

Elsa Tulmets  
Chercheuse associée,  
IIR, Prague ;  
Chargée de recherche /  
Marie Curie Fellow  
CERI / Sciences Po, Paris (2012-2015)  
[elsa.tulmets@sciencespo.fr](mailto:elsa.tulmets@sciencespo.fr)

20.05.2015

**Communication pour la section 42 de l'AFSP :  
« Europeanisation goes West : interroger les effets de l'élargissement  
sur le fonctionnement interne de l'Union européenne »**

Titre : « La présidence européenne des Etats membres d'Europe centrale et orientale : une socialisation mutuelle, entre européanisation des pratiques nationales et influence nationale des politiques européennes »

Titre : « La présidence européenne des Etats membres d'Europe centrale et orientale : une socialisation mutuelle, entre européanisation des pratiques nationales et influence nationale des politiques européennes »

Elsa Tulmets

Résumé :

Les travaux sur l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est ont eu principalement tendance à voir le phénomène d'européanisation comme allant de l'UE ou de ses Etats membres vers les pays candidats. Il existe cependant des domaines, comme la politique étrangère, où il n'existe pas d'acquis à proprement parler. On observe alors tant une européanisation des structures de politique étrangère des « nouveaux » Etats membres qu'une influence cognitive de ces Etats sur les politiques extérieures de l'UE, et ce parfois avant même l'adhésion officielle. Afin de montrer le rôle joué tant par l'UE sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), que par les PECO sur l'UE, nous nous concentrerons sur un cas peu traité par la littérature, celui des présidences du Conseil de l'UE, en nous interrogeant sur l'impact de la Slovénie, la République tchèque, la Pologne et la Hongrie sur l'agenda européen de politique étrangère pendant leur présidence respective de l'UE. Les politiques menées vis-à-vis des candidats potentiels et des anciens pays communistes – soit les Balkans occidentaux et les pays du Partenariat oriental – représentent notamment des cas relativement intéressants à étudier.

**Summary**

Studies on the Eastward enlargement of the European Union have mainly looked at Europeanisation as a process going from the EU and its member states to the candidate countries. There are, however, some policy fields, like foreign policy, where there is almost no *acquis*. One can thus notice a Europeanisation of the foreign policy structures of the « new » member states, but also a cognitive influence of these countries on the external policies of the EU, sometimes even before official accession. In order to show the role played by the EU on the Central Eastern European countries (CEEC) as well as their play on the EU, the paper concentrates on a case which has so far been neglected by the literature, the one of the EU Council presidencies, in looking into more detail at the impact of Slovenia, the Czech Republic, Poland and Hungary on the European foreign policy agenda during their respective EU presidencies. Policies developed for potential candidates and previous communist countries – the countries of the Western Balkans and those of the Eastern Partnership – represent most interesting cases to study.

## Introduction

Les travaux sur l'élargissement de l'Union européenne (UE) vers l'Est ont eu principalement tendance à voir le phénomène d'eupéanisation comme allant de l'UE ou de ses Etats membres vers les pays candidats. Alors que certains d'entre eux ont tenté de montrer que, malgré l'asymétrie qui caractérisait l'adhésion, il y a eu de réelles interactions entre les acteurs de l'UE et ceux d'Europe centrale et orientale (cf. Tulmets, 2005 ; Neumayer, Dakowska, 2008), les travaux post-adhésion ont eu tendance à se concentrer sur les limites de l'eupéanisation, aussi bien en termes de résistance à l'acquis que de non mise en œuvre de cet acquis (Epstein, Sedelmeier, 2008). Il existe cependant des domaines, comme la politique étrangère, où il n'existe pas d'acquis à proprement parler et où l'eupéanisation a eu lieu plus tardivement, dans un mouvement concomitant d'investissement de la sphère européenne par les acteurs candidats. On observe alors tant une eupéanisation des structures de politique étrangère des « nouveaux » Etats membres qu'une influence cognitive de ces Etats sur les politiques extérieures de l'UE, et ce parfois avant même l'adhésion officielle.

Afin de montrer le rôle joué tant par l'UE sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), que par les PECO sur l'UE, nous nous concentrerons sur un cas peu traité par la littérature, celui des présidences du Conseil de l'UE. Les présidences tournantes de l'UE ont en effet nécessité de la part des « nouveaux » Etats membres un large processus d'apprentissage institutionnel, de normes et de pratiques que l'on peut identifier comme résultant d'un phénomène d'eupéanisation. Cependant, dans la pratique, chaque Etat a adopté son propre style de gestion des présidences, qu'il s'agisse des présidences gérées avant ou après la signature du Traité de Lisbonne. Bien que l'agenda des présidences soit généralement imposé par Bruxelles, le domaine de la politique étrangère est resté un domaine au sein duquel la présidence peut exercer une réelle influence cognitive.

Empiriquement, nous présenterons l'impact de la Slovaquie, la République tchèque, la Pologne et la Hongrie sur l'agenda européen de politique étrangère pendant leur présidence respective de l'UE. Nous montrerons que les priorités dans ce domaine ont été façonnées selon les nouvelles priorités de politique étrangère définies par ces Etats. Les politiques menées vis-à-vis des candidats potentiels et des anciens pays communistes – soit les Balkans occidentaux et les pays du Partenariat oriental – représentent notamment des cas intéressants à étudier.

La présentation reprend les résultats d'une enquête de terrain menée entre 2010 et fin 2012 dans ces quatre pays. C'est la raison pour laquelle la Lituanie, dont la présidence s'est tenue fin 2013, ou celle de la Lettonie (2015) ne sont pas incluses aux cas d'étude. Les déplacements dans ces quatre pays et à Bruxelles ont permis de réunir du matériel original sur la préparation et le déroulement des présidences à travers la réalisation d'entretiens semi-directifs avec des diplomates, fonctionnaires et personnels en poste à cette période. L'analyse est complétée par une étude systématique de documents de première main et de discours politiques permettant d'étayer les arguments principaux de cet article.

Cette approche s'inscrit dans la problématique de savoir quel impact les PECO ont exercé sur l'UE après l'élargissement. Elle part de l'hypothèse selon laquelle cet impact est possible tant que les priorités définies s'inscrivent dans la lignée des aspects politique et historique de l'identité de politique étrangère des pays présidant l'UE. L'identité politique peut être définie comme reprenant les grandes lignes de politique étrangère, ainsi que les normes et valeurs des organisations auxquelles les PECO ont adhéré dans les années 1990 et 2000, soit l'UE et l'OTAN (mais aussi le Conseil de l'Europe, l'OCSE). L'identité historique permet des inflexions au sein de ces priorités politiques en fonction des interprétations qui sont faites des

relations historiques entre les PECO et les pays destinataires des politiques étrangères étudiées<sup>1</sup>.

Cette démarche analytique montre ainsi que l'influence des PECO sur la politique étrangère de l'UE a commencé avant l'élargissement formel et s'est poursuivie dans les domaines où ces Etats ont trouvé un domaine de spécialisation, des marges de manœuvre et pu définir leurs propres moyens d'action. En s'appuyant sur les résultats d'un chapitre d'ouvrage publié en anglais sur le sujet<sup>2</sup>, le papier fera l'effort d'apporter aussi un éclairage plus sociologique sur les réseaux d'acteurs et leurs interactions avec les structures européennes et les « anciens » Etats membres dans le cadre de la préparation des présidences et la définition de l'agenda européen de politique étrangère.

## **1. Influencer l'agenda européen : le domaine spécifique de la politique étrangère**

Avant l'adoption du Traité de Lisbonne en 2009, la littérature académique a montré qu'il était généralement difficile pour un Etat membre d'influencer l'agenda des présidences européennes (cf. Elgström, 2003, Tallberg, 2006). De plus, les agendas ont été coordonnés de manière plus étroite avec la création de la présidence en trio – associant deux anciens Etats membres à un « nouveau » membre – dans le cadre du Traité de Nice de 2000 afin de préparer l'élargissement de l'Union européenne en 2004 et 2007 à dix nouveaux membres d'Europe centrale et orientale et d'Europe du Sud. Il existe cependant un domaine où les Etats membres disposent encore d'une marge de manœuvre dans le cadre de la présidence du Conseil de l'UE car il relève des politiques inter-gouvernementales : la politique étrangère et de sécurité. Lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur, l'Etat membre présidant l'UE ne détenait plus officiellement la capacité de définir l'agenda de politique étrangère, car cette compétence relève désormais de la Haute représentante pour les Affaires extérieures et la Politique de sécurité. En pratique, cependant, on observe que cet Etat peut continuer à influencer l'agenda européen, en particulier lorsque les priorités avancées restent cohérentes avec ses priorités de politique étrangère.

Depuis l'élargissement de l'UE vers l'Est en 2004, le domaine des politiques européennes envers les voisins de l'UE a pris une place importante dans la politique européenne, qu'il s'agisse de la politique dans les Balkans occidentaux ou de la Politique de voisinage de l'UE lancée en 2003, thèmes mentionnés aussi bien dans la Stratégie de Sécurité de l'UE de 2003 que dans les programmes des présidences du Conseil de l'UE (Tulmets, 2014). C'est une des raisons pour lesquelles l'analyse qui suit se concentre en particulier sur ces politiques qui tiennent une place majeure dans la politique étrangère de l'UE, mais aussi des pays d'Europe centrale et orientale.

Avant l'élargissement à l'Est, quelques Etats, notamment l'Allemagne et les pays du Nord de l'Europe, avaient tenté d'influencer la politique européenne vers l'Est, sans grand succès. En effet, la présidence finlandaise de l'UE de 1999 avait lancé la dimension septentrionale (*Nordic dimension*) permettant de renforcer la coopération en mer baltique, qu'elle dû relancer lors de sa présidence en 2006 pour que cette dimension perdure, et la présidence allemande de 2007 avait dû renoncer à son projet de PEV Est – face aux réticences d'autres Etats membres craignant d'improbables réminiscences du passé – pour se concentrer sur la politique européenne en Mer noire. Les présidences des pays du Sud ont fait, quant à elles, pencher la balance vers le Sud. Les présidences française (2008) et espagnole (2010) ont privilegié la coopération avec les pays d'Afrique du Nord, notamment avec le lancement de

<sup>1</sup> Sur ces aspects, et pour des définitions plus précises, voir Tulmets, 2014.

<sup>2</sup> Tulmets Elsa (2014), *East Central European Foreign Policy in Perspectives. Back to Europe and the EU's Neighbourhood*, Palgrave Macmillan. Je remercie la maison d'édition Palgrave Macmillan de m'avoir autorisée à m'appuyer sur le chapitre 5 de cet ouvrage, et à reproduire une partie de ce chapitre en français, pour la rédaction de ce papier.

l'Union pour la Méditerranée en juillet 2008, un projet qui avait aussi pour but de prendre position dans le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'UE. Avec l'élargissement à l'Est, la politique européenne vers l'Est prenait une autre légitimité. Les présidences tchèque (2009) et polonaise (2012) ont ainsi insisté sur la dimension orientale de la politique de voisinage de l'UE, tandis que les présidences slovène (2007) et hongroise (2010) (mais aussi tchèque) ont concentré leurs efforts sur les questions liées aux pays des Balkans occidentaux. Cet engagement reflète la volonté de transférer à l'étranger les normes européennes et l'expérience de reprise de ces normes, mais aussi l'idée d'intégrer des éléments reflétant les relations historiques de ces pays envers ces régions. La thématique d'une politique européenne vers l'Est (et envers l'Ukraine en particulier) avait par exemple déjà été fortement suggérée par la Pologne avant même son adhésion officielle à l'UE à travers des papiers de travail proposés par le ministre polonais des Affaires étrangères W. Cimoszewicz en 2002 et 2003, et dont la Commission européenne s'est en partie inspirée, bien que le Conseil les ait officiellement rejetés (cf. Natorski, 2008 ; entretiens, Commission européenne, Bruxelles, 2010).

Ceci confirme ainsi l'argument selon lequel ces priorités géographiques restent en fait cohérentes avec les dimensions politique et historique de l'identité de politique étrangère des pays présidant l'UE, qui permettent d'exprimer tant une solidarité qu'une responsabilité envers ces espaces géographiques ou pays. L'identité politique de politique étrangère, qui implique la promotion des normes et valeurs auxquelles les PECO ont adhéré, soit principalement celles de l'UE et de l'OTAN (mais aussi du Conseil de l'Europe ou encore de l'OSCE), permettent en effet l'expression d'une solidarité politique envers des pays exprimant la volonté de se rapprocher des structures euro-atlantiques, en particulier l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. L'identité historique, quant à elle, permet l'expression d'une responsabilité morale envers des pays avec lesquels certains PECO entretiennent des relations anciennes, comme la Lituanie avec le Belarus, la Pologne avec l'Ukraine ou la Roumanie avec la Moldavie. Les interprétations du passé peuvent donc entraîner des inflexions importantes parmi les priorités politiques en fonction des coalitions politiques au pouvoir (Tulmets, 2014, p. 15).

Cependant, afin que les présidences soient menées correctement, les pays d'Europe centrale et orientale qui venaient juste d'entrer dans l'UE ont dû, dans un premier temps, passer par un processus d'apprentissage du fonctionnement des structures institutionnelles et procédurales de la présidence de l'UE. De plus, la ratification du Traité de Lisbonne en 2009 a entraîné entre temps des changements de compétences dans le domaine de la politique étrangère et nécessité des réajustements dans la gestion des présidences<sup>3</sup>. Dans ce sens, il est possible de parler d'« européanisation » (cf. Radaelli, 2000 ; Caporaso et al., 2001)<sup>4</sup>, et surtout, après Lisbonne, de « socialisation » (Schimmelfennig, 2000 ; Alderson, 2001)<sup>5</sup> dans les structures de politique étrangère des PECO. Les résultats de notre enquête de terrain dans quatre PECO ayant présidé l'UE semblent suggérer que plus la socialisation dans les

<sup>3</sup> L'article 16.9 du Traité de l'UE dispose : « La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

<sup>4</sup> Claudio Radaelli définit l'européanisation comme : « un processus (a) de construction, (b) de diffusion, et (c) d'institutionnalisation de règles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles et de "savoir-faire" officiels et non officiels, ainsi que des croyances partagées et des normes qui sont dans un premier temps définies et consolidées au sein du processus décisionnel de l'UE et ensuite incorporées aux logiques des discours nationaux, des identités, des structures politiques et des politiques publiques » (Radaelli, 2000, pp. 3-4, notre traduction).

<sup>5</sup> Frank Schimmelfennig conçoit la « socialisation internationale » comme « le processus dirigé vers l'internalisation par un Etat des croyances et pratiques institutionnalisées dans son environnement international » (Schimmelfennig, 2000, p. 112). Pour Kai Alderson, la « socialisation étatique » qui représente « le processus par lequel les Etats internalisent des normes provenant du système international » (Alderson, 2001, p. 417).

institutions européennes était réussie, plus ces Etats sont parvenus à influencer, en retour, l'agenda européen de politique étrangère de manière persuasive et durable. C'est la raison pour laquelle nous préférons parler de « socialisation mutuelle » que nous définissons comme *le processus dynamique par lequel les acteurs d'une société, d'une communauté ou d'une politique internalisent les paradigmes, valeurs et normes de cette société, communauté ou politique tout en participant à la diffusion et à la redéfinition des règles formelles et informelles (référentiels sectoriels) qui composent ces paradigmes, valeurs et normes* (Tulmets, 2005, p. 57). Nous argumentons que les présidences représentent des moments propices au développement de cette socialisation mutuelle.

## **2. La préparation des présidences comme période de socialisation à l'UE**

Les présidences de l'UE des PECO ont en commun d'avoir dû être préparées plus longtemps à l'avance que celles des pays plus anciens de l'UE afin de laisser le temps aux fonctionnaires et au personnel de se familiariser avec les procédures et normes internes de l'UE, donc de se socialiser à l'exercice de la présidence, mais aussi de définir les priorités de la présidence. Il en résulte tant une européanisation des structures de politique étrangère et des administrations des PECO qu'une tentative de la part des Etats membres de marquer de leur empreinte l'agenda européen.

### *La présidence slovène du Conseil*

La présidence slovène du Conseil de l'UE a eu lieu lors de la première moitié de l'année 2008. Cependant, la préparation de la présidence a commencé beaucoup plus tôt, comme l'indique l'entretien avec une diplomate slovène : la présidence en trio avec le Portugal et l'Allemagne a été formée pendant la présidence néerlandaise de l'UE en 2003, avant même que la Slovénie soit officiellement membre de l'UE, pendant les sessions de la Convention sur le Futur de l'UE (préparation du Traité de Lisbonne). A ce moment, la Slovénie n'avait que le statut d'observateur et ne pouvait participer à aucune décision. Il a été décidé que la Slovénie soit le premier pays à présider l'UE parmi les nouveaux adhérents, avec le Portugal et l'Allemagne. Le Parlement slovène a ensuite voté en faveur de cette décision (entretien au MAE, Ljubljana, septembre 2010). En 2004 déjà, le gouvernement slovène a commencé à travailler sur les priorités de la présidence qui s'est finalement concentrée sur cinq thématiques :

- 1) la coordination et la ratification du Traité de Lisbonne,
- 2) le lancement du troisième cycle de la nouvelle Stratégie de Lisbonne,
- 3) l'avancement du paquet énergie-climat afin de trouver un accord sur une libéralisation accrue du marché intérieur du gaz et de l'électricité,
- 4) le dialogue inter-culturel, et
- 5) le rapprochement des pays des Balkans occidentaux vers l'UE (Kajnc 2009: 89).

La Slovénie a organisé de nombreuses consultations et plusieurs rencontres avec des représentants d'autres Etats membres, en particulier avec les deux pays de la présidence en trio, le Portugal et l'Allemagne, afin d'échanger des connaissances sur l'organisation et la gestion politique de la présidence de l'UE. Des formations ont été organisées pour préparer les fonctionnaires à leurs nouvelles responsabilités, incluant des cours de langue (principalement en anglais et français), mais aussi des cours sur le fonctionnement concret des institutions européennes et des politiques européennes. La Slovénie étant un petit pays, il a été décidé que les grandes lignes politiques de la présidence seraient définies à Ljubljana et que la

gestion de la présidence serait réalisée à Bruxelles. La préparation à Bruxelles a commencé un an avant la date officielle du début de l'exercice : les entretiens réalisés rapportent qu'il a été su très tôt qui resterait dans la capitale slovène et qui irait travailler à Bruxelles, les personnes clés étant déjà postées 6 à 12 mois auparavant à la représentation permanente auprès de l'UE (entretiens au MAE, Ljubljana, septembre 2010). D'après la personne en charge de coordonner le Conseil politique et de Sécurité (COPS/PSC), les contacts personnels avec les homologues européens étaient très importants « pour pouvoir apprendre comment faire ceci ou cela », en particulier « en raison du long héritage institutionnel du COPS sur lequel il était nécessaire de s'appuyer » (entretien au MAE, Ljubljana, septembre 2010). Ainsi, chaque personne a eu besoin de plusieurs mois pour comprendre précisément leurs futures responsabilités. De nombreux stages ou postes temporaires de deux semaines à un mois furent organisés au sein de plusieurs institutions européennes pour les fonctionnaires slovènes afin qu'ils en comprennent le fonctionnement interne.

De plus, ce personnel était en interaction constante avec les représentants des autres Etats membres lors de réunions formelles et informelles qui étaient organisées souvent à l'initiative de la représentation permanente de la Slovaquie. Deux mois avant la présidence, des réunions bilatérales ont été organisées régulièrement par la représentation afin de présenter les priorités de la présidence et d'obtenir des commentaires et du soutien. De manière générale, comme un diplomate le relate, « les personnes étaient au courant que [la Slovaquie] était bien préparée [et] il y avait des marques de bonne volonté pour nous soutenir, mais pas de condescendance [*patronage*] : cela a beaucoup contribué à construire la confiance entre nous » (entretien au MAE, Ljubljana, septembre 2010). Un autre diplomate rapporte qu'« il était judicieux que la présidence ait lieu aussi tôt après l'adhésion à l'UE ; cela nous a aidé à renforcer notre confiance en nous ; c'était un moyen d'approfondir notre connaissance [de l'UE] (*it was awareness raising*) » (entretien au MAE, Ljubljana, septembre 2010).

En plus du soutien apporté par d'autres Etats membres par l'envoi de fonctionnaires d'échange pendant la période de la présidence, environ 90 à 100 Slovaques ont été recrutés et formés au ministère des Affaires étrangères pour gérer la présidence<sup>6</sup>. Afin d'être certains que la présidence soit gérée correctement, le gouvernement au pouvoir a conclu un accord avec l'opposition pour s'assurer qu'une coopération aurait lieu pendant les six mois d'exercice de la présidence, comme l'indiquait le ministre des Affaires étrangères Rupel en 2007<sup>7</sup>. Cependant, cela n'empêcha pas la formulation d'accusations à l'encontre du gouvernement en place juste avant le début de la présidence de l'UE s'agissant du respect des droits de l'homme et de la liberté de la presse (*ibid*). A l'issue de la présidence, des consultations ont été organisées avec des politiciens, des diplomates et des fonctionnaires tchèques pour leur présenter l'expérience slovène de la présidence des institutions européennes. Des conférences ont également été organisées à Budapest et à Varsovie à la demande des gouvernements hongrois et polonais (entretiens au MAE, Ljubljana, septembre 2010).

### *La présidence tchèque du Conseil*

La présidence tchèque du Conseil a eu lieu du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2009, mais n'a pas été préparée autant à l'avance que la présidence slovène. Au niveau institutionnel, un bureau

---

<sup>6</sup> Seulement une vingtaine d'entre eux ont été recrutés par le ministère à l'issue de la présidence après le changement de gouvernement à la fin de la présidence (entretiens, MAE, Ljubljana, 2010).

<sup>7</sup> "The Government of Slovenia has been preparing for the demanding role since its election three years ago. Earlier this year, the governing Coalition and the opposition parties – with the exception of one smaller party – signed an agreement on cooperation during the time of the EU Presidency. The agreement was meant to reduce unnecessary friction when the political and diplomatic energies of the relatively small country ([with a] population [of 2 million]) should [have been] diverted from internal political confrontation and concentrated on European affairs" (Rupel, 2007).

spécial a été créé en 2006-07 au niveau du Premier ministre pour coordonner les dossiers en lien avec l'Union européenne. Le bureau du vice-Premier ministre pour les Affaires européennes, mené par Alexandr Vondra, et le ministère des Affaires étrangères ont commencé à définir les priorités tchèques seulement en 2007. Alors que plusieurs des thématiques étaient héritées de l'agenda européen, la République tchèque disposa de quelques marges de manœuvre dans les domaines de l'énergie et de la politique étrangère. Leur formulation a ensuite évolué pour prendre en compte des événements internationaux, en particulier le lancement de l'Union pour la Méditerranée pendant la présidence française de l'UE et la guerre entre la Géorgie et la Russie en août 2008. Alors qu'il existait sept priorités en 2007, la présidence finit par retenir seulement trois priorités formulées autour des « trois E » : Economie, Energie et Europe dans le monde. Dans la partie « Europe dans le monde », les Balkans occidentaux et l'Europe orientale représentent deux des trois sous-priorités, la troisième étant les relations transatlantiques (Gouvernement tchèque, 2007).

La République tchèque a bénéficié de l'aide des deux autres pays de la présidence en trio, soit la France et la Suède. Plusieurs réunions et consultations ont été organisées à plusieurs niveaux politiques et administratifs avec ces pays, mais aussi avec d'autres Etats membres. Cela a contribué à mieux sensibiliser les Tchèques aux questions européennes, à les socialiser aux institutions de Bruxelles et surtout à leur offrir l'occasion de présenter leurs positions sur plusieurs thématiques (entretiens, MAE et analystes, Prague, 2010). Certains événements ayant eu lieu sous présidence française de l'UE (crise financière, guerre en Géorgie) ont permis aux Tchèques de prendre conscience de la nécessité de réfléchir aux différentes manières de gérer les situations de crise.

Plusieurs formations ont été organisées pour préparer les fonctionnaires tchèques à leurs nouvelles fonctions, comme des cours de langue (surtout en anglais et français), des cours sur les institutions et politiques européennes et sur le fonctionnement interne de l'UE. Environ 2000 diplomates et fonctionnaires tchèques ont suivi des cours de français et sur la coordination française des politiques européennes, avec le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) (entretiens, MAE, Prague, 2009). Pendant la présidence de l'UE, des fonctionnaires d'échange sont venus d'autres pays apporter leur soutien au sein de plusieurs ministères et en particulier du ministère des Affaires étrangères (entretien avec une diplomate d'échange, MAE, Prague, 2009). Cependant, le travail de la présidence a été affecté par une crise politique importante qui a signé la fin du gouvernement de M. Topolánek en mars 2009, remplacé par un gouvernement de hauts-fonctionnaires mené par le Premier ministre Jan Fischer. Cette crise politique interne a fortement affecté la fin de la présidence tchèque de l'UE.

### *La présidence hongroise du Conseil*

La présidence hongroise du Conseil s'est déroulée de janvier à juin 2011 au moment où ont commencé à s'appliquer les nouvelles règles introduites par le Traité de Lisbonne. La Hongrie a préparé sa présidence en avance, en particulier avec le soutien de l'Espagne et de la Belgique dans le cadre de la présidence en trio. Le Parlement a créé un groupe de travail de la présidence de l'UE en charge de discuter de la définition des priorités, de la préparation de la présidence et l'organisation de formations (entretien, Parlement hongrois, mai 2010). Le thème de la présidence était « Une Europe forte, avec une 'touche' humaine » (*A Strong Europe, with a Human Touch*) qui devait exprimer la nécessité de conserver une Europe forte, même en période de crise économique (Romsics, 2011, p. 12). Le travail sur l'agenda préliminaire de la présidence en trio a commencé en 2008, par le biais de rencontres d'experts et de délégations qui ont défini les idées principales du programme. Plusieurs suggestions ont ensuite été retenues dans le programme final publié en décembre 2009 qui mettait en avant la



nécessité de promouvoir les buts de l'Europe 2020 pour la coordination des économies européennes, de donner un nouvel élan à l'agenda de Lisbonne sur l'emploi et de lutte contre la pauvreté, de soutenir la coopération dans le domaine de l'énergie, et de travailler à la réforme budgétaire.

Dans le domaine de la politique étrangère, la Hongrie avait choisi d'accorder plus d'attention aux Balkans occidentaux et au voisinage oriental. Les deux priorités étaient considérées comme étant cohérentes avec les intérêts hongrois consistant à soutenir la gestion des ressources par le lancement de la Stratégie pour la région du Danube et la préservation de la diversité culturelle des petites communautés culturelles (*ibid*, pp. 43-46). Dans sa version finale, le programme hongrois a inclus quatre thèmes : « la croissance, l'emploi et l'inclusion sociale », une « Europe plus forte », une « Union proche de ses citoyens » et la politique extérieure (Présidence hongroise du Conseil de l'UE, 2011).

La planification hongroise de 2007 reflétait déjà le savoir-faire européen accumulé s'agissant des ressources nécessaires pour assurer la présidence. S'agissant du contenu, des ressources ont été investies pour organiser un projet commun de recherche entre le Bureau du Premier ministre et l'Académie des sciences afin d'établir un programme multi-annuel incluant des rencontres avec les membres de la présidence en trio, des conférences nationales et des publications dans divers médias.

A l'instar des Slovènes et des Tchèques, de nombreux diplomates et fonctionnaires hongrois ont été formés aux langues étrangères et aux questions européennes afin d'être prêts pour ce marathon de six mois. Le ministère des Affaires étrangères et une partie du Bureau du Premier ministre ont lancé un programme de formation dont les coûts ont été évalués à HUF 34 million (EUR 125 million) afin d'employer environ 600 nouveaux fonctionnaires et de définir un agenda informatif permettant l'organisation de près de 2000 réunions pendant la présidence. Cependant, les fonds ont été réévalués en juin 2010 en raison de l'introduction de coupes budgétaires. Les domaines qui en ont le plus souffert étaient les cours linguistiques et sur l'UE destinés à la majeure partie des fonctionnaires, tout comme le programme de recrutement (Romsics, 2011, p. 35). L'administration hongroise a toutefois bénéficié de l'arrivée de nouveaux fonctionnaires « ouverts d'esprit » disposant, certes, d'une expérience limitée, mais d'une bonne formation et de solides connaissances linguistiques. La formation de fonctionnaires plus anciens était, par contre, moins convaincante et un fossé subsista entre les départements européenisés et ceux plus « traditionnels » du ministère des Affaires étrangères (*ibid*, p. 26).

Des consultations ont été organisées avec la Slovénie et la République tchèque à différents niveaux des rencontres ministérielles ou lors de réunions de hauts-fonctionnaires pour transmettre l'expérience de ces pays à la Hongrie. Un échange d'information entre ces pays a eu lieu en amont sur plusieurs dossiers spécifiques, sur les négociations techniques et le savoir interne lié au fonctionnement de la présidence, en particulier dans le cadre du format de Visegrád (entretien avec le ministre des Affaires étrangères, MFA, Budapest, mai 2010). Pourtant, après la ratification du Traité de Lisbonne, la Hongrie a dû faire face à une présidence européenne remaniée. Les marges de manœuvre sur les questions extérieures ont été considérablement réduites avec le transfert de compétences auprès de la Haute représentante pour les Affaires extérieures et la Politique de sécurité, Catherine Ashton. En raison des élections qui avaient apporté un changement radical de gouvernement, mené par le parti Fidesz, sept mois avant la présidence, organisant notamment le remplacement de la plupart des secrétaires d'Etat, des vice-secrétaires et des hauts fonctionnaires pendant l'été 2010, les politiciens hongrois et les nouveaux arrivés au pouvoir n'ont pas eu la possibilité de se préparer correctement à ce défi de six mois<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> D'après Romsics, "Fidesz came under some criticism for this, since this meant that both the supervisors of the preparation effort and senior public servants well embedded in the Brussels environment were promptly replaced

De manière intéressante, la présidence hongroise a indiqué que sa coopération avec la Pologne, qui devait reprendre la présidence après la Hongrie, était plus importante qu'avec les autres pays de la présidence en trio. Ainsi, les deux pays ont exprimé leur intérêt partagé sur un certain nombre de thèmes ouverts à la discussion pendant la présidence hongroise, ce qui a permis d'assurer une certaine continuité entre les deux présidences (Romsics, 2011, p. 47).

### *La présidence polonaise du Conseil*

A l'instar des Slovénes, les Polonais ont commencé à préparer leur présidence plusieurs années à l'avance. Ils ont privilégié les consultations bilatérales avec les Allemands plutôt que les Hongrois, qui venaient de terminer leur présidence, pour s'inspirer de leurs conseils au niveau politique et stratégique. D'autres Etats membres ont également organisé des consultations et envoyé des fonctionnaires d'échange pour assister le pays, en particulier le ministère des Affaires étrangères polonais, dans les tâches qui lui étaient assignées pour six mois. Les Polonais étaient ouverts aux conseils de la République tchèque, mais aussi du Danemark et de Chypre (pays de la présidence en trio), et dans une moindre mesure de l'Espagne et de la Suède. Douze mois avant le début de la présidence, la Pologne organisa une rencontre de l'ensemble du cabinet ministériel polonais avec les 27 Commissaires européens, un format qui n'avait encore jamais été adopté jusqu'ici. De plus, plusieurs fonctionnaires et personnels polonais ont rencontré leurs homologues dans d'autres pays européens, noué les contacts nécessaires à Bruxelles pour mieux connaître leurs collègues, préparer un « terrain favorable au travail » et surtout « rencontrer personnellement les personnes à haut niveau » (entretien, Représentation permanente de la Pologne, Bruxelles, septembre 2011). La formation des Polonais a été organisée auprès de plusieurs institutions, principalement Clingendale pour les questions institutionnelles européennes, et l'Ecole nationale d'administration (ENA) pour les programmes linguistiques (*ibid*).

Le 31 mai 2011, le Conseil des ministres adopta un programme de six mois pour la présidence polonaise centré sur trois priorités principales : « L'intégration européenne comme source de croissance ; une Europe sûre ; et une Europe bénéficiant de l'ouverture » (Présidence polonaise de l'UE, 2011, notre traduction). Un des objectifs principaux de la présidence polonaise était de clarifier la répartition des compétences dans le domaine de la politique étrangère. Après la ratification du Traité de Lisbonne, ces compétences sont passées de la présidence la Haute Représentante pour les Affaires extérieures et la Politique de sécurité. Cependant, il s'agissait d'un domaine où les règles demandaient à être établies en raison de certains recoupements dans la pratique. La présidence polonaise a été très active pour arriver à un accord avec Catherine Ashton bien avant la présidence (Kucharczyk et Łada, 2012, p. 3) et la Pologne profita des compétences laissées aux Etats membres sur les questions plus sectorielles et techniques pour avancer sur ces terrains (entretiens, Représentation permanente de la Pologne, Bruxelles, 2011, 2012). Les domaines sur lesquels ils se mirent d'accord incluaient notamment la Politique européenne de voisinage. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski réussit à obtenir la promesse de pouvoir remplacer la Haute Représentante lors de certaines réunions, de déplacements et d'interventions devant le Parlement européen. Pendant la présidence, les contacts réguliers ont permis de coordonner les questions de politique extérieure au plus haut niveau, et le ministre des Affaires étrangères et ses vice-ministres ont représenté Lady Ashton lors de visites et rencontres officielles avec des pays tiers (par ex. la rencontre UE-Azerbaïdjan) (Kucharczyk et Łada, 2012, p. 3). La

---

(they were, however, recognised in several cases with ambassadorial positions), and a mere six months before the launch of the presidency a new set of senior public servants took over at the helm of the presidency effort, often arriving from outside the MFA (but all with considerable previous EU-related experience)"(Romsics, 2011, p. 27).

PEV représente donc une politique où la présidence polonaise a essayé de conserver le plus de marges de manœuvre possibles pour s'accommoder des contraintes introduites par le Traité de Lisbonne. Elle a recouru à des moyens « détournés », comme l'organisation de conférences et l'expérience sur des questions sectorielles, pour étendre ses activités et compenser la perte de compétences dans le domaine de la politique étrangère. De plus, plusieurs questions ont été discutées et résolues dans le cadre du Conseil Affaires générales, où la présidence conserve ses compétences. La présidence de l'UE a donc clairement représenté un moyen pour la Pologne d'exploiter le plus possible les politiques européennes destinées aux candidats et aux voisins (entretien, Représentation permanente de la Pologne, Bruxelles, septembre 2011).

Toutefois, la présidence polonaise de l'UE a été affectée par la crise de la dette et dû gérer le Printemps arabe au Sud, ce qui eu pour effet de mettre de l'ombre sur certaines priorités de la présidence polonaise. Les Polonais ont donc dû travailler d'arrache-pied pour maintenir au plus haut niveau sur l'agenda européen les questions importantes pour leur politique étrangère, notamment la politique d'élargissement et celle du voisinage oriental. Comme les entretiens l'ont indiqué, plusieurs difficultés de coordination ont également émergé en raison du fonctionnement du Service européen de l'action extérieure, en particulier lors de l'organisation du Sommet sur le Partenariat oriental et de la conférence consacrée à la dimension Sud de la PEV.

Pour résumer, l'ensemble des quatre PECO ayant tenu la présidence de l'UE entre 2008 et 2011 ont dû passer par une phase qui relève largement d'un processus de socialisation à l'exercice de la présidence, voire d'eupéanisation des structures de politique étrangère, en opérant une préparation intense de la présidence plusieurs années à l'avance. Cette préparation consista notamment à former le personnel et les fonctionnaires chargés de gérer les dossiers pendant ces six mois d'exercice, aussi bien au niveau procédural, institutionnel que linguistique. Le programme de chaque présidence a également été travaillé en amont et adapté peu avant chaque présidence pour prendre en compte les événements internationaux. Dans un mouvement concomitant, il ressort que la politique étrangère représente un domaine où les PECO ont essayé d'influencer et donc de marquer leur empreinte sur l'agenda européen. A ce niveau, l'adoption du Traité de Lisbonne a clairement entraîné une redéfinition des compétences que la présidence polonaise a su habilement utiliser à son avantage.

### **3. L'impact des PECO sur l'UE : évolution de la politique européenne envers les pays post-communistes (Balkans occidentaux et voisinage oriental)**

Parmi les thématiques de politique étrangère, la politique envers les pays candidats et celle envers les pays voisins de l'UE représentent des thèmes récurrents, particulièrement promus par les PECO. Il ressort de manière relativement claire que les PECO ont exercé, dans un mouvement contraire à l'analyse classique de l'eupéanisation, un impact important sur l'agenda de politique étrangère de l'UE, disposant d'une autre légitimité que des pays comme l'Allemagne pour continuer à définir la politique européenne vers l'Est et envers les pays post-communistes. Afin de mieux comprendre quels ont été les efforts fournis par chaque pays pour façonner l'agenda européen en fonction de leurs propres priorités de politique étrangère, nous reviendrons sur la manière dont chaque présidence a traité les deux questions de l'élargissement et du voisinage.

#### **La présidence slovène de l'EU**

##### *Les Balkans occidentaux*

Les Balkans occidentaux ont été définis parmi les priorités clés de la présidence slovène de l'UE. Alors que les trois premiers points du programme avaient clairement été hérités de l'agenda européen, le dialogue interculturel était considéré comme étant de nature symbolique et l'engagement dans les Balkans occidentaux étaient considérés comme la réelle priorité de la Slovénie (Kajnič, 2009, p. 89). L'engagement slovène pour gérer et résoudre les questions liées aux Balkans occidentaux a été relativement soutenu avant et pendant toute la présidence. La Slovénie commença à travailler sur le dossier déjà au milieu de l'année 2005. Face à la fatigue générale de l'élargissement et au rejet du plan Ahtisaari sur le Kosovo de décembre 2007, le but de la présidence était de ramener la région au sommet de l'agenda européen et de conclure l'ensemble des Accords de stabilisation et d'association pour les pays de l'ancienne Yougoslavie. S'agissant du Kosovo, la Slovénie avait à cœur de ne pas voir se reproduire la situation qu'elle avait vécu, c'est-à-dire d'une Union européenne incapable de parler d'une seule voix au moment où un pays européen déclare son indépendance (*ibid*, p. 95). Il apparut cependant pendant la présidence que ce but serait difficile à atteindre et le gouvernement slovène dû se satisfaire de la conclusion du Conseil de février 2008 laissant à chaque Etat membre le choix de décider de cette question en fonction du droit international (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Ljubljana, septembre 2010).

La présidence s'est particulièrement engagée dans le déploiement de la mission EULEX lancée le 16 février 2008 avant la déclaration d'indépendance officielle du Kosovo, qui a suivi la clôture de la mission UNMIK. La signature de l'Accord de Stabilité et d'Association avec la Serbie représentait un autre point délicat de la présidence slovène. Les Pays-Bas et la Belgique avaient voté contre la signature de l'Accord en janvier 2008. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont ensuite essayé d'élaborer un compromis politique, qui fut rejeté par les Serbes. Finalement, la Slovénie trouva un moyen d'unir les Etats membres sur cette question et l'accord fut signé en avril 2008 (Fink-Hafner et Lajh, 2008, pp. 51-52). La question de l'ouverture de quatre chapitres supplémentaires de négociation d'adhésion de la Croatie à l'UE, l'adoption par la Bosnie-Herzégovine de réformes politiques liées à la signature de l'Accord de Stabilité et d'Association, ainsi que le respect par la Macédoine des conditions nécessaires à l'ouverture des négociations d'adhésion ont représenté d'autres points discutés pendant la présidence slovène de l'UE (Kajnič, 2009, p. 96; Inotai, 2008, p. 10). Alors que le débat sur la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo est resté ouvert à la fin de la présidence, les autres buts liés à la signature des Accords de Stabilité et d'Association, et au maintien des Balkans occidentaux parmi les priorités de l'agenda européen ont finalement été atteints.

### *La Politique européenne de voisinage*

La Slovénie n'est traditionnellement pas très impliquée en Europe de l'Est. Se définissant par nature comme un pays méditerranéen, elle a décidé de se concentrer sur la partie Sud de la PEV. Cependant, les événements au Kosovo ont forcé le Comité du Conseil en charge de l'Est (COEST) et donc la présidence slovène d'étudier les conséquences de la question du Kosovo sur les relations entre l'UE et la Russie, mais aussi pour la Géorgie et la Moldavie en raison de la présence d'entités séparatistes dans ces pays (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Ljubljana, septembre 2010). S'agissant de l'Europe de l'Est, il semble que la présidence de l'OSCE détenue par la Slovénie en 2005 ait joué un rôle nettement plus décisif pour attirer l'attention des politiciens et fonctionnaires slovènes envers cette région (Bunič et Šabič, 2011). Dans une certaine mesure, cette présidence a aidé les Slovènes à préparer leur présidence de l'UE en accumulant les connaissances nécessaires sur différents dossiers, aussi en termes de gestion des questions internationales (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Ljubljana, septembre 2010). L'intérêt slovène s'est porté en particulier sur le

Caucase du Sud et la Moldavie (aussi en raison de l'inclusion de ce pays au Pacte de Stabilité de l'Europe du Sud-Est), ce qui ne signifiait par pour autant que « la Slovénie se mettait soudainement à découvrir une région où elle pourrait être plus active » (*ibid*).

L'accent de la présidence slovène dans le voisinage a cependant été clairement mis vers le Sud. Les diplomates ont fait preuve d'un réel engagement sur les questions liées à la Palestine et le rôle des enfants dans les conflits armés, mais aussi au sujet du fonctionnement des missions européennes à Rafah et Gaza (*ibid*). Le projet clé de la présidence slovène dans la PEV vers le Sud a consisté à créer une Université euro-méditerranéenne (EMUNI) à Portorož, qui a été inaugurée le 9 juin 2008, dans le but de renforcer la coopération avec d'autres universités et l'avancement de l'éducation, la science et la recherche dans cette espace géographique (*ibid*).

Pour résumer, la Slovénie a réussi, à travers sa présidence de l'UE, à projeter son identité et donc ses intérêts de politique étrangère au niveau européen, et à influencer l'agenda de l'UE en faisant infléchir les positions de certains Etats membres sur des questions de politique étrangère qui ne faisaient pas l'unanimité. D'un côté, elle a joué le rôle d'un pays d'Europe central manifestant une solidarité politique envers les pays candidats à l'adhésion à l'UE en promouvant les normes et valeurs européennes dans la région. De l'autre, elle a exprimé une responsabilité morale envers la région des Balkans occidentaux. D'une certaine manière, la Slovénie a découvert pendant ses présidences de l'OSCE et de l'UE qu'elle pouvait exprimer une solidarité politique envers des pays avec lesquelles elle n'entretient pas de relations historiques, comme la Moldavie. Toutefois, s'agissant de la PEV, elle a surtout insisté sur son engagement dans la coopération vers le Sud.

## **La présidence tchèque de l'UE**

### *Les Balkans occidentaux*

La présidence tchèque s'est concentrée sur trois thèmes s'agissant des Balkans occidentaux : l'élargissement de l'UE, la question du Kosovo et une approche intégrative de la région. Sur le premier point, la République tchèque souhaitait voir s'accélérer les progrès de la Croatie dans les négociations d'adhésion, améliorer les relations avec la Macédoine (FYROM), et préparer les autres pays de la région, comme la Serbie, à l'obtention officielle du statut de candidat. Sur le second point, la République tchèque a essayé d'impliquer le Kosovo dans le processus de Stabilité et d'Association, mais aussi de normaliser les relations entre la Serbie et le Kosovo par le biais, notamment, de leur participation mutuelle dans les activités de coopération régionale. S'agissant de la région dans son ensemble, la présidence tchèque s'est concentrée sur le soutien à la société civile et les contacts entre populations, ainsi que sur le progrès dans le respect et l'évaluation des critères inclus dans les feuilles de route, avec pour idée d'obtenir un régime de libéralisation des visas et une coopération sur les questions de terrorisme et de PESD.

En général, la présidence n'a pas réussi à résoudre le conflit entre la Slovénie et la Croatie sur l'accès aux eaux maritimes, préférant transmettre le dossier aux Commissaires en charge de l'Elargissement, d'une part, et des Affaires maritimes et de la Pêche, d'autre part. Les priorités principales ont porté sur le progrès réalisé par la Croatie dans son processus d'adhésion à l'UE, au détriment d'autres points de négociation relatifs à la région, comme le passage de l'administration internationale en Bosnie-Herzégovine des Nations-unies à l'UE, ou encore l'engagement du Kosovo dans le processus de Stabilité et d'Association. Dans le cas de la Serbie, la ratification de l'accord d'association n'a pas évolué en raison de l'opposition des Pays-Bas (Tesař, 2010, p. 235).

Cependant, sur d'autres thématiques moins politiques, la présidence a effectué des avancées. Elle a réussi à obtenir un accord européen s'agissant de la demande d'ouverture des négociations d'adhésion du Monténégro, qui a été transmise à la Commission pour évaluation, et la demande albanaise a été reçue. Elle a préparé le dossier permettant l'introduction du régime de libéralisation des visas avec la Macédoine (FYROM), le Monténégro, et la Serbie, et a contribué à ce que l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine aillent aussi dans ce sens. De manière générale, la présidence n'a pas réussi à atteindre tous ses objectifs, mais elle a permis aux Balkans occidentaux de rester haut placé sur l'agenda européen (*ibid*, p. 236).

### *La politique européenne de voisinage oriental*

En 2007, le vice-Premier ministre tchèque pour les Affaires européennes, Alexandr Vondra, indiquait qu'une des priorités de la présidence tchèque de l'UE serait l'Europe de l'Est. Les politiciens tchèques sont restés plutôt silencieux sur ce point jusqu'à la présidence slovène de l'UE, après laquelle la présidence en trio devait définir son agenda. L'expérience slovène mit en valeur l'utilité de définir un domaine de spécialisation, et c'est une des raisons pour laquelle la République tchèque choisit de se concentrer sur le lancement du « Partenariat oriental », principalement sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. La diplomatie tchèque a été particulièrement active dans le lancement de cette politique envers six pays du voisinage oriental de l'UE. En 2007 déjà, ils avaient travaillé sur une stratégie qui soit acceptable à Bruxelles, qui prit la forme d'un papier informel (*non-paper*) intitulé « Temps d'agir » (« *Time to act* ») présenté en avril 2008 lors du Comité Est (COEST). Les diplomates tchèques interrogés avaient pris auparavant le soin de faire circuler le papier parmi les pays du Groupe de Visegrád au moment de sa présidence de ce groupe, mais aussi parmi les Etats baltes et la Suède, et ainsi s'assurer de leur soutien (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Prague, 2008-2010). Le document, qui ne fut pas rendu public mais circula aussi parmi les experts, mentionne clairement qu'un de ses buts consiste à contrebalancer la proposition française d'« Union méditerranéenne » de 2007, qui avait été acceptée par le Conseil de l'UE de mars 2008 sous le terme d'« Union pour la Méditerranée ».

Le ministère des Affaires étrangères conçut sa proposition comme un moyen de découpler les relations entre l'UE et les partenaires orientaux de la PEV, de celles entre l'UE et la Russie, sans exclure la possibilité de coopération incluant l'ensemble de ces pays dans les cas où cela s'avérerait nécessaire, comme dans le cadre de la Synergie pour la Mer Noire (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Prague, mai 2008). Cependant, la proposition polono-suédoise de « Partenariat oriental » a été présentée à un niveau politique plus important, celui du Conseil affaires générales et relations extérieures (GAERC) à la fin du mois de mai 2008, gagnant ainsi en visibilité auprès des partenaires européens. Le Conseil européen de juin 2008 a finalement mandaté la Commission de travailler sur une proposition de « Partenariat oriental » à remettre pour mars 2009. Après la crise en Géorgie à l'été 2008, il fut demandé à la Commission de rendre sa proposition plus tôt, ce qu'elle fit le 3 décembre 2008 (Commission européenne, 2008). Le document proposait de créer des plate-formes multilatérales, de lancer une approche par projets avec des soutiens financiers supplémentaires et d'avancer sur les thèmes de la libéralisation des visas et la création d'une aire de libre-échange.

Le début de la présidence tchèque fut marqué par une crise importante dans le voisinage oriental qui a permis de justifier un peu plus le lancement du Partenariat oriental, au moment où la Russie décida de couper son approvisionnement en gaz en Ukraine. Cet événement eut notamment pour conséquence de ralentir les négociations sur l'Accord d'association entre l'UE et l'Ukraine. Mais la thématique la plus discutée dans la préparation du Sommet du 7 mai 2009 fut sans doute la participation du Belarus à ce sommet. La République tchèque avait

en effet exprimé pendant plusieurs années d'importantes critiques à l'encontre du régime en place dans ce pays, mais elle s'engagea cette fois dans l'ouverture d'un dialogue constructif avec ce pays. Il est possible d'interpréter ce retournement de situation comme résultant d'une européanisation du personnel politique au pouvoir (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Prague, mars 2008). De manière générale, cette position se conformait à celle défendue à cette époque par la Commission européenne qui consistait à favoriser le dialogue, même avec des pays non démocratiques, plutôt de persister dans des sanctions contre-productives. En avril 2009, le ministre des Affaires étrangères tchèque Karel Schwarzenberg se déplaça à Minsk : il s'agissait du premier déplacement d'un ministre des Affaires étrangères tchèque au Belarus après la fin de la Guerre froide. Après des débats agités dans le pays, il fut décidé que le Président Lukachenko ne serait pas invité, mais que le Belarus pourrait être représenté lors du Sommet.

Le Sommet sur le Partenariat oriental s'est tenu à Prague le 7 mai 2009. Malgré le fait que plusieurs personnalités politiques, dont les présidents français et italiens, refusèrent de faire le déplacement, l'événement obtint le soutien d'autres pays comme l'Allemagne et la Suède et fut considéré comme un des Sommets clés de la présidence tchèque. A la fin de cet exercice de six mois, l'attention du public pour l'Europe de l'Est décrut considérablement, malgré les tentatives du gouvernement de maintenir l'intérêt pour le sujet dans les milieux politiques et administratifs. Quelques réunions furent encore organisées après la fin de la présidence, notamment une réunion interministérielle tchèque le 13 juillet 2009 pour évaluer comment maintenir une implication importante des ministères tchèques dans cette politique et une conférence organisée avec les Polonais au tout début de la présidence espagnole de l'UE en janvier 2010 (entretiens, ministère des Affaires étrangères, Prague, mars 2010).

Pour résumer, la présidence tchèque a été marquée par une certaine cohérence avec l'identité politique et historique de la République tchèque dans les Balkans occidentaux et l'Europe de l'Est. En raison de liens historiques avec les Balkans, cette région a reçu plu d'attention de la part des Tchèques que l'Europe de l'Est. Plusieurs événements internationaux, comme la guerre en Géorgie en 2008 et la crise énergétique en Ukraine en janvier 2009 ont conduit le pays à s'investir un peu plus dans cette région. En regardant les choses plus dans le détail, on se rend compte que le Partenariat oriental a été défini comme une politique « par défaut », poussant le pays à exprimer une solidarité politique envers une région où les droits de l'homme demandent à être défendus, et comme un moyen de renforcer le sentiment atlantiste des acteurs tchèques au pouvoir face à une Russie instable et peu prévisible (Tulmets, 2010).

## **La présidence hongroise de l'UE**

### *Les Balkans occidentaux*

Une des priorités clés de la présidence hongroise de l'UE était la promotion du processus d'élargissement de l'UE et l'intégration des pays des Balkans occidentaux à l'UE. Stratégiquement, le soutien apporté par la Hongrie à l'adhésion de la Croatie à l'UE pouvait s'avérer bénéfique dans le sens où la Croatie serait amenée à défendre le statut des minorités hongroises en Voïvodie, une province autonome de Serbie. Un des objectifs de la présidence hongroise consista donc à conclure les négociations d'adhésion en veillant à ce que les conditions des sept chapitres encore ouverts au début de la présidence hongroise soient remplies à la fin de cette dernière. Cette démarche fut couronnée de succès par une évaluation positive de la Commission publiée le 10 juin 2011 et les négociations étaient sur le point de se conclure à la fin de l'exercice hongrois (ministère des Affaires étrangères hongrois, 2011a, p. 26). L'attention se concentra aussi sur d'autres pays, comme la Serbie et le Monténégro, la

Hongrie œuvrant à l'obtention par la Serbie du statut officiel de candidat à l'adhésion avant la fin de 2011, en liant cette question à celle de l'arrestation du général militaire Ratko Mladić (Romsics, 2011, p. 43). D'après la secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Enikő Győri, le Monténégro pouvait agir, quant à lui, comme un facteur de stabilité dans les Balkans occidentaux, si jamais le pays acceptait de poursuivre des réformes pour le respect de l'état de droit, l'efficacité de l'administration publique, une loi électorale conforme à la constitution, l'accroissement de la liberté de la presse, ainsi que la lutte contre le crime organisé et la corruption (EU2011, 2011a). Un des buts de la Hongrie était d'ouvrir les négociations d'adhésion avec ce pays.

Un des moments clés de la présidence hongroise de l'UE fut d'organiser le Sommet européen sur les Balkans occidentaux. Le Forum pour les Balkans occidentaux fut repoussé vers la fin de la présidence en raison des événements du Printemps arabe, mais de nombreuses visites officielles furent organisées dans la région (ministère hongrois des Affaires étrangères, 2011: 26; EU2011, 2011b). Pendant les six mois de présidence hongroise, les ministres des Etats candidats à l'UE ont été invités à être présents à l'ensemble des réunions informelles du Conseil, marquant ainsi la volonté de considérer les candidats comme de futurs membres de l'UE (EU2011, 2011b).

### *Le voisinage de l'UE*

La Hongrie a participé de manière active au processus d'évaluation générale de la PEV initié en juillet 2010, évaluation publiée le 25 mai 2011. Elle était contre toute division de la PEV, en particulier après les révoltes en Afrique du Nord au début de l'année 2011. Elle défendait la position selon laquelle le Partenariat oriental devait obtenir une place plus importante au sein de la PEV (ministère hongrois des Affaires étrangères, 2011, pp. 27–28). Cependant, d'après une analyste polonaise, « la présidence n'était pas assez active dans le débat sur le futur de la PEV. Elle s'est concentrée sur les activités relatives à la Stratégie de l'UE pour la région du Danube qui a été acceptée par le Conseil européen du 24 juin. Bien que les compétences de la présidence soient limitées en termes de conceptualisation de la politique étrangère de l'UE – elle peut seulement soutenir le HR et la CE – la Hongrie aurait pu jouer le rôle neutre d'un modérateur de confiance dans le débat entre ceux qui soutiennent la PEV vers l'Est et ceux [qui soutiennent] celle vers le Sud » (Gostyńska, 2011, p. 2, notre traduction).

Parmi ses priorités, la Hongrie avait aussi prévu d'organiser un Sommet sur le Partenariat oriental. Le Sommet a finalement été repoussé à la présidence polonaise. Une des raisons officielles était l'incompatibilité des agendas en raison d'un autre sommet ayant lieu au sein de l'OSCE. Cependant, les experts et diplomates rencontrés indiquent que les Hongrois craignaient devoir affronter une situation similaire aux Tchèques, où certaines personnalités politiques ne pourraient pas se déplacer, notamment A. Merkel qui avait déjà participé au Sommet sur le Partenariat oriental des Etats de Visegrád à Bratislava en mars 2011 (entretiens, Budapest, Prague, 2010). Certaines propositions de la présidence hongroise ont cependant été reprises par la présidence polonaise, comme celle d'organiser un Forum du Partenariat oriental pour les entreprises (*Business Forum*) (ministère hongrois des Affaires étrangères, 2011, p. 28).

Pour résumer, les Balkans occidentaux sont clairement restés, pendant la présidence de l'UE, une des priorités politique et historique de la politique étrangère hongroise, alors que la PEV a été considérée comme étant une politique qui devait s'intégrer à l'approche hongroise du voisinage, qui consiste principalement à défendre les minorités hongroises dans la région.

### **La présidence polonaise de l'UE**



## *Les Balkans occidentaux*

En comparaison avec la présidence hongroise, la présidence polonaise s'est moins intéressée aux Balkans occidentaux qu'à la politique de voisinage vers l'Est. Cependant, les Balkans intéressent les Polonais dans le sens où les avancées effectuées dans cette région permettent de faire évoluer le débat européen sur l'élargissement (entretien, Représentation permanente de la Pologne, Bruxelles, septembre 2011). Le programme de la présidence indiquait qu'« un objectif important de la présidence polonaise du Conseil de l'UE [est] de finaliser les négociations d'adhésion avec la Croatie et de signer le traité d'adhésion [avec ce pays]. [La Pologne] soutient les aspirations européennes des Balkans occidentaux » (Présidence polonaise de l'UE, 2011).

La signature du traité d'adhésion de la Croatie à l'UE a représenté, en effet, un moment symbolique de la présidence polonaise, même si le consensus politique sur cette signature avait déjà été obtenu sous présidence hongroise (Kucharczyk et Łada, 2012, p. 8). Le Monténégro obtint la confirmation que les négociations commenceraient en 2012 et la décision d'ouvrir les négociations avec la Serbie fut repoussée au début de l'année 2012. Cependant, aussi bien dans le programme préparatoire que pendant la présidence, la Pologne a accordé plus d'attention à la PEV vers l'Est, même si le programme indiquait que la Pologne « agira pour étendre l'aide des valeurs et régulations européennes, y compris des élargissements supplémentaires et le développement de la coopération avec les pays voisins » (Présidence polonaise de l'UE, 2011).

## *Le voisinage oriental de l'UE*

La présidence polonaise de l'UE a défini de très hautes attentes au sujet du voisinage oriental de l'UE. Les événements de la fin de 2010 et du début de 2011 – le fameux « printemps arabe » – ont cependant contribué à ce que l'UE concentre son attention sur le Sud au détriment de l'Est. Ainsi, la présidence polonaise a dû inclure aussi bien le Sud que l'Est parmi ses priorités, même si la diplomatie polonaise a fait de son mieux pour maintenir la dimension vers l'Est au plus haut de l'agenda européen. Conformément au programme de la présidence adopté en mai 2011 (Présidence polonaise de l'UE, 2011), le ministre des Affaires étrangères Sikorski a annoncé en mars 2011 devant le *Sejm* (parlement) que la Pologne tiendrait « un sommet sur le Partenariat oriental [pendant] l'automne à Varsovie. Le Forum de la Société civile aura lieu à Poznań. Il est prévu que la Moldavie signe un Accord d'Association avec l'UE. La signature de l'Accord d'Association avec l'Ukraine serait, bien sûr, un succès. Le Partenariat oriental (PO) consiste en des projets qui soutiennent les petites et moyennes entreprises, l'efficacité énergétique et les réformes administratives. Il inclut également le dialogue entre les parlementaires et les efforts pour libéraliser le régime des visas » (Sikorski, 2011, pp. 6-7).

En pratique, la présidence polonaise a hérité de nombreuses tâches liées à l'agenda défini par la Haute Représentante pour les Relations extérieures et par la Commission au début de l'année 2011, en particulier pour le Sud. A l'Est, plusieurs questions ont freiné les ambitions polonaises s'agissant du Partenariat oriental. Au Belarus, le président Lukachenko a accru les répressions contre les activistes luttant contre son régime, et en Ukraine, la chef de l'opposition Julia Timochenko a été accusée et jugée pour un ensemble de charges formulées contre elle (Kucharczyk et Łada, 2012, p. 1).

Cependant, le point culminant de la présidence polonaise fut sans aucun doute la tenue du (2<sup>ème</sup>) Sommet sur le Partenariat oriental des 29 et 30 septembre 2011 (avec près de 300 participants) et la réunion du 3<sup>ème</sup> Forum de la société civile du 28 au 30 novembre 2011 à Poznań. L'ensemble des pays participants furent représentés, sauf le Belarus, en particulier en

raison des sanctions sur les visas appliquées au pays et le refus du gouvernement de Lukachenko d'être représenté. Cela n'empêcha pas plusieurs personnalités politiques (notamment le Premier ministre polonais Tusk, la chancelière allemande Merkel) de rencontrer des membres de l'opposition en marge du sommet. Même si les discussions sur l'arrestation de Julia Timochenko ont empêché la présidence polonaise d'atteindre les buts espérés dans les relations avec l'Ukraine, les négociations sur l'Accord d'Association ont pu être accomplies, y inclus les réserves émises au sujet de la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). En raison de l'absence de changement positif de la part de l'Ukraine sur les questions de respect de l'état de droit, l'accord ne fut pas initialisé (paraphé) lors du Sommet de Kiev de décembre 2011 (Kucharczyk et Łada, 2012, p. 6).

La Pologne obtint de nombreuses avancées sur plusieurs sujets relatifs au Partenariat oriental, notamment sur l'extension des programmes d'échange avec la jeunesse, la création d'une Académie de l'administration publique du Partenariat oriental à Varsovie, l'ouverture des négociations sur les facilités de visas et les accords de réadmission avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ainsi que l'ouverture des négociations sur l'ALECA avec la Moldavie et la Géorgie. De nombreux efforts ont été fournis pour compenser la perte de compétences de la présidence dans le domaine de la politique étrangère par l'approfondissement de la coopération sectorielle (entretien, Représentation permanente de la Pologne, Bruxelles, 2011). La Pologne organisa également un Forum du PO pour les entreprises le 30 septembre à Sopot, l'échange entre les plate-formes du PO sur différentes thématiques, et lança la création d'un Fonds européen pour la démocratie, à l'image du Fonds américain « Endowment for democracy », qui reçut un accueil mitigé parmi les acteurs européens, notamment le Parlement européen (entretiens, Parlement européen, juin 2011 ; Tulmets, 2014, p. 218).

Pour résumer, la présidence de l'UE a clairement représenté une opportunité pour le gouvernement polonais, non seulement d'exprimer son ouverture envers les candidats à l'UE, mais aussi de promouvoir ses intérêts de politique étrangère (en accord avec son identité politique et historique) dans le voisinage oriental de l'UE (en particulier l'Ukraine). C'est notamment ce qu'avait déjà exprimé le ministre des Affaires étrangères Sikorski quelques années avant la présidence, la présidence était vue comme un moyen d'expression supplémentaire de la politique étrangère de la Pologne (Sikorski, 2009).

## **Conclusion**

Les quatre présidences du Conseil de l'UE présentées ici montrent que malgré la tendance de fixer l'agenda européen à l'avance, les Etats membres conservent une marge de manœuvre sur le contenu de cet agenda, notamment dans le domaine de la politique étrangère, où ils essaient d'en influencer le contenu en accord avec leurs propres priorités. Deux points demandent à être soulignés. L'europanisation de la politique étrangère des PECO s'est principalement réalisée dans les domaines où l'agenda européen était déjà en partie en phase avec l'identité politique des PECO, soit la promotion des normes et valeurs de l'UE (et de l'OTAN) à travers la poursuite des élargissements. Cependant, les priorités géographiques ont été définies plutôt en phase avec celles reflétant les relations historiques avec certains pays. Alors que la Slovaquie, la Hongrie et la République tchèque se sont fortement concentrés sur les Balkans occidentaux, la Pologne, et dans une moindre mesure la République tchèque, se sont attachées à renforcer les relations avec les pays du Partenariat oriental. Le fait que la Hongrie renonce à l'organisation du Sommet sur le Partenariat oriental au profit de la Pologne indique aussi un manque de raisons historiques pour le gouvernement en place de s'engager plus avant dans cette politique. C'est la raison pour laquelle nous pouvons conclure que la solidarité et la responsabilité exprimées par les différents PECO pendant leurs présidences respectives

reflètent plutôt leurs propres priorités de politique étrangères, même si d'autres priorités, notamment liées à la réponse au Printemps arabe, ont dû être prises en compte.

Pour revenir à la problématique plus générale de l'impact de l'élargissement à l'Est sur l'UE, le cas des présidences tenues par les PECO indique clairement qu'en plus d'une européanisation des structures de politique étrangère des PECO et de la socialisation des fonctionnaires et du personnel des PECO aux procédures et normes internes à l'UE, a eu lieu un processus de « socialisation mutuelle » induisant une participation active des PECO à la définition de l'agenda européen dans le domaine de la politique étrangère. On peut donc voir ici le prolongement d'un processus d'adaptation mutuelle qui avait déjà été engendré par les négociations d'adhésion et le statut d'observateur des candidats avant leur adhésion officielle à l'UE (Tulmets, 2005). En mettant les pays plus récemment membres de l'UE en situation de prise de responsabilité, les échanges engendrés tant par la préparation de la présidence que par la gestion de cet exercice de six mois entraînent donc des changements tant au sein des Etats que des institutions et politiques européennes. Les cas présentés ici confirment donc bien que le processus d'intégration de l'UE à 28 est un processus de socialisation mutuelle qui reflète les négociations constantes qui ont lieu en son sein et avec les pays candidats, voire voisins, visant à trouver des compromis compatibles aussi bien avec l'identité politique qu'historique de ces pays.

## Bibliographie

- Alderson Kai (2001), "Making Sense of State Socialization", *Review of International Studies*, 27, 2001, pp. 415-433.
- Bunič Polona, Šabič Zlatko (2011), "Slovenia and the Eastern Neighbourhood", *Perspectives*, 19 (2), pp. 165-182.  
[http://www.perspectives.cz/upload/Perspectives/2011/Perspectives02\\_11.pdf](http://www.perspectives.cz/upload/Perspectives/2011/Perspectives02_11.pdf)
- Caporaso James, Green-Crowles Maria, Risse Thomas (Eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Epstein Rachel, Sedelmeier Ulrich (2008), « Beyond Conditionality : International Institutions in Postcommunist Europe After Accession », *Journal of European Public Policy*, 15 (6), pp. 795-805.
- EU2011 (2011a), *Montenegro: A Stabilising Factor in the Balkans*, 8 mars, [www.eu2011.hu](http://www.eu2011.hu)
- EU2011 (2011b), *Presidency Directs Special Attention to Western Balkans*, 21 juin, [www.eu2011.hu](http://www.eu2011.hu)
- Elgström Ole (ed.) (2003), *European Union Council Presidencies. A Comparative Analysis*, London, Routledge.
- Fink-Hafner Danica, Lajh Damjan (2008), "The 2008 Slovenian Presidency: A New Synergy for Europe? A Midterm Report", Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies. <http://www.sieps.de>
- Gouvernement tchèque (2009), *Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009* [Questions prioritaires de la présidence tchèque du Conseil de l'UE pour la première moitié de 2009], [http://www.vlada.cz/assets/cs/eu/aktuality/PRIORITN\\_\\_OBLASTI\\_P\\_EDSEDNICTV\\_\\_R\\_v\\_Rad\\_\\_EU.pdf](http://www.vlada.cz/assets/cs/eu/aktuality/PRIORITN__OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad__EU.pdf) (accédé en 2008)
- Gostyńska Agata (2011), 'Evaluation of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union', *PISM Bulletin* (71/288), 30 juin.
- Inotai András (2008) 'Slovenian EU Presidency and Western Balkan Countries', *Südosteuropa Mitteilungen*, 48 Jhgg, mai/juin, pp. 6-15.

- Kajnc Sabina (2009), 'The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges', *Journal of Common Market Studies*, 47, pp. 89-98.
- Kucharczyk Jacek, Łada Agnieszka (2012), *Pole Position: The Polish Presidency of the EU Council*, Heinrich Boell Foundation, [www.boell.eu/web/270-798.html](http://www.boell.eu/web/270-798.html) (consulté en février 2012)
- Ministère hongrois des Affaires étrangères (2011), *Six Months in the Service of a Stronger Europe. Overview of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, January–June 2011*, Budapest.
- Natorski Michał (2008), "National Concerns in the EU Neighbourhood: Spanish and Polish Policies on the Southern and Eastern Dimensions", in Delcour Laure, Tulmets Elsa (dir.), *Pioneer Europe? Testing EU's Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, pp. 57-76.
- Neumayer Laure, Dakowska Dorota (2008), « Elargissement », in : Belot Céline, Magnette Paul, Saurugger Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, pp. 355-374.
- Présidence polonaise de l'UE (2011), *Programme*, 13 juin, [www.old.prezydencjaue.gov.pl/en/areas-of-preparations/programme](http://www.old.prezydencjaue.gov.pl/en/areas-of-preparations/programme)
- Présidence hongroise du Conseil de l'UE (2011), *The Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union (1 January – 30 June 2011): Strong Europe*, Budapest, [www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU\\_PRES\\_STRONG\\_EUROPE\\_EN\\_3.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_STRONG_EUROPE_EN_3.pdf)
- Présidence slovène du Conseil de l'UE (2008), *Slovenian Presidency Programme Si.nergy for Europea*, January–June 2008, [www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0802/program\\_en.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0802/program_en.pdf)
- Radaelli Claudio (2000), "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (8). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Romsics Gergely (2011), *An Interim Review of the 2011 Hungarian Presidency: Finding a New Niche for the Rotating Presidency in Times of Storm and Stress*, Stockholm, SIEPS, [www.sieps.se/sites/default/files/2011\\_1op.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_1op.pdf)
- Rupel Dimitrij (2007), *Slovenian EU Presidency to Become a Success Story in Spite of Fire at Home*, 26 novembre, <http://www.mzz.gov.si/nc/en/newsroom/news/article/1019/23787/>
- Schimmelfennig Frank (2000), "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an International Environment", *European Journal of International Relations*, 6 (1), 2000, pp. 109-139.
- Sikorski Radosław (2009), *The Minister of Foreign Affairs on the Goals of Poland's Foreign Policy for 2009*, 17 février, [www.ms.gov.pl/Ministers,Annual,Address,on,foreign,policy,2156.html](http://www.ms.gov.pl/Ministers,Annual,Address,on,foreign,policy,2156.html)
- Sikorski Radosław (2011), *The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2011*, the Minister's annual address for 2011, 16 mars, [www.mzv.pl/Ministers,Annual,Adress,2011,42005.html](http://www.mzv.pl/Ministers,Annual,Adress,2011,42005.html)
- Tallberg Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union: The Power of the Presidency*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tesař Filip (2010), "The Balkan Dimension of the Czech Foreign Policy", in Kořan Michal *et al.* (eds.), *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*, Prague, Institute of International Relations, pp. 231-245.
- Tulmets (2005), *La Conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, thèse de doctorat en science politique / RI, dir. Anne-Marie Le Gloannec (CERI) et Thomas Risse (FU), IEP Paris, 28 septembre.

Tulmets Elsa (2010), “The Countries of the Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy and Czech Foreign Policy”, in: Kořan Michal et al. (eds.), *Czech Foreign Policy in 2007–2009: Analysis*, Prague, Institute of International Relations, pp. 213-230.

Tulmets Elsa (2014), *East Central European Foreign Policy in Perspectives. Back to Europe and the EU's Neighbourhood*, Palgrave Macmillan.