2003.

KEUKELEIRE Stephan, MACNAUGHTAN Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2008.

MEYER Christoph O., *The Quest for a European Strategic Culture – Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006.

SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008.

TONRA Ben, *The Europeanisation of National Foreign Policy – Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001.

WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, New-York, Palgrave, 2001.

Contributions à des ouvrages collectifs

ALLEN David, « Wider but Weaker or the More the Merrier ? Enlargement and Foreign Policy Cooperation in the EC/EU », in REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (dir.), *The Expanding European Union : Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp.107-124.

BUCHET DE NEUILLY Yves, « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale » in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.73-88.

CHARILLON Frédéric, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, pp.391-422.

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, « Le partenariat entre l'UE et la Russie », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.159-173.

GSTÖHL Sieglinde, « The EU as a Norm Exporter ? », in MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp.279-293.

LEVRAT Nicolas, NIANG Fatimata, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.125-141.

MÉRAND Frédéric, « La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : histoire, fonctionnement, enjeux », in SCHWOK René, MÉRAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.25-41.

PETITEVILLE Franck, « Exporting "values" ? – EU external co-operation as a "soft diplomacy", in KNODT Michèle et PRINCEN Sebastiaan (dir.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge/ ECPR Studies in European Political Science, Londres, 2005.

SCHMID Dorothée, « La politique palestinienne de l'UE : entre limites du "soft power" et impasses du réalisme », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.207-220.

SCHWOK René, « Le rôle international de l'UE et les théories de l'intégration européenne », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.43-71.

SCHWOK René, MERAND Frédéric, « Introduction », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.5-24.

SPENCE David, « The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs », in HOCKING Brian, SPENCE David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union : Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, pp.18-36.

Articles de revues

BRUTER Michael, « Diplomacy without a state : the external delegations of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 6 :2, 1999, pp.183-205.

DUCHENE François, « A new European Defence Community », *Foreign Affairs*, vol.50, n°1, octobre 1971.

GLARBO Kenneth, « Wide-awake diplomacy : reconstructing the common foreign and security policy of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 6 : 4, 1999, pp.634-651.

MANNERS Ian, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002, pp.235-258.

SMITH Michael E., « Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation », *Journal of European Public Policy*, 7 : 4, 2000, pp.613-631.

SMITH Michael E., « Insitutionalization, Policy Adaption and European Foreign Policy Cooperation », *European Journal of Intenational Relations*, vol.10 (1), 2004, pp.95-136.

TONRA Ben, « Constructing the Common Foreign and Security Policy : The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol.41, n°4, pp.731-56.

TULMETS Elsa, « Can the Discourse on "Soft Power" Help the EU to Bridge its Capability Expectations Gap? », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.195-226.

WHITMAN Richard, JUNCOS Ana, « The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy : Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification », *European Foreign Affairs Review*, 14, 2009, pp.25-46.

Voisinage de l'Union européenne

Contributions générales sur le voisinage de l'Union européenne et sa gestion

Ouvrages

BLANCHARD Emmanuel, WENDER Anne-Sophie (dir.), *Guerre aux migrants – Le livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Éditions Syllepse, 2007.

de BARDELEBEN Joan (dir.), *Soft or Hard Divide ? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005.

FERRE Anne-Sophie, BLANCHARD Emmanuel, RODIER Claire, ALAUX Jean-Pierre (dir.), *Externalisation de l'asile et de l'immigration : Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*, Les journées d'études du Gisti, Gisti, mai 2006.

FOUCHER Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, Éditions Perrin, 2007.

RUPNIK Jacques (dir.), *Les banlieues de l'Europe – Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007.

Contributions à des ouvrages collectifs

BONDITTI Philippe, « Biometrics and Surveillance », in BIGO Didier (dir.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, Editions L'Harmattan, 2007, pp.97-114.

DAKOWSKA Dorota, NEUMAYER Laure, « Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE », SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.147-158.

MISSIROLI Antonio, « The EU and its changing neighbourhood. Stabilization, integration and partnership », in DANNREUTHER Roland (dir.), *European Union and Security Policy – Towards a Neighbourhood Strategy*, Londres, Routledge, 2004, pp.12-26.

Articles de revues

BALZACQ Thierry, « Editorial. Construire le voisin. Pratiques Européennes », in « Construire le voisin. Pratiques Européennes », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp 7-9.

BAYOU Céline, BHALA Jaroslav, LHOMEL Edith, « Nouveaux États membres. Comment devenir pays d'accueil ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1060, mars-avril 2007, pp.38-53.

BELGUENDOZ Abdelkrim, « Expansion et sous traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.155-219.

CHILLAUD Matthieu, « La dimension septentrionale de l'Union européenne », *Questions internationales*, n°29, janvier-février 2008, pp.91-96.

FOUCHER Michel, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », *Esprit*, novembre 2006, pp.86-114.

JEANDSBOZ Julien, « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.11-29.

LAVENEX Sandra, « EU external governance in "Wider Europe" », *Journal of European Public Policy*, 11 : 4, août 2004, pp.680-700.

LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union Européenne », in LAVENEX Sandra, MÉRAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *Politique européenne*, n°22, Printemps 2007, pp.5-14.

LAVENEX Sandra, SCHIMMELFENNIG Franck, « EU rules beyond borders : theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, 16 : 6, 2009, pp.791-812.

LHOMEL Edith, « Immigration et élargissement de l'Union européenne – Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1060, mars-avril 2007, pp.4-24.

RODIER Claire, TEULE Catherine, « Enfermement des étrangers : l'Europe sous la menace du syndrome maltais », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.119-155.

VALLUY Jérôme, « Introduction : L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers », *Cultures & Conflits*, n°57, 2005, pp.5-11.

ZAIOTTI Ruben, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.61-76.

Documentation grise / working papers

APAP Joanna, TCHORBADJIYSKA Angelina, « What about the Neighbours ? The impact of Schengen along the EU's External Borders », *CEPS Working Document*, n°210, octobre 2004, Center for European Policy Studies, Bruxelles, disponible sur : <http://www.ceps.be/> ;

BATT Judy, « Les frontières extérieures de l'Europe élargie – La dimension régionale », in BATT Judy, « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahiers de Chaillot*, n°64, septembre 2003, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, disponible sur : <http://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/>

TASSINARI Fabrizio, « Security and Integration in the EU Neighbourhood – The Case for regionalism », *CEPS Working Document*, n°226, juillet 2005, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, disponible sur : <http://www.ceps.be/>

WOŹNIAK Bolesław, *Borders of Europe – France Leads the Debate*, 3 juin 2007, publication du *think-tank demosEuropa*, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.demoseuropa.eu/index.php?Itemid=95>

Politique européenne de voisinage (PEV)

Ouvrages

MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008.

Contributions à des ouvrages collectifs

LAVENEX Sandra, WICHMANN Nicole, « Gouvernance externe de la sécurité intérieure : La politique européenne de voisinage », in SCHWOK René, MERAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale – Théories et pratiques*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève n°4, Genève, Éditions Academia-Bruylant, 2008, pp.175-190.

MAHNCKE Dieter, « The Logic of EU Neighbourhood Policy », in MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp.19-46.

SEITZ Ruth « Exporting Stability or Importing Problems ? The EU's security policy towards its Near Abroad », in MAHNCKE Dieter, GSTOHL Sieglinde, *Europe's near abroad : promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp.93-113.

Articles de revues

BALZACQ Thierry, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, pp.31-59.

BOSSE Giselle, « Values in the EU's Neighbourhood Policy : Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy? », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.38-62.

BROWNING Christopher S., JOENNIEMI Pertti, « The European Union's Two Dimensions – The Eastern and the Northern », *Security Dialogue*, vol.34, n°4, Décembre 2003, pp.463-478.

GOUJON Alexandra, « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne*, n°15, Hiver 2005, pp.137-163.

LEPESANT Gilles, « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, 2004, n°4, pp.767-780.

TULMETS Elsa, « Policy adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy : A Way to Improve the EU's external capabilities ? », in LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *Politique européenne*, n°22, Printemps 2007, pp.55-80.

TULMETS Elsa, « Preparing the EU Presidency : the Czech Contribution to the project of Eastern Partnership », *The Polish Quarterly of International Relations*, publication du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, vol.17, n°4, Automne 2008, pp.79-98.

WICHMANN Nicole, « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy. Strategic or Normative Power? », in LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric (dir.), « Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux », *Politique européenne*, n°22, Printemps 2007, pp.81-104.

Documentation grise / working papers

HAUKKALA Hiski, « A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy" », *UPI Working Papers*, 41 (2003), Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA). Disponible en ligne : <http://www.upi-fii.fi/en/>

HAUKKALA Hiski, MOSHES Arkady, « Beyond "Big Bang" : The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East », *FIIA Report*, n°9, 2004, Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA). Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.upi-fii.fi/en/>

HINC Agata, SADOWSKA Maria, ŚWIEBODA Paweł, *The European Union and its neighbourhood in a changing world. Defining a New Strategic Relationship with the Eastern and Southern neighbours*, publication du *think-tank demosEuropa*, Varsovie, 2008. Disponible sur : <http://www.demoseuropa.eu>.

JOHANSSON Anna Maria, « The Foreign Policy of the Swedish Presidency. A case of Nordic Efficiency ? », *CFSP Forum*, vol.8, n°1, janvier 2010, disponible en ligne sur internet, à l'adresse suivante : <http://www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html>

KEMPE Iris, « A New Ostpolitik ? Priorities and realities of Germany's EU Council Presidency », *Bertelsmann Group for Policy Research*, n°4, août 2007, Center for Applied Politics Research. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Policy-Analysis-2007-04.pdf>.

LONGHURST Kerry, « Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy : What Consequences for Ukraine ? », *Russie.Nei. Visions*, n°32, juillet 2008, publication de l'IFRI.

PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZKatarzyna, *The ENP in practice – The European Union's policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper*, Centre for Eastern Studies, Varsovie, Juin 2005. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.osw.waw.pl

ROTH Mathias A., « The dynamics of coalition-building among old and new member states in European Neighbourhood Policy towards Ukraine », in *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.94-103.

STETTER Stephan, « Theorising the European Neighbourhood Policy : Debordering and Rebordering in the Mediterranean », *EUI Working Papers*, RSCAS 2005/34, European University Institute, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, Mediterranean Programme Studies, Florence.

TULMETS Elsa, KRATOCHVIL Petr, « Checking the Czech Role in the European Neighbourhood », *Working paper*, Fondation Friedrich-Ebert, 2/2007, mai 2007. Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.iir.cz/upload/WorkingPapers/ENPWorking_paper_eng.pdf;

WOŹNIAK Bolesław, *Future of the European Neighbourhood Policy*, publication du think-tank *demosEuropa*, 12 septembre 2007.

Voisinage oriental (« near abroad » et Russie)

Ouvrages

ALLISON Roy, LIGHT Margot, WHITE Stephen, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Londres, Chatham House, 2006.

BREAULT Yann, JOLICOEUR Pierre, LEVESQUE Jacques, *La Russie et son ex-empire – Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, Presses de Science-Po, 2003.

COEURÉ Sophie, DULLIN Sabine (dir.), *Frontières du communisme. Mythologies et réalités de la division de l'Europe de la révolution d'Octobre au mur de Berlin*, Paris, Éditions La Découverte, 2007.

de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, Paris, Éditions Autrement, 2008.

MENDRAS Marie, *Russie – L'envers du pouvoir*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2008.

NEUMANN Iver B., *Russia and the Idea of Europe – A study in identity and international relations*, Londres, Routledge, 1996.

NEUMANN Iver B., *Uses of the other – « The East » in European identity formation*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ Katarzyna, DULEBA Alexander, PÓTI László, VOTÁPEK Vladimír (dir.), *Eastern policy of the Enlarged European Union – Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus, A Visegrád Perspective – Thinking about an Eastern Dimension*, Bratislava, Editions Robert Vico, 2003.

PROZOROV Sergei, *Understanding conflict between Russia and the EU : the limits of integration*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2006.

Contributions à des ouvrages collectifs

de TINGUY Anne, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », in de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, Paris, Éditions Autrement, 2008, pp.55-85.

de TINGUY Anne, « La détermination européenne de l'Ukraine », in RUPNIK Jacques (dir.), *Les banlieues de l'Europe – Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007, pp.41-73.

de TINGUY Anne, « La Russie et l'Union Européenne – Partenariat ou coexistence ? », in de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, Paris, Éditions Autrement, 2008, pp.135-166.

FACON Isabelle, « Moscou-Washington, la coopération dans la conflictualité », in de TINGUY Anne (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, Paris, Éditions Autrement, 2008, pp.86-117.

GORBANIEVSKAÏA Natalia, « La corruption du langage : une menace pour la Russie », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : Kultura, 1947-2000 », in *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.51-53.

NEUMANN Iver B., « Conclusion : Soviet Foreign Policy Towards Its European Allies », in WESTAD Odd Arne, HOLTSMARK Sven, NEUMANN Iver B (dir.), *The Soviet Union in Eastern Europe, 1945-89*, St Martin's Press, New York, 1994.

NEUMANN Iver B., « The Geopolitics of Delineating "Russia" and "Europe" : The Creation of the "Other" in European and Russian Tradition », in TUNANDER Ola, BAEV Pavel, EINAGEL Victoria Ingrid (dir.), *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*, International Peace Research Oslo, Londres, Sage Publications, 1997.

STOKŁOSA Katarzyna, « La vie à la frontière soviéto-polonaise après la création du bloc communiste », in COEURÉ Sophie, DULLIN Sabine (dir.), *Frontières du communisme. Mythologies et réalités de la division de l'Europe de la révolution d'Octobre au mur de Berlin*, Paris, Éditions La Découverte, 2007, pp.441-455.

ZAGORSKI Andrei, « Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus », in DANNREUTHER Roland (dir.), *European Union and Security Policy – Towards a Neighbourhood Strategy*, Londres, Routledge, 2004, pp.79-97.

Articles de revues

- AVIOUTSKII Viatcheslav, « La guerre du gaz : gestion d'une rivalité commerciale russo-ukrainienne », *Outre-Terre*, vol.2, n°19, 2007, pp.249-267.
- AVIOUTSKII Viatcheslav, « La Révolution orange en tant que phénomène géopolitique », *Hérodote*, vol.2, n°129, 2008, pp.69-99.
- BROWNING Christopher S, « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *Alternatives*, vol.28, n°5, 2003 ;
- CHOMETTE Guy-Pierre, « Voyage sur la nouvelle frontière de l'UE », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1042, mars/avril 2004
- CHRISTIANSEN Thomas, PETITO Fabio, TONRA Ben, « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders : The European Union's Near Abroad », *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol 35, n°4, Décembre 2000, pp.389-415
- CRONE Olivier, « Nord Stream, le gazoduc germano-russe sous la Baltique du point de vue suédois », *Outre-Terre*, vol.2, n°19, 2007, pp.219-228.
- DAUCE François, WALTER Gilles, « Russie 2006 : Entre dérive politique et succès économiques », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1059, janvier-février 2007.
- DELCOUR Laure, « Comment la Russie voit-elle le monde ? Éléments d'analyse d'une politique étrangère en mutation », *La Revue internationale et stratégique*, n°68, Hiver 2007-2008, pp.133-141.
- DELCOUR Laure, « Does the European Neighbourhood Policy Make a Difference ? Policy Patterns and Reception in Ukraine and Russia », *European Political Economy Review*, n°7 (Été 2007), pp.118-155.
- DELCOUR Laure, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », *Études Européennes*, paru le 30 mars 2006, pp.1-18. Disponible sur : <http://www.etudes-europeennes.fr>
- DELCOUR Laure, « Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ? », *La Revue internationale et stratégique*, vol.4, n°72, 2008, pp.209-218.
- FACON Isabelle, « Une nouvelle doctrine militaire pour une nouvelle Russie ? », *La Revue internationale et stratégique*, n°68, Hiver 2007-2008, pp.143-151.
- GAUTHEY Jean-Marie, « Dépendance et vulnérabilité énergétique de l'Europe centrale et orientale », *Regard sur l'Est*, le 1^{er} octobre 2009, revue accessible en ligne : <http://www.regard-est.com/home/>
- GOUJON Alexandra, « La Révolution Orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique », *Critique internationale*, n°27, avril / juin 2005, pp.109-126.
- GOWER Jackie, « European Union – Russia Relations at the End of the Putin Presidency », *Journal of Contemporary European Studies*, 16 : 2, 2008, pp.161-167.
- GUÉNEC Michel, « La Russie face à l'extension de l'OTAN en Europe », *Hérodote*, vol.2, n°129, 2008, pp.221-246.
- KRATOCHVIL Petr, TULMETS Elsa, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 40, n°1, 2009, pp.71-98.
- LEPESANT Gilles, « Les marges orientales de l'UE à 25 », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol.2, n°1042, 2004, pp.4-19.
- LEPESANT Gilles, de TINGUY Anne (dir.), « L'Ukraine après la "révolution orange" : dynamiques internes et internationales », n° spécial de la *Revue d'Études comparatives Est/Ouest*, vol.37, n°4, 2006.
- MENDRAS Marie, « Le citoyen en danger. Droits de l'Homme et libertés dans la Russie poutinienne », *Études du Parlement européen*, novembre 2007.
- NEUMANN Iver B., « Russia as Central Europe's Constituting Other », *East European Politics and Societies*, vol.7, n°2, Été 1993.

PETRIC Boris, « À propos des Révolutions de couleur et du *soft power* américain », *Hérodote*, n°129, vol.2, 2008, pp.7-20.

RAVIOT Jean-Robert, « Moscou et la question démocratique : mythe et réalités de la "nouvelle guerre froide" », *Hérodote*, n°129, vol.2, 2008, pp.193-209.

SANGUIN André-Louis, « Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union européenne après l'élargissement de 2004 », *L'espace politique*, n°1, 01/2007, pp.47-59. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, disponible sur internet : <http://espacepolitique.revues.org/>

VOGEL Wolfram, « Le Triangle de Weimar : une structure de dialogue en quête de sens », *Questions Internationales*, n° 37, mai-juin 2009, pp.84-88.

Documentation grise / working papers

BARYSCH Katinka, « The EU's New Russia Policy Starts at home », *Briefing Note*, Centre for European Reform, Londres, Juin 2008, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.cer.org.uk

BROWNING Christopher S., « The Internal/External Security paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic : The Case of Kaliningrad », *COPRI Working Papers*, n°21, 2002, publication de l'ancien Copenhagen Peace Research Institute, dorénavant Danish Institute for International Studies, Copenhague.

BUKALSKA Patrycja, BOCIAN Mariusz, *A new Visegrád Group in the new European Union – Possibilities and opportunities for development*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, juin 2003, pp.1-27 ; rapport disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/policy-briefs/2003-05-15/a-new-visegrad-group-new-european-union-possibilities-and-opport>

CADIER David, « Bouclier anti-missile : réactions centre-européennes », publication de l'agence *Telos*, 30 septembre 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org>

CADIER David, « L'affaire du bouclier anti-missile », publication de l'agence *Telos*, 25 janvier 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org>

ĆWIEK-KARPOWICZ Jarosław, FORMUSZEWICZ Ryszarda, « Partnership on Modernisation : the EU's New Initiative towards Russia », *PISM Bulletin*, n° 43, 119, mars 2010, *The Polish Institute of International Affairs*, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.pism.pl/bulletin.php?LANG=2>.

DELCOUR Laure, *Les points de crispation de la politique étrangère russe*, Note de l'IRIS réalisée pour le compte du Centre d'Analyse et de Prospective du Ministère des Affaires étrangères, Paris, février 2008. Disponible sur le site de l'IRIS, à l'adresse suivante : http://www.iris-france.org/docs/consulting/2008_russie.pdf

FROLOV Vladimir, « Democracy by Remote Control », *Russia in Global Affairs*, n°4, octobre-décembre 2005, disponible en ligne : <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/13/976.html>.

GÓRKA-WINTER Beata, « Missile Defense Program : Obama Administration's New Approach », *PISM Bulletin*, n°52, 18 Septembre 2009, publication du *Polish Institute of International Affairs*, Varsovie, disponible à l'adresse suivante : <http://www.pism.pl/bulletin/a52-2009.pdf>

HAGSTRÖM FRISSELL Eva, OLDBERG Ingman, « Voisins distants : la présidence suédoise de l'UE et la Russie », *Russie.Nei.Visions*, n°42, juillet 2009, publication de l'IFRI, pp.1-22, p.19. Accessible en ligne sur le site suivant : <http://www.ifri.org/?page=detail-centre-recherche&id=36>

JAROSZEWICZ Marta, *Consequences of the Schengen area enlargement for the EU's Eastern European Neighbours*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, 2007, p.37. Disponible en ligne sur : www.osw.waw.pl

JOENNIEMI Pertti, MAKARYCHEV Andrey, « Process of border-making and border-breaking : the case of Kaliningrad », *Working Paper Series in EU Border Conflicts Studies* n°7, mars 2004, EUBorderConf, University of Birmingham.

KACZMARSKI Marcin, SMOLAR Eugeniusz, « The European Union and Russia, 2004-2007 », *Policy Paper*, n°3, Septembre 2007, *Center for International Relations*, Varsovie.

KRÁL David, « Ukraine and the EU – Membership or Partnership ? The Czech Perspective », *Research Report & Policy Paper*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, Janvier 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

KUZIO Taras, « EU and Ukraine : a turning point in 2004 ? », *Occasional Papers*, n°47, Novembre 2003, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/occasional-papers/>

LEONARD Mark, POPESCU Nicu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, rapport de l'European Council on Foreign Relations, 7 novembre 2007, disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu.

LONGHURST Kerry, « Stepping into the Geopolitical game. The European Union and its Eastern neighbourhood », *AnalizyNatolińskie*, n°2, 115, 2007, *Natolin European Center*. Disponible en ligne sur le site internet du centre, à l'adresse suivante : http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

ŁOSKOT-STRACHOTA Agata, « The Complexity of Russian-Ukrainian Energy Relations », *ISSOpinion*, février 2009, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/opinion/>

MEDVEDEV Sergei, « EU-Russian Relations – Alternative futures », *FIIA Report 2006*, n°15, Ulkolopiittinen instituti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA).

NOEL Pierre, « Beyond Dependence : How to Deal with the Russian Gas », *Policy Brief*, n°9, Novembre 2008, publication du *European Council on Foreign Relations* (ECFR), disponible sur : www.ecfr.eu

PARMENTIER Florent, CADIER Didier, *L'Europe centrale, premier violon du concert européen*, publication de l'agence intellectuelle *Telos*, 15 mai 2009. Disponible sur le site suivant : www.telos-eu.com

PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ Katarzyna, *The Enlarged European Union and its Eastern Neighbours : Problems and Solutions*, rapport du *Center for Eastern Studies*, Varsovie, octobre 2003, pp.1-42. Disponible en ligne sur le site internet du centre à l'adresse suivante : <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/policy-briefs/2003-10-15/enlarged-european-union-and-its-eastern-neighbours-problems-and->

POPESCU Nicu, WILSON Andrew, *Creating good neighbours in Russia's backyard*, publication du *European Council on Foreign Relations*, 7 mai 2009, disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu.

POPESCU Nicu, WILSON Andrew, *The Limits of Enlargement-Lite : European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Rapport du *European Council on Foreign Relations*, Juin 2009, disponible sur le site suivant : www.ecfr.eu.

VINATIER Laurent, « Les relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions », *Policy Paper* n°20, Notre Europe, mars 2006. Disponible en ligne : <http://www.notre-europe.eu/>

VINATIER Laurent, « Russie-Ukraine : vrais et faux enjeux », publication de l'agence *Telos*, 9 janvier 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.telos-eu.org>

WILSON Andrew, « Meeting Medvedev : The Politics of the Putin Succession », *Policy Brief*, n°5, février 2008, publication du *European Council on Foreign Relations*, pp.1-10, publication disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ecfr.eu

WILSON Andrew, POPESCU Nicu, *Avoiding a new iron curtain*, publication du *European Council on Foreign Relations*, 6 mai 2009, disponible sur : www.ecfr.eu

WOLCZUK Katarzyna, « Integration without Europeanisation : Ukraine and its Policy towards the European Union », *EUI Working Papers*, RSCAS 2004/15, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence.

Pologne

Histoire et vie politique polonaise

Ouvrages

- BAFOIL François (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007.
- BEAUVOIS Daniel, *Histoire de la Pologne*, Paris, Éditions Hatier, 1995.
- DAVIES Norman, *White Eagle, Red Star : The Polish-Soviet War, 1919-1920*, New-York, St Martins, 1972.
- DZIEWANOWSKI Marian Kamil, *Józef Pilsudski : A European Federalist, 1918-1922*, Stanford, Hoover Institution Press, 1969.
- FRYBES Marcin, MICHEL Patrick, *Après le communisme – Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, Paris, Bayard Éditions, 1996.
- GEREMEK Bronisław, Entretiens avec Jacek Żakowski, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 1991, p.270.
- GEREMEK Bronisław, FRYBES Marcin (dir.), *Kaléidoscope Franco-polonais*, Paris, Éditions Noir sur Blanc, 2004.
- GEREMEK Bronisław, VIDAL Juan Carlos, *L’Historien et le politique – Entretiens avec Bronisław Geremek*, Lausanne, Éditions Noir sur Blanc, 1999.
- KOŁODZIEJ Léon, *Adam Mickiewicz : Au carrefour des romantiques européens – Essai sur la pensée du poète*, Aix en Provence, Presses Universitaires de Provence, 1966.
- MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d’un combat : Kultura, 1947-2000 », *Les Cahiers de l’IFRI*, n°32, Paris, 2001.
- MICHNIK Adam, *Penser la Pologne – Morale et politique de la résistance*, (ensemble de textes réunis), Paris, Éditions La Découverte / Maspero, 1983.
- MICKIEWICZ Adam, *Pan Tadeusz*, traduction et préface de Roger Legras, Lausanne, Éditions l’Age d’Homme, 1992.
- NEUMAYER Laure, *L’enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République Tchèque, 1989-2004*, Paris, Éditions Belin, 2006.
- TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays*, New-York, The Free Press, 1970.
- WANDYDZ Piotr, *Soviet – Polish Relations, 1917-1921*, Cambridge, Harvard University Press, 1969.

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAFOIL François, « Les partis politiques, 1989-2006 », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.251-280.
- BOBIŃSKI Krzysztof, « The Constitutionnal Treaty and Poland – A New Laggard in the EU ? », in BEACH Derek, MAZZUCELLI Colette (dir.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, London, Palgrave MacMillan, 2007, pp.201-218
- KALINOWSKI Wojtek, « Les intellectuels polonais en exil – Kultura, 1947-2000 », in BAFOIL François (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.415-434, p.416.
- MIEROSZEWSKI Juliusz, « The Political Thought of Kultura », in TYRMAND Leopold (dir.), *Kultura Essays*, New-York, The Free Press, 1970, pp.235-340.

PACZKOWSKI Andrzej, « La pensée politique de l'émigration et de l'opposition sur la place de la Pologne en Europe, 1945-1989 », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe. Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, pp.225-233.

ROSZKOWSKI Wojciech, « La défense de l'indépendance et plus encore – La guerre polono-soviétique de 1920 », in WYSOKINSKA Teresa, VAN CRUGTEN Alain (dir.), *La Pologne au XX^e siècle*, Paris, Éditions Complexe, 2001, pp.55-64.

RUSIN Philippe, « Économie politique de la transition polonaise : 1989-2006 », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.281-302.

SMOLAR Aleksander, « Introduction », in MICHNIK Adam, *Penser la Pologne – Morale et politique de la résistance*, (ensemble de textes réunis), Paris, Éditions La Découverte / Maspero, 1983, pp.9-26.

Articles de revues

COLLEWET Marion, DANZON Antoine, « Pologne 2005-2006. "Révolution morale" et conservatisme économique », *Le courrier des pays de l'Est*, vol.4, n°1065, 2006, pp. 75-102.

GOUSSEFF Catherine, « La genèse des transferts de populations dans les territoires libérés. L'évacuation "volontaire" des Ukrainiens de Pologne vers l'URSS », *Cahiers du monde russe*, n°2/3, vol.49, 2008, pp.515-536 ;

LONGHURST Kerry, « Législatives en Pologne : quel changement ? », *Politique Étrangère*, vol.1, Printemps 2008, pp.147-158.

MINK Georges, « Pologne : un bilan politique contrasté », *Politique Étrangère*, n°3, Automne 2009, pp.503-515.

PACZEŚNIAK Anna, « Les relations entre l'administration publique et les ONG après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.40, n°2, 2009, pp.113-125.

PARINAUD Nicolas, « Kultura et les mythes polonais », *Regard sur l'Est*, n°30, dossier spécial « Mythes et symboles », juillet 2002, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=5&PHPSESSID=32a822356a1eea41fbaa7365d7769127

VERMEERSCH Peter, « A minority at the Border : EU Enlargement and the Ukrainian Minority in Poland », *East European Politics and Societies*, vol.21, n°3, 2007, pp.475-502.

WANDYCYZ Piotr S., « Polish Federalism 1919-1920 and Its Historic Antecedents », *East European Quarterly*, n°4, 1970, pp.25-39.

Politique étrangère polonaise

Ouvrages

DWERNICKI Christophe, *Géopolitique de la Pologne*, Paris, Éditions Complexe, 2000.

LONGHURST Kerry, ZABOROWSKI Marcin, *The New Atlanticist-Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, Chatham House, 2007,

NOWAK Alojzy Z., MILCZAREK Dariusz, HUD' Bodhan, BORKOWSKI Jan, *Eastern Policy of the European Union : Role of Poland, Case of Ukraine*, Centre for Europe, Université de Varsovie, Varsovie, 2008.

PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, Londres, Macmillan, 1995.

PRIZEL Ilya, *National Identity and Foreign Policy – Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998

SNYDER Timothy, *The Reconstruction of Nations – Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, New Haven & London, Yale University Press, 2003.

ZABOROWSKI Marcin, *Germany, Poland and Europe – Conflict, Co-operation and Europeanisation*, Manchester and New York, Manchester University Press, 2004.

Contributions à des ouvrages collectifs

BAFOIL François, « Introduction à la cinquième partie – La Pologne dans le monde », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.455-457.

BRZEZINSKI Zbigniew, « *Kultura* et l'avenir de l'Eurasie », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.29-36.

CHWALBA Andrzej, « La place de la Pologne dans la politique de la Russie – Les Polonais et la Russie sur les terres enlevées par les Russes », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe – Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, pp.91-97.

DRWESKI Bruno, « Pologne-Russie : Mythes, réalités et perspectives », in BAFOIL François (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007, pp.459-476.

GEREMEK Bronisław, « Un prince de la pensée et de l'esprit polonais », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *op.cit.*, pp.17-21.

GIEDROYĆ Jerzy, « *Kultura* fut une sorte d'ordre religieux », (interview avec Jerzy Giedroyć réalisée par Barbara Torunczyk), in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.107-124.

LEPESANT Gilles, « La Pologne et son voisinage oriental », in François BAFOIL (dir.), *La Pologne*, Paris, Éditions Fayard / CERI, 2007pp.497-520.

MENKISZAK Marek, « Polish Policy towards Russia, the Ukraine and Belarus (1991-2002) », in PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ Katarzyna, DULEBA Alexander, PÓTI László, VOTÁPEK Vladimír (dir.), *Eastern policy of the Enlarged European Union – Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus, A Visegrád Perspective – Thinking about an Eastern Dimension*, Bratislava, Editions Robert Vico, 2003, pp.109-139.

NOWAK-JEZIORAŃSKI Jan, « Une passerelle entre l'intelligentsia polonaise et l'Occident », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.65-67.

PRIZEL Ilya, « Warsaw's Ostpolitik : A New Encounter with Positivism », in PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, Londres, Macmillan, 1995, pp.95-128.

SMOLAR Aleksander, « *Kultura* et la réconciliation de la Pologne avec ses voisins », in MELLER Stefan, de MONTBRIAL Thierry (dir.), « Mémoires d'un combat : *Kultura*, 1947-2000 », *Les Cahiers de l'IFRI*, n°32, Paris, 2001, pp.41-44

SOUTOU Georges-Henri, « La place de la Pologne dans la politique extérieure française pendant la Guerre froide », in DAVION Isabelle, KŁOCZOWKI Jerzy, SOUTOU Georges-Henri (dir.), *La Pologne et l'Europe – Du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, pp.249-274.

VINTON Louisa, « Domestic Politics and Foreign Policy, 1989-1993 », in PRIZEL Ilya, MICHTA Andrew (dir.), *Polish Foreign Policy reconsidered : Challenges of Independence*, Londres, Macmillan, 1995, pp.23-71.

Articles de revues

ADAMCZYK Artur, « The role of Poland in Shaping the Eastwards Dimension in the European Neighbourhood Policy », *Yearbook of Polish European Studies*, Warsaw University Centre for Europe, volume 9/2005, Varsovie, pp.31-46.

BURANT Stephen R., « International Relations in a Regional Context : Poland and its Eastern Neighbours. Lithuania, Belarus, Ukraine », *Europe – Asia Studies*, vol.45, n°3, 1993, pp.395-418.

FAIVRE Maurice, « Le retrait des forces soviétiques d'Europe de l'est », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°228, vol.4, 2007, pp.135-138.

GEREMEK Bronisław, « L'Union élargie ne doit pas se fermer à l'Est – Entretien avec Bronislaw Geremek », *Sociétal*, n°41, 3^{ème} trimestre, 2003, pp.88-90.

GEREMEK Bronisław, « Political System and Foreign Policy », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n° spécial « Bronislaw Geremek in Memoriam », Varsovie, vol.17, n°3, Été 2008, pp.39-51.

KUŹNIAR Roman, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », *La revue internationale et stratégique*, n°61, vol.1, printemps 2006, pp.49-60.

KUŹNIAR Roman, « Geopolitics and Poland's Security Policy », *The Polish Quarterly of International Affairs*, Varsovie, vol 17, n°1, Hiver 2008, pp.55-70.

LEPESANT Gilles, « Frontières européennes et imaginaires centre-européens », revue en ligne *Études Européennes*, n°1, 18.02.2003. Disponible sur : <http://www.etudes-europeennes.fr>

NATORSKI Michał, « Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy », *European Political Economy Review*, n°7, Été 2007, pp.63-101.

POMORSKA Karolina, « The impact of Enlargement : Europeanization of Polish Foreign Policy ? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs », *The Hague Journal of Diplomacy*, n°2, 2007, pp.25-51.

POTEL Jean-Yves, « La politique orientale polonaise », *Pouvoirs*, vol.3, n°118, 2006, pp.113-123.

ZABOROWSKI Marcin, « Power, Security and the Past : Polish-German Relations in the Context of EU and NATO Enlargements », *German Politics*, vol.11, n°2, août 2002, pp.165-188.

ZABOROWSKI Marcin, LONGHURST Kerry, « America's protégé in the East ? The Emergence of Poland as a regional leader », *International Affairs*, 79, 5, 2003, pp.1009-1028.

Congrès

POMORSKA Karolina, SZCZEPANIK Melchior, *Elites adapting to Europe : Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council*, papier présenté à la 4^{ème} convention de la *Central and East European International Studies Association (CEEISA)*, Tartu (Estonie), 25-27 juin 2006.

Documentation grise / working papers

« Les frontières de l'Europe – Dialogue entre Michel Foucher et Bronisław Geremek », *Entretiens d'Europe*, n°27, 28 juillet 2008, Fondation Robert Schuman. Disponible en ligne : http://www.robert-schuman.eu/entretien_europe.php?num=27

BOBIŃSKI Krzysztof, *Poland's post election foreign policy – a turning point ?*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, 2007. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

BOBIŃSKI Krzysztof, *Polish Foreign Policy 2005-2007*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, 2007. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

BUTRAS Piotr, POMORSKA Karolina, « Poland and the European Neighbourhood Policy », in OVERHAUS Marco, MAULL Hanns, HARNISCH Sebastian (dir.) « The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova », *Foreign Policy in Dialogue*, vol.7, n°19, 2006, pp.34-43, disponible à l'adresse suivante : <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

CIANCIARA Agnieszka K., « The European Policy of Donald Tusk's Government », *Analyses & Opinions*, n°8/93, publication de *The Institute of Public Affairs*, Varsovie, avril 2009, disponible en ligne : <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=324&ln=eng>

CICHOCKI Jacek, CICHOCKI Marek A., KOWAL Paweł, « Poland and the EU's "Eastern Dimension" », in Paweł KOWAL (dir.), *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or "Idée Fixe" of Poland's Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2002, pp.3-9.

KAŻMIERKIEWICZ Piotr, « Schengen Integration as a Challenge to Polish Visa Policy Towards Eastern Neighbours », *Analyses & Opinions*, n°42, The Institute of Public Affairs, Varsovie, août 2005, accessible sur : <http://www.isp.org.pl/>.

KAŻMIERKIEWICZ Piotr, *The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood*, rapport du Institute of Public Affairs, Varsovie, Octobre 2005, accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

KOWAL Paweł (dir.), *The EU's "Eastern Dimension" – An opportunity for or "Idée Fixe" of Poland's Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2002

KOWAL Paweł, « European Neighbourhood Policy – The Eastern Dimension, Poland », in *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.11-17.

PIEKŁO Jan, « Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine », *Analyses & Opinions*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, n°5/87, Novembre 2008. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

POMORSKA Karolina, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of "Eastern Dimension" », in *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, pp.73-79.

POMORSKA Karolina, « Poland and the EU's New Eastern Neighbours : Europeanisation and Policy "Uploading" », *CFSP Forum*, vol. 7 n° 5, 2009, pp. 8-15, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html>

RAIK Kristi, GROMADZKI Grzegorz, *Between Activeness and Influence – The Contribution of New Members States to EU Policies towards the Eastern Neighbours*, rapport de la *Open Estonia Foundation (Avatud Eesti Fund)*, Septembre 2006, Tallin. Rapport disponible sur le site de la Fondation : www.oef.org.ee.

ROKITA Jan, *Polish Foreign Policy – How Much Continuation, How much change*, Center for International Relations, Varsovie, avril 2005. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://csm.org.pl/pl/biblioteka-csm.html>.

ŚWIEBODA Paweł, « Poland's Second Return to Europe », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 3 décembre 2007. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ecfr.eu

The Polish EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts, rapport de l'ESI, *European Stability Initiative*, publié en mars 2009, disponible en ligne sur le site internet du centre à l'adresse suivante : http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_poland.pdf

VANHOONACKER Sophie, POMORSKA Karolina, MAURER Heidi, « The Council presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011 », *Reports and Analyses*, *Center for International Relations*, 2010 ; disponible sur le site : www.csm.org.pl

ZABOROWSKI Marcin, « From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty first century », *Occasional Paper*, n°56, décembre 2004, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/publications/occasional-papers/>.

Partenariat oriental

Documentation grise / working papers

BOVT George, *Russia and the Eastern Partnership*, 17 mai 2009, Publication du EU-Russia Centre. Disponible en ligne : <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/russia-eastern-partnership.html>

CIANCIARA Agnieszka K., « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighbourhood Policy ? », *Analyses & Opinions*, The Institute of Public Affairs, Varsovie, n°4, juin 2008, accessible à l'adresse suivante : <http://www.isp.org.pl/>

Communicating Europe : Sweden Manual – Information and contacts on the Swedish Debate on EU Enlargement in the Western Balkans, rapport de l'European Stability Initiative, 2009. Disponible en ligne sur : http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_sweden.pdf

DULEBA Alexander, « The EU's Eastern Policy : Central European Contribution – In Search for New Approach », *Policy Paper*, janvier 2007, disponible sur le site du Centre for International Relations, Varsovie : <http://csm.org.pl/>.

JESIEN Leszek (dir.), *PISM Strategic Files n°3*, « Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours », juin 2008. Disponible en ligne sur le site suivant: <http://www.pism.pl/pokaz.php/id/203>.

POPIELAWSKA Joanna, « Perfect Together ? Eastern Partnership in the Context of Other EU Initiatives in the East », *Analizy natolińskie*, 6 (28), 2009, *Natolin European Center*, Varsovie. Disponible en ligne: http://www.natolin.edu.pl/english/publikacje_analizy.html

PROKHOROVA Elena, *Eastern Partnership – A new divide ?*, 11 décembre 2008, Publication du EU-Russia Centre. Voir : <http://www.eu-russiacentre.org/our-publications/column/russia-eastern-partnership.html>

The Czech EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts, rapport de l'European Stability Initiative, 2009. Disponible sur : http://www.esiweb.org/pdf/enlargement_debates_manual_czechrepublic.pdf

The French EU Enlargement Debate – A manual with information and contacts, rapport de l'European Stability Initiative, novembre 2008, disponible sur : <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=17>

WOJNA Beata, GNIAZDOWSKI Mateusz (dir.), *Eastern Partnership – The Opening Report*, avril 2009, *The Polish Institute of International Affairs*, Varsovie. Disponible sur : <http://www.pism.pl/pokaz.php/id/172>.

