



**HAL**  
open science

# Le transfert d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen : rhétorique ou réalité? Les cas polonais et tchèque

Elsa Tulmets

► **To cite this version:**

Elsa Tulmets. Le transfert d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen : rhétorique ou réalité? Les cas polonais et tchèque. Les Études du CERI, 2013, 193, pp.1-34. 10.25647/etudesduceri.193 . hal-03460851

**HAL Id: hal-03460851**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03460851>**

Submitted on 1 Dec 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

les  
**études**  
du **Ceri**

Centre d'Études  
et de Recherches  
Internationales

**Le transfert d'expérience  
de l'Europe centrale et orientale  
vers le voisinage européen : rhétorique ou réalité ?  
Les cas polonais et tchèque**

Elsa Tulmets



SciencesPo.

CERI  
CNRS

**Le transfert d'expérience de l'Europe centrale et orientale  
vers le voisinage européen : rhétorique ou réalité ?  
Les cas polonais et tchèque**

**Résumé**

Après leur adhésion à l'Union européenne en 2004 ou 2007, l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale ont déclaré vouloir transférer leur expérience de la transition démocratique, du passage à l'économie de marché et de l'introduction de l'état de droit vers d'autres régions en transition. Ils ont particulièrement influencé la mise en place d'une politique européenne vers l'Est, jusqu'ici relativement absente, et le lancement de la Politique européenne de voisinage en 2003. La rhétorique mise en place est particulièrement forte et visible, mais qu'en est-il exactement de la mise en œuvre des politiques d'aide à la transition ? Quelle réalité le discours politique recouvre-t-il, aussi bien dans sa dimension bilatérale que multilatérale ? Loin de représenter un bloc homogène d'Etats, les pays d'Europe centrale et orientale ont construit leurs discours de politique étrangère en s'appuyant sur des filiations idéologiques plus anciennes et des priorités géographiques différentes. Malgré l'engagement d'un ensemble d'acteurs issus de la société civile et la réalisation de réformes dans la politique de développement, les moyens, modestes, demandent à être mieux mobilisés pour être à la hauteur de la tâche. Dans le contexte de la crise économique, la recherche de consensus sur les intérêts à défendre et les moyens à mobiliser, comme dans le cadre du Groupe de Visegrad et d'autres formats comme le Triangle de Weimar, apparaissent être des options importantes à suivre pour renforcer la cohérence des actions de politique étrangère entreprises.

**The transfer of experience of East and Central European countries  
to the Eastern neighbourhood : rhetoric or reality ?  
Poland and the Czech Republic**

**Abstract**

After joining the European Union in 2004 or 2007, all Central and Eastern European countries have expressed their will to transfer their experience of democratization, transition to market economy and introduction of the rule of law to other regions in transition. They have influenced in particular the launching of an EU policy towards the East, which was so far rather absent, and of the European Neighbourhood Policy in 2003. The rhetoric developed is particularly strong and visible, but what about the implementation of the aid policies to transition? Which reality does the political discourse entail, both in its bilateral and multilateral dimensions? Central and Eastern European countries do not represent a homogeneous bloc of countries and have constructed their foreign policy discourse on older ideological traditions and different geographical priorities. Despite the commitment of a group of actors from civil society and reforms in the field of development policy, the scarce means at disposal would need to be better mobilized in order to meet expectations. In the context of the economic crisis, the search for a consensus on interests to protect and means to mobilize, like through the Visegrad Group and other formats like the Weimar Triangle, appears to be a meaningful option to follow in order to reinforce the coherence of foreign policy actions implemented.

## **Le transfert d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen : rhétorique ou réalité ?**

### **Les cas polonais et tchèque**

Elsa Tulmets *Ceri-Sciences Po*

Avec leur adhésion à l'Union européenne en 2004 et 2007, les pays d'Europe centrale et orientale<sup>1</sup> ont fortement contribué à définir une politique européenne à l'est des frontières de l'Union élargie. En effet, jusqu'à récemment, l'Union européenne ne disposait pas de politique régionale s'adressant directement à l'Europe orientale<sup>2</sup>. Elle avait certes défini une politique d'assistance destinée aux pays de la Communauté des Etats indépendants à travers son programme TACIS, négocié des accords économiques de partenariat et de coopération, et même défini des stratégies communes pour l'Ukraine et la Russie en 1999 dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense. Mais ce n'est qu'en 2002 que l'on commença à parler d'une politique de « Europe plus large » (*Wider Europe*) pour l'Est, reformulée en 2003 pour s'adresser à l'ensemble des voisins à l'Est et au Sud, et devenir la Politique européenne de voisinage (PEV)<sup>3</sup>. Enfin, plus récemment, ont été créés une « Synergie de la mer Noire » (2007) et surtout, en 2009, un « Partenariat oriental » avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine<sup>4</sup>. Contrairement aux idées reçues, l'engagement des pays d'Europe centrale et orientale dans ce qui est couramment nommé la PEV est loin d'être homogène<sup>5</sup>. Certains

---

<sup>1</sup> Par pays d'Europe centrale et orientale (PECO), nous entendons les pays post-communistes qui ont adhéré à l'Union européenne (UE) en 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) et 2007 (Bulgarie, Roumanie).

<sup>2</sup> L'Europe orientale ou Europe de l'Est comprend ici les pays de l'ouest de la Communauté des Etats indépendants (CEI) (Biélorussie, Ukraine, Moldavie), et les trois pays du Caucase du Sud (Géorgie, Azerbaïdjan, Arménie), sauf la Russie. Voir Delcour (2008).

<sup>3</sup> Il existe une large littérature sur la Politique européenne de voisinage lancée en 2003, principalement en anglais. Pour une courte revue, voir Kratochvil, Tulmets (2010) ; en français, voir Rupnik (dir.) (2007).

<sup>4</sup> Voir Cadier, Parmentier (2011).

<sup>5</sup> Voir Tulmets (2009).

pays ont manifesté leur intérêt pour l'est de l'Europe plus que d'autres, et invoqué la nécessité de transférer leur expérience de transition démocratique et économique, ainsi que celle de leur adhésion à l'UE et à l'OTAN. C'est notamment cette question, celle du transfert d'expérience, que nous allons détailler<sup>6</sup>.

## **LA RHÉTORIQUE DU TRANSFERT D'EXPÉRIENCE DANS LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

Il est important de se pencher sur les fondements idéologiques de la rhétorique du transfert d'expérience pour comprendre l'état des débats sur le sujet en Europe centrale et orientale. Si cette rhétorique est, *a priori*, plus ou moins la même dans l'ensemble des PECO, une analyse plus détaillée des discours, des documents officiels, des rencontres avec de hauts fonctionnaires et des diplomates permettent de déconstruire cet aspect homogène. Il en ressort que c'est ce pluralisme des sens qui fait justement la force – au niveau européen – du *soft power* fondé sur les normes européennes. C'est précisément à ce niveau que l'on peut faire le lien entre les travaux constructivistes de relations internationales, qui se concentrent sur les discours des acteurs, et les travaux de sociologie et de politiques publiques, qui mettent l'accent sur les jeux d'acteurs et les aspects plus matériels de la mise en œuvre. C'est en procédant à cette combinaison des approches qu'il devient possible de révéler d'éventuels décalages entre la rhétorique des acteurs et la réalité de leurs pratiques.

### **Transférer l'expérience de la transformation : acteurs et discours**

Alors que la plupart des travaux concernant les PECO et leurs processus d'adhésion à l'UE et à l'OTAN se sont concentrés sur la politique de ces Etats à l'égard de l'Ouest, et sur l'impact de ces adhésions sur leurs politiques internes<sup>7</sup>, peu d'auteurs se sont penchés sur le phénomène concomitant de redéveloppement de leur politique étrangère, notamment vers les pays de l'ancien bloc communiste et la Russie<sup>8</sup>, et sur la transition entre le statut d'Etats receveurs à celui d'Etats donneurs. Seuls quelques travaux comparatifs ont été publiés sur le sujet, notamment sur la participation des pays d'Europe centrale et orientale à la Politique européenne de voisinage<sup>9</sup> et aux politiques (européenne et internationale) de développement<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir aussi Tulmets (dir.) (2011).

<sup>7</sup> Schimmelfennig, Sedelmeier (dir.) (2004).

<sup>8</sup> Cadier (2012).

<sup>9</sup> Tulmets (dir.) (2012).

<sup>10</sup> Voir à ce sujet Lightfoot (2010) ; Horky, Lightfoot (2012) .

Il ressort de ces travaux que les gouvernements démocratiquement élus depuis la chute du Mur en 1989 et de l'Union soviétique en 1991 ont privilégié dans un premier temps une politique très axée sur l'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Une fois ce processus achevé, ils ont redéfini, dans un deuxième temps (et même parfois un peu plus tôt), leurs priorités de politique étrangère et se sont interrogés sur leurs spécificités dans ce domaine. Un discours a émergé dans l'ensemble de ces pays sur la possibilité de transférer l'expérience de la transition démocratique, économique, juridique et sociétale vers d'autres Etats intéressés par l'adhésion à l'UE et à l'OTAN (Balkans occidentaux, Turquie, Europe orientale), mais aussi vers d'autres régions en transition et en développement (Asie, Afrique). Cette expérience de la transition ayant été, dans la pratique, unique malgré le passé communiste commun, chaque pays a vu là une occasion de devenir actif auprès de certains Etats ou régions qu'il considérait prioritaires pour sa politique étrangère.

Les PECO ont ainsi adopté une rhétorique de politique étrangère centrée sur la volonté de présenter l'expérience de transition vers la démocratie, l'économie de marché, l'Etat de droit et, parfois, le développement durable. Ces notions polysémiques ne sont pas toujours codifiées dans les traités européens et renvoient à une expérience européenne vécue de façons différentes. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'expérience à transmettre est celle du « retour à l'Europe ». Si elle « commence déjà à dater », comme le rappellent certains, elle représente néanmoins l'apprentissage le plus récent d'adhésion et de transition qui puisse être présenté, dans le contexte d'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'UE<sup>11</sup>.

Dans la pratique, cette rhétorique renvoie à la nécessité de participer activement aux politiques de développement au niveau international, et surtout à la politique extérieure de l'Union européenne, mais aussi d'adhésion à l'OTAN, dont nous ne parlerons pas ici. Nous nous concentrerons sur le déploiement de cette rhétorique à deux niveaux, aussi bien dans le cadre de la politique étrangère nationale (qui prend aussi en compte les obligations internationales) que dans la participation aux politiques de l'Union, mais aussi sur ses effets pratiques en termes de mise en œuvre (définition des projets et mobilisation des ressources).

Au moment de leur adhésion, les PECO ont redéfini leur propre politique étrangère en tentant d'identifier leurs nouvelles priorités. Ils ont été particulièrement actifs dans la définition d'une politique européenne vers l'Est, jusqu'ici assez discrète, même s'ils n'en ont pas été les seuls acteurs impliqués : en 2002, les Britanniques et les Suédois ont poussé la présidence espagnole de l'Union européenne à inscrire ce thème à l'agenda européen, précédant l'initiative d'« Europe plus large » du président de la Commission européenne Romano Prodi<sup>12</sup>. L'Allemagne reste également un partenaire majeur des pays situés aux nouvelles frontières orientales de l'UE. La Politique européenne de voisinage finalement lancée en 2003 pour les voisins de l'Est et du Sud, officiellement nommée ainsi en 2004, est devenue l'une des politiques extérieures les plus visibles de l'Union. Elle a suscité et suscite encore de nombreux débats, tant sur sa nature (elle exclut toute perspective d'adhésion à l'UE) que sur ses moyens (le budget mobilisé pour

---

<sup>11</sup> Entretiens en République tchèque, novembre 2012, et en Pologne, janvier 2013.

<sup>12</sup> Comelli (2004).

les seize pays partenaires reste modeste)<sup>13</sup>. Principalement définie dans ses aspects concrets par la Commission européenne, la PEV consiste à négocier des plans d'action garantissant un engagement sur des valeurs communes et un certain nombre de réformes, en appui des accords économiques conclus par ailleurs (accords d'association vers le Sud, accords de partenariat et de coopération vers l'Est, suivis de la négociation d'accords d'association). Cette approche bilatérale entre l'UE et chaque Etat partenaire, qui s'est largement inspirée des instruments de l'élargissement, a cependant été critiquée par les Etats membres qui ont demandé à créer, en complément, des approches sous-régionales comme la Synergie de la mer Noire (2007), l'Union pour la Méditerranée (2008) et le Partenariat oriental (2009) pour permettre – comme c'était déjà le cas en mer Baltique avec la Dimension septentrionale – le développement de liens politiques, économiques et sociaux entre les acteurs régionaux.

Même si les PECO ont été particulièrement actifs dans la définition de la Synergie pour la mer Noire et du Partenariat oriental, l'analyse de leurs discours et de leurs documents de politique étrangère montre que leur attention s'est focalisée sur des centres d'intérêt propres à chacun d'entre eux, qui se sont également exprimés en termes de relations bilatérales. C'est ainsi que la Pologne, principal acteur parmi les pays d'Europe centrale et orientale, et les Etats baltes se sont particulièrement engagés à soutenir la transition en Ukraine et dans l'ancienne aire soviétique (Biélorussie, Moldavie, Caucase du Sud), la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie se sont investies dans les Balkans et certains Etats de la Communauté des Etats indépendants, la Roumanie et la Bulgarie ont surtout porté leur attention vers la mer Noire et les Balkans, et enfin la Slovénie s'est attachée aux Balkans. Il ressort donc que malgré un discours relativement similaire sur le transfert d'expérience, les PECO sont loin de représenter un bloc homogène en termes de priorités de politique étrangère. Identifier les acteurs de la politique européenne vers l'Est et leurs discours permet donc de déconstruire l'image d'un bloc unique parmi les adhérents les plus récents à l'Union européenne. L'analyse des discours doit bien entendu être mise en perspective : il n'est pas rare de retrouver dans les programmes politiques de gouvernement ou d'opposition une réactualisation d'idées ou d'idéologies développées dans l'entre-deux-guerres – période où la plupart des PECO peuvent se targuer d'avoir été des pays souverains.

### **Analyser la mise en œuvre : jeux d'acteurs et traduction des idées**

La traduction pratique du discours sur le transfert d'expérience peut se faire à deux niveaux : celui des moyens diplomatiques classiques qui comprennent les déclarations, les médiations, les négociations politiques ; et celui de la politique d'aide à la transition et au développement.

On observe que les moyens classiques de la diplomatie et les stratégies de communication ont été très largement mobilisés et développés dans la politique étrangère des PECO. Lors des révolutions de couleur en Géorgie (2003) et en Ukraine (2004), les déclarations de soutien à ces

---

<sup>13</sup> Les pays concernés par la PEV sont l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Egypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Lybie, le Maroc, la Moldavie, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.

mouvements se sont multipliées, aussi bien de la part des pays du Groupe de Visegrad – dont nous parlerons plus loin – que des Etats baltes en particulier. Lors des événements en Ukraine, des représentants politiques se sont déplacés dans le cadre de médiations, rencontrant tant les tenants du pouvoir que l'opposition. Les périodes électorales dans les pays du Partenariat oriental ont mobilisé de nombreux observateurs et analystes issus des PECO, bien avant la création de cette politique européenne. Enfin en 2008, la guerre en Géorgie a suscité de nombreux débats et occasionné un déplacement de soutien à Tbilissi de personnalités politiques comme le président polonais Lech Kaczynski, le président lituanien Valdas Adamkus, le président estonien Toomas Ilves, le Premier ministre letton Ivars Godmanis et le président ukrainien Viktor Yushchenko, pour défendre l'intégrité territoriale de la Géorgie.

En 2009, plusieurs (anciens) chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que des intellectuels des PECO ont envoyé une lettre au président Obama pour dénoncer l'inaction américaine dans le conflit et son désintérêt à l'égard de l'Europe de l'Est, demander un renforcement des relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis, et revaloriser le rôle de l'OTAN<sup>14</sup>. Dans le cadre européen, plusieurs « outils » ont également été mobilisés : des documents de travail, des projets de déclarations, de médiations et de sanctions, mais aussi la formation de « groupes d'amis » de tel ou tel Etat ou de telle ou telle cause, ainsi que des mesures allant jusqu'au veto lors de sommets européens<sup>15</sup>. En novembre 2006, la Pologne et plus tard la Lituanie ont notamment eu recours à ce moyen ultime pour s'opposer au lancement d'un nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne et la Russie, et protester ainsi contre des embargos imposés par la Russie sur certains de leurs produits<sup>16</sup>. Se dégagent de l'ensemble de ces mesures des messages hautement symboliques, clairs et prégnants, qui relèvent de la communication et des stratégies politiques. Ils s'inscrivent dans une temporalité qui est celle de l'immédiat et du court terme.

Mais la traduction du discours sur le transfert d'expérience passe aussi par des stratégies de moyen et de long terme, que l'analyse des politiques d'aide à la démocratisation et à la transition permet de mieux saisir. Etant moins médiatisées, ces politiques, qui entrent dans le cadre plus large de l'aide au développement, restent sans aucun doute moins connues. Après leur adhésion à l'UE, les PECO se sont engagés à respecter un certain nombre de critères relevant du droit mou pour participer à la politique de développement de l'Union, dont l'obligation de mettre à disposition 0,33 % de leur PIB pour la politique de développement. En mai 2005, un accord spécifique pour les « nouveaux » membres prévoyait que les pays d'Europe centrale et orientale mobiliseraient au minimum 0,17 % de leur PIB en 2010 et au maximum 0,33 % d'ici 2015. Les PECO ont également défini leur propre politique d'aide au développement qui, dans la pratique, se concentre pour une bonne part sur les pays en transition et notamment l'aire post-communiste de la CEI et des Balkans occidentaux. Des réformes significatives ont été engagées au cours des années 1990 et surtout 2000 pour consolider les cadres législatifs

---

<sup>14</sup> « An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe », *Gazeta Wyborcza*, 15 juillet 2009, [http://wyborcza.pl/1,76842,6825987,An\\_Open\\_Letter\\_to\\_the\\_Obama\\_Administration\\_from\\_Central.html](http://wyborcza.pl/1,76842,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html)

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir Cadier (2012).

<sup>16</sup> La Russie avait notamment invoqué des raisons phytosanitaires pour empêcher l'importation de viande polonaise sur son sol.

et institutionnels nationaux de l'aide au développement, ce qui s'est traduit par des débats sur plusieurs années au sein des parlements. Les débats concernaient principalement la création d'agences de développement capables de gérer les projets, la recherche de modèles institutionnels à l'étranger, mais aussi la création de programmes spéciaux dédiés, en particulier, à l'aide à la démocratie et à la transition. La mise en œuvre des politiques en question a mobilisé des acteurs qui témoignent de la diversité des PECO. La Pologne et la République tchèque par exemple disposent d'une société civile très active agissant sur des thématiques relativement diversifiées – qui donnent une certaine dynamique à la mise en œuvre de leur politique – contrairement à d'autres pays.

Il importe ainsi – dans une démarche sociologique – d'ouvrir la boîte noire de l'Etat et de détailler les différentes positions adoptées par les partis politiques au pouvoir et dans l'opposition, de voir les liens entre les ministères en charge de la politique étrangère et d'autres acteurs nationaux, notamment les entreprises et les acteurs de la société civile, mais aussi les centres de recherche et les *think-tanks*. Il devient alors possible de comprendre comment les idées directrices de politique étrangère sont produites et traduites dans la pratique, quels sont les acteurs influents dans les débats de politique étrangère et dans la mise en œuvre concrète des projets, les ressources matérielles et en personnel mobilisées (publiques/privées, nationales/étrangères), les liens politiques, économiques et sociétaux entretenus avec certains pays. Cela permet non seulement une analyse plus fine des enjeux, mais aussi une mise en situation par rapport à des passés plus anciens, que les cas polonais et tchèque vont ici illustrer.

## **DEUX ETUDES DE CAS : LA POLOGNE ET LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

L'étude des cas polonais et tchèque met en valeur les trajectoires singulières des deux pays dans le contexte de l'intégration européenne, qui les ont conduits tantôt à être en concurrence, tantôt à coopérer dans le voisinage oriental. La rhétorique du transfert d'expérience montre que les deux Etats se sont engagés à des degrés variables dans la zone post-soviétique et la politique européenne vers l'Est, ce qui s'explique tant par la nature des idéologies antérieures à la période communiste propres à chacun d'entre eux que par leurs trajectoires plus récentes, inspirées de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Les différences se retrouvent aussi au niveau sectoriel et dans les priorités géographiques, tout comme dans la manière de réagir à certains événements, comme les révolutions de couleur, la guerre en Géorgie ou encore le « printemps arabe » de 2011.

## Le transfert d'expérience en politique étrangère : rhétorique et réalité

### • Une rhétorique similaire sur le transfert d'expérience ?

La Pologne a manifesté très tôt un intérêt pour la création d'une politique européenne vers l'Est, avant même son adhésion à l'Union européenne. Dès 1998, Bronislaw Geremek, ministre des Affaires étrangères, avait indiqué dans certains de ses discours la nécessité pour l'Union européenne de penser une politique qui permettrait de gérer les relations avec ses futurs voisins orientaux, notamment l'Ukraine et la Biélorussie. Il s'agissait pour la Pologne de s'assurer une gestion plus simple de ses frontières orientales, en passe de devenir celles de l'Union. Avec la signature des traités d'adhésion à Copenhague en 2002, l'élargissement à l'Est était acquis et les débats sur la création d'une future politique européenne vers l'Est et vers l'ensemble de son voisinage ont commencé à être plus sensibles. Dès juin 2001, le ministère polonais des Affaires étrangères élabore un document de travail sur la politique européenne vers l'Est qu'il envoie à la présidence du Conseil. En décembre 2002, après le lancement du débat sur une politique de voisinage sous la présidence espagnole de l'UE par le président de la Commission Romano Prodi, il en prépare un autre, un *non paper* présenté en janvier 2003 à Bruxelles juste après la signature des accords d'adhésion<sup>17</sup>. Le ministre des Affaires étrangères Wlodzimierz Cimoszewicz fait la promotion de son contenu dans quelques discours en 2003. Même si le Conseil n'accepte pas officiellement ces documents venant d'un Etat qui n'a pas encore formellement adhéré à l'Union, la Commission européenne, chargée d'élaborer les communications discutées en Conseil, semble s'en être partiellement inspirée<sup>18</sup>. Il faut dire que tant les fonctionnaires de la Commission du groupe de travail « Europe plus large », à l'époque située au sein de la Direction générale « Elargissement », que les diplomates polonais mettent en valeur l'expérience et les instruments de gestion de l'élargissement pour instaurer une politique européenne vers l'Est, qui sera plus tard élargie aux pays du Sud.

L'intérêt d'une politique vers l'Est n'est donc pas un élément nouveau dans la rhétorique polonaise. Il est présent dans quasiment l'ensemble du spectre politique et fait l'unanimité en tant que priorité de politique étrangère. L'existence de ce consensus semble porté par l'idée d'une « mission spécifique » de la Pologne vers l'Est, qui tire ses origines d'une part de la période du royaume polono-lituanien (qui couvrait une partie des territoires des actuelles Biélorussie, Lituanie et Ukraine) et d'autre part des héritages idéologiques de la seconde République pendant la période de l'entre-deux-guerres (1918-1939). A cette époque en effet, la Pologne a compté deux grands noms qui influencent encore les fondements idéologiques de ses principaux partis politiques : le général et président Jozef Pilsudski et le leader des conservateurs Roman Dmowski. Alors que le premier s'appuyait sur l'expérience du royaume polono-lituanien pour promouvoir l'idée d'une fédération entre la Pologne et ses voisins orientaux, tout en coopérant avec l'Allemagne et en se méfiant de la Russie, le second

---

<sup>17</sup> Ministère polonais des Affaires étrangères (2003).

<sup>18</sup> Natorski (2008).

privilégiait la coopération vers l'Est avec la Russie comme principal partenaire, et voyait l'Allemagne comme une source de dangers<sup>19</sup>. Après la Deuxième Guerre mondiale, une poignée d'intellectuels en exil à Paris a continué de travailler sur des concepts de politique étrangère qui permettraient un jour à la Pologne de gérer sa place entre l'Allemagne et la Russie. Ces idées, développées en partie dans la tradition de Pilsudski, ont notamment été diffusées par la revue *Kultura* dirigée par Jerzy Giedroyc depuis Maisons-Lafitte, puis reprises et adaptées dans les stratégies de politique étrangère de la Pologne d'après 1989<sup>20</sup>.

La pensée de Pilsudski se rattache à celle des socialistes en faveur de l'indépendance polonaise, celle de Dmowski à celle des conservateurs de l'entre-deux-guerres, mais le contexte politique actuel est très différent et il paraît difficile de rattacher une approche à un parti plutôt qu'à un autre. Au contraire, les priorités de politique étrangère telles qu'elles sont définies par les partis successivement au pouvoir s'inspirent tantôt de l'un, tantôt de l'autre, voire des deux approches. Une analyse des discours d'hommes et femmes politiques polonais, ainsi que de documents produits par les acteurs de la politique d'assistance après 2004, montre qu'ils mettent en valeur l'idée de la présentation d'une expérience polonaise spécifique qui remonte au-delà de la transition démocratique et économique vécue dans le cadre de l'adhésion à l'UE. Comme l'a déclaré le ministre polonais des Affaires étrangères en 2011 :

« La politique polonaise poursuit des normes. L'*idealpolitik* polonaise a une longue tradition. Déjà au XIX<sup>e</sup> siècle les Polonais luttèrent pour la liberté sur différents continents en scandant : "Pour votre liberté et la nôtre" »<sup>21</sup>.

Gageons que cette « liberté » n'a pas toujours été vécue comme telle par les populations qui ont vu arriver les missions civilisatrices menées par les catholiques polonais, et que les questions douloureuses du passé font toujours l'objet de vives discussions politiques<sup>22</sup>.

Les introductions aux rapports annuels sur la politique de développement indiquent par ailleurs que la Pologne « partage son expérience de la transformation avec d'autres pays qui font face à des défis similaires »<sup>23</sup> ou encore qu'« en tant que pays développé, la Pologne veut aider les autres – et sait comment le faire »<sup>24</sup>. Le discours polonais a également été relayé au niveau européen. La première commissaire européenne polonaise, Danuta Hübner, en charge du développement régional, s'est par exemple prononcée dans plusieurs discours pour une reprise de l'acquis communautaire dans les pays du voisinage comme une démarche nécessaire pour assurer un rapprochement avec l'UE, et a reconnu par ailleurs que :

---

<sup>19</sup> Szczepanik (2012).

<sup>20</sup> *Ibid.* Voir aussi Bafoil (dir.) (2007).

<sup>21</sup> Sikorski (2011), notre traduction.

<sup>22</sup> Mink, Neumayer (dir.) (2007).

<sup>23</sup> K. Stanowski, sous-secrétaire d'Etat, in Ministère polonais des Affaires étrangères (2012).

<sup>24</sup> R. Sikorski, ministre des Affaires étrangères, in Ministère polonais des Affaires étrangères (2011).

« L'Union a un autre intérêt dans le domaine de la politique commerciale : la projection de l'acquis communautaire de l'Union dans le voisinage de l'UE et parmi ses principaux partenaires commerciaux »<sup>25</sup>.

De plus, l'expérience des mouvements dissidents et révolutionnaires des années 1980, menés par le syndicat Solidarité, ont trouvé leur place dans la rhétorique de politique extérieure et d'assistance, et permettent ainsi de légitimer l'extension des activités polonaises à d'autres aires géographiques en transformation. Même si le mouvement politique né de Solidarité n'est plus guère présent sur la scène politique nationale et si le rôle des syndicats est peu mis en valeur dans le Partenariat oriental, il reste tout de même un symbole fort utilisé dans les stratégies de communication de politique extérieure. Comme l'indiquait le ministre Sikorski en 2011 dans le contexte du « printemps arabe » : « Aujourd'hui, la marque de fabrique de la politique étrangère polonaise est "Solidarité" »<sup>26</sup>. La notion de solidarité est polysémique en Pologne : à côté de l'usage traditionnel de ce terme dans les politiques de développement pour signifier l'entraide (chrétienne ou laïque), le mot suggère aussi la volonté de présenter l'expérience polonaise de lutte contre les régimes répressifs<sup>27</sup>. Cependant, le contexte et les buts ont changé, et à ces deux premiers sens s'ajoute dans le discours actuel la promotion des idées libérales visant la croissance. Le jeu sur les significations se justifie par l'usage ou non de la majuscule. Comme le précise le sous-secrétaire d'Etat Krzysztof Stanowski en 2011 :

« En rappelant au monde le vieux slogan selon lequel "Il n'y a pas de liberté sans Solidarité", nous notons le fait qu'il n'existe pas de solidarité sans liberté. La liberté et la démocratie représentent la condition *sine qua non* pour une croissance socio-économique durable »<sup>28</sup>.

Un autre exemple renforçant la thèse de l'utilisation du mouvement Solidarité comme symbole fort est le logo utilisé lors de la présidence polonaise de l'Union européenne en 2011 : constitué de flèches colorées semblant se donner la main, dont la dernière arbore le drapeau polonais rouge et blanc, il préfigure la volonté d'aller plus loin, dans un mouvement d'entraide qui rappelle celui de Solidarité (dont le rouge et blanc était le symbole), mais aussi la solidarité de fait souhaitée par les pères fondateurs chrétiens-démocrates, comme le rappelle la déclaration Schuman<sup>29</sup>.

En République tchèque, contrairement ce que l'on a pu constater en Pologne, l'engagement vers l'Est était quasiment absent lors de l'adhésion du pays, qui cherchait surtout à renforcer ses liens avec les Etats-Unis et l'Union européenne. Les hommes politiques au pouvoir tenaient cependant un discours relatif à la défense de la démocratie et des droits de l'homme, mais aussi à la diffusion d'idées libérales. Comme dans le cas polonais, ces idées n'étaient pas nouvelles et s'appuyaient sur un terrain idéologique préexistant. Dans l'ensemble, les sources

---

<sup>25</sup> Hübner (2008), notre traduction.

<sup>26</sup> Sikorski (2011), notre traduction.

<sup>27</sup> Entretien, Polish Aid/ministère des Affaires étrangères, Varsovie, janvier 2013.

<sup>28</sup> Ministère polonais des Affaires étrangères (2011).

<sup>29</sup> Entretien, Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE, Bruxelles, octobre 2011.

idéologiques influençant la scène politique tchèque en matière de politique extérieure sont issues de l'entre-deux-guerres, mais aussi de l'héritage de la guerre froide.

Comme l'explique le politologue Petr Drulak, le premier président tchécoslovaque Tomas Garrigue Masaryk représente un personnage clé et ses idées ont posé les jalons de l'idéologie officielle du nouvel Etat tchécoslovaque en 1989, puis de la République tchèque à partir de 1993. Dans l'entre-deux-guerres, la construction de l'Etat devait se faire non pas en référence à la langue ou à une identité slave, mais à partir de l'idée de démocratie, considérée comme un idéal et comme l'une des composantes clés de l'identité tchécoslovaque, même si cet idéal n'avait jamais été atteint. Certaines idées de Masaryk s'appuyaient sur la réforme protestante religieuse menée par Jan Hus au XV<sup>e</sup> siècle contre l'église catholique<sup>30</sup>. Si l'église hussite n'a plus d'influence dans le pays, le lien entre hussitisme et identité nationale reste fort : certains hommes politiques n'hésitent pas, aujourd'hui encore, à évoquer la période hussite pour arguer d'une expérience tchèque ancienne contre ses oppresseurs. Dans le cadre des débats sur le traité constitutionnel européen, le ministre en charge des Questions européennes, Alexandr Vondra (pourtant ancien porte-parole de la Charte 77), a mentionné par exemple l'expérience hussite pour justifier une position tchèque souvent critique dans les débats constitutionnels européens.

Les accords de Munich de 1938 reviennent également souvent en filigrane dans les débats tchèques sur l'Europe. Drulak le rappelle : la libération du pays par l'Armée rouge en 1945 a renforcé le sentiment slave de nombre de Tchécoslovaques, après la « trahison » des alliés de l'Ouest, et de la France en particulier.

Un des disciples de Masaryk, le président Benes, a développé une approche différente de celle de son mentor et appelé dès 1945 au développement d'une nouvelle solidarité slave sur la base de la culture (la coopération entre nations slaves), de l'économie (avec des partenaires slaves) et de la politique (contre les Allemands et les Autrichiens)<sup>31</sup>. Après 1989, la plupart des débats de politique intérieure et extérieure se sont polarisés sur le héros de la dissidence et signataire de la Charte 77, Vaclav Havel, fidèle aux idées de Masaryk et défenseur d'idéaux civiques, et sur l'un des membres fondateurs du Parti démocrate civique (ODS, centre-droit), Vaclav Klaus, plus proche des idées de Benes. Mais comme l'a précisé Tomas Weiss en 2012 :

« L'influence et la vision de Vaclav Havel ont persisté, même après qu'il eût terminé ses mandats, parce que les associés du cabinet du Président, par exemple [Alexandr] Vondra [ancien ministre des Affaires étrangères, des Affaires européenne et de la Défense] ou l'actuel ministre des Affaires étrangères, Karel Schwarzenberg, ont continué à occuper des positions clés dans le domaine de la politique étrangère »<sup>32</sup>.

Les Tchèques ayant insisté sur l'importance de renouer les liens avec l'Ouest par le « retour à l'Europe » d'une « Europe kidnappée »<sup>33</sup> et n'ayant pas de frontière directe avec des

---

<sup>30</sup> Drulak (2005).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Weiss (2012).

<sup>33</sup> Pour citer Milan Kundera.

Etats non membres de l'UE, il n'est pas étonnant que l'Est n'ait pas été une priorité dans leur politique des années 1990. C'est notamment dans la perspective de la présidence de l'Union européenne en 2009 que le soutien d'une politique européenne vers l'Est est apparu dans les discours politiques, sous la forme du Partenariat oriental. Ce soutien, principalement venu de la société civile et de mouvements étudiants œuvrant pour la défense de la démocratie et des idées libérales – comme AMO, Europeum, ANO pro Evropu, parfois relayés par des *think-tanks* comme PSSI et IIR – s'est ajouté à la volonté de transférer l'expérience de la transition à l'étranger. Il a ensuite été repris par la classe politique au pouvoir qui en a compris le potentiel : après la proposition du président Sarkozy de lancer une Union pour la Méditerranée lors de la présidence française en 2008, il offrait la possibilité au gouvernement tchèque de marquer de son sceau la politique extérieure de l'UE lors de sa propre présidence. La proposition du Partenariat oriental, lancée par la République tchèque en 2007 par le biais de documents de travail, puis reformulée par les Polonais en coopération avec les Suédois dans un *non paper* commun retenu à Bruxelles, constituait par ailleurs un moyen de marquer l'engagement transatlantique du principal parti au pouvoir, l'ODS, et du Premier ministre Mirek Topolánek. Il était conçu comme un moyen de lancer un projet européen vers l'Est parallèlement au projet de bouclier antimissile qui était à l'époque en négociation pour assurer une présence des Etats-Unis en Europe, et suscitait beaucoup de résistances dans la population. Le Partenariat oriental répondait à la priorité politique de poursuite de l'élargissement de l'Union européenne qui représentait une des conditions en faveur de la ratification du traité constitutionnel – même si celui-ci n'était pas porté par le gouvernement en place – comme l'indiquait le Premier ministre en 2009 : « l'échec du traité de Lisbonne signifierait la fin ultime de notre priorité clé qui est la poursuite de l'élargissement de l'Union »<sup>34</sup>.

C'est donc bien autour du Partenariat oriental et du projet parallèle de bouclier et de radar antimissile qu'une certaine concurrence entre la République tchèque et la Pologne s'est mise en place, alors que, nous l'avons vu, leurs visées politiques étaient les mêmes : s'assurer de l'engagement de l'UE au niveau politique, et du soutien américain sur le sol est-européen au niveau sécuritaire. Si le second projet avait affirmé un propos stratégique et militaire, le premier poursuivait le chemin d'une coopération résolument civile. Il n'en reste pas moins que le Partenariat oriental a pris une dimension symbolique et pratique majeure, tant dans les priorités de politique étrangère polonaises que tchèques, notamment après la décision de l'administration Obama de retirer le projet antimissile des deux pays et de proposer un nouveau départ dans les relations avec la Russie.

#### • L'aide aux pays du Partenariat oriental : des moyens limités, des acteurs motivés

Les rhétoriques polonaise et tchèque sur la nécessité de définir une politique vers l'Est prennent de l'ampleur avec le lancement du Partenariat oriental au niveau européen en mai 2009. Cependant, dans la pratique, tant les politiques bilatérales qu'européennes sont dotées de moyens

---

<sup>34</sup> Topolánek (2009), notre traduction.

plutôt modestes. Situation qui s'est particulièrement accentuée avec les conséquences de la crise économique de 2008. Pourtant, les moyens mobilisés permettent la mise en œuvre de projets très concrets, dont l'ambition est d'influencer des réformes tant au niveau national que local.

En se penchant sur les moyens mis en œuvre au niveau national, on se rend compte que l'Europe de l'Est reçoit la part du lion, soit près d'un tiers du budget total de l'aide bilatérale de la Pologne. Le rapport annuel du ministère polonais des Affaires étrangères sur la politique de développement en 2011 indique que sur 261,4 millions de zlotys (63,06 millions d'euros) engagés pour l'aide bilatérale, 70,9 millions (17,11 millions d'euros) reviennent aux pays du Partenariat oriental. Par ailleurs, au niveau multilatéral, la contribution polonaise à la Politique européenne de voisinage et aux relations avec la Russie représente 23 % de sa contribution totale à l'assistance extérieure européenne gérée par la Commission européenne, soit 57,68 millions d'euros en 2011 (contre 42,34 millions – 21 % – en 2010)<sup>35</sup>.

En 2011 toujours, les priorités de la coopération au développement de la Pologne sont les pays du Partenariat oriental, l'Afghanistan, les pays du nord de l'Afrique et le Moyen-Orient (ajouté après les événements du « printemps arabe »). Comme l'indiquent les rapports officiels du ministère des Affaires étrangères, les pays du Partenariat oriental représentent l'aire géographique prioritaire du pays, et en 2011, la Pologne finance les activités du Partenariat oriental à hauteur de 7 millions de zlotys (1,7 million d'euros).

En République tchèque, l'Europe de l'Est et les pays de la CEI représentaient 18 % de l'aide bilatérale en 2005, la part la plus importante accordée aux pays en transition après l'Asie (26 %) et l'Europe du Sud-Est (23 %). Parmi les pays d'Europe de l'Est, seule la Moldavie était une priorité de sa politique de développement, à côté de l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Yémen, la Mongolie, la Serbie-Monténégro, le Vietnam et la Zambie<sup>36</sup>. En 2006, le budget total de l'aide bilatérale tchèque s'élevait à 237,7 millions de couronnes (9,36 millions d'euros), dont 178,3 millions (7,02 millions) étaient consacrés aux pays prioritaires et 59,4 millions (2,34 millions) aux pays non prioritaires<sup>37</sup>. Les priorités de l'aide tchèque ont été reformulées pour la période 2010-2017, et incluent à présent la Géorgie. Elles comprennent les pays prioritaires avec un programme de coopération – Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Ethiopie, Moldavie, Mongolie – et ceux sans programme de coopération – groupe a (avec projets) : Géorgie, Kosovo, Autorité palestinienne, Serbie ; groupe b : Angola, Yémen, Vietnam et Zambie<sup>38</sup>. En 2012, le budget total est de 461,3 millions de couronnes (18,3 millions d'euros), dont 68,6 millions (2,73 millions) pour la Moldavie et 25,6 millions (1,01 million) pour la Géorgie, soit respectivement 18 % et 7 % de l'aide totale accordée aux pays prioritaires<sup>39</sup>.

Par comparaison, l'aide européenne mobilisée pour les seize pays du voisinage s'élève à 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013, celle pour le Partenariat oriental à 600 millions,

---

<sup>35</sup> Ministère polonais des Affaires étrangères (2012), pp. 11-12 ; Ministère polonais des Affaires étrangères (2011), p. 14.

<sup>36</sup> Ministère tchèque des Affaires étrangères (2006).

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Ministère tchèque des Affaires étrangères (2009).

<sup>39</sup> Agence tchèque de développement (2013a).

dont 350 millions de fonds nouveaux pour la période 2010-2013 pour six pays. Pour donner une idée de la répartition des fonds dans les pays du Partenariat oriental pour la période 2007-2010, notons que l'Arménie a reçu 98,4 millions d'euros, l'Azerbaïdjan 92 millions, la Biélorussie 21 millions, la Géorgie 120,4 millions (auxquels s'ajoutent 500 millions d'euros suite à la guerre d'août 2008), la Moldavie 209,7 millions et l'Ukraine 494 millions<sup>40</sup>. De l'avis de nombreux analystes, ces fonds sont répartis de manière inégale selon les années et les pays. Ils sont également largement inférieurs aux moyens mobilisés pendant l'élargissement de l'UE pour soutenir les réformes des pays candidats à l'Union. De même, d'après plusieurs experts polonais et tchèques, les moyens nationaux mobilisés et les investissements des deux pays dans la région « sont loin d'être suffisants »<sup>41</sup>. Mais à l'heure de la crise financière européenne, il paraît difficile de faire plus. Malgré ces moyens modestes, on constate un fort engagement de certains acteurs nationaux, notamment de la société civile, pour des projets de soutien aux pays du Partenariat oriental.

Au niveau national, l'aide est véhiculée par le biais de deux types d'acteurs : ceux qui sont actifs dans le domaine du soutien à la démocratie et aux droits de l'homme, traditionnellement un département du ministère des Affaires étrangères chargé de l'aide à la démocratie, des ONG et des acteurs locaux, et ceux qui sont liés aux activités plus classiques de l'aide à la transition et au développement, généralement un département du ministère des Affaires étrangères chargé de l'aide au développement, et d'autres ministères (de l'Economie, de la Culture, du Développement régional), des entreprises et des ONG.

En République tchèque, le soutien à la démocratie vient principalement de la société civile, du milieu universitaire et de quelques personnalités politiques œuvrant dans la tradition de la Charte 77, de la « révolution de velours » et des idées de Vaclav Havel. En 2005, peu après l'adhésion à l'UE, a été créé un département au sein du ministère des Affaires étrangères chargé de l'aide à la démocratisation et de la défense des droits de l'homme, le « département de la politique des droits de l'homme et de la transition », qui gère un programme nommé « Transition promotion program », abrégé « TRANS ». Ses fondateurs étaient issus d'une des organisations non gouvernementales les plus actives dans ce domaine en République tchèque, Clovek v Tisni (en anglais People in Need), et proches de Vaclav Havel. La présentation officielle indique que le programme s'appuie sur « l'expérience récente de la République tchèque en matière de transition sociale et de démocratisation du pays »<sup>42</sup>. Dix pays ont été retenus comme étant prioritaires, et divisés en deux groupes :

- « – 1) les pays en développement et en transition : Moldavie, Ukraine, Géorgie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo et Irak ;
- 2) les pays ayant un régime non démocratique où les droits de l'homme sont bafoués comme Cuba, la Biélorussie et la Birmanie »<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Chiffres de la Commission, Direction générale « Relations extérieures » (DG Relex).

<sup>41</sup> Entretiens, centres de recherche polonais, Varsovie, janvier 2013.

<sup>42</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères tchèque, département Transition, novembre 2012. Voir Ministère tchèque des Affaires étrangères (2012).

<sup>43</sup> *Ibid.*

Il existe également plusieurs domaines prioritaires qui comprennent le soutien au développement de la société civile, la coopération avec les autorités locales, les médias, la jeunesse et les défenseurs des droits de l'homme. En 2009, le budget était doté de 1,7 million d'euros, en 2010 de 1,9 million.

Une dizaine d'organisations non gouvernementales sont particulièrement actives dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme et sont principalement regroupées au sein de la plate-forme Demas (Association pour le soutien de la démocratie et des droits de l'homme), créée en 2008. Le contact entre le département Transition, Demas et les ONG membres de la plate-forme est constant et assure ainsi une certaine cohérence d'action dans la politique extérieure de la République tchèque. Parmi ces ONG, on retrouve Clovek v Tisni, le Forum 2000 (créé en 1996 par le président Vaclav Havel pour débattre annuellement de questions d'actualité et soutenir la démocratie et les droits de l'homme), ANO pro Evropu (créé en 2002 par des personnalités proeuropéennes – pour la plupart issues de la dissidence – afin de soutenir la démocratie et une issue positive au référendum d'adhésion à l'UE), Europeum (un *think-tank* rattaché à l'Université Charles, actif dans l'organisation de formations et d'évaluations de terrain), AMO (Association for international Affairs, un *think-tank* issu du milieu étudiant très actif dans l'organisation de dialogues d'actualité en République tchèque et de conférences ou formations), Civic Belarus (une ONG de soutien à la démocratie en Biélorussie), et Pasos (un réseau d'ONG d'Europe centrale et orientale principalement soutenu par George Soros – fondateur de la Central European University à Budapest). Toutes ces organisations ont participé à des projets financés par le programme TRANS. L'essentiel des activités consiste à organiser des conférences et des formations en République tchèque ou directement dans le pays partenaire pour présenter des savoir-faire et des connaissances acquis dans le cadre du processus de transformation de la société dans les années 1990 et 2000, en lien direct ou non avec l'adhésion à l'Union européenne. Il s'agit par exemple de former des membres d'ONG à la recherche de financements, à la gestion de projets, aux diverses formes de communication, aux techniques de *lobby*. Les projets du Partenariat oriental attribués en 2012 par la République tchèque indiquent que ces ONG sont quasiment absentes au profit cette fois des institutions et des ONG locales de soutien à la démocratie avec lesquelles elles ont travaillé par le passé. Les projets visent principalement les thématiques des plates-formes 1 et 4 du Partenariat, soit la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité pour la première et les contacts entre personnes pour la quatrième.

Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères dispose d'un département chargé des questions de développement. Avec l'Agence tchèque de développement, il coordonne les activités au sein d'un groupe interdépartemental du ministère, d'un groupe de travail interministériel, et d'un conseil pour la coopération internationale au développement. L'Agence tchèque de développement a été créée en 2008 à partir d'une institution qui existait déjà, le Centre de développement, situé au sein de l'Institut de relations internationales (IIR). Le statut de cette institution, désormais détachée de l'IIR et dépendant directement du ministère des Affaires étrangères, a été confirmé par la loi sur la coopération au développement et l'assistance humanitaire du 1<sup>er</sup> juillet 2010. L'agence est chargée « d'identifier, de formuler, de mettre en œuvre et de gérer les projets dans les pays partenaires prioritaires, d'allouer les fonds aux

ONG et de s'occuper des formations du personnel de l'aide au développement tchèque »<sup>44</sup>. Le ministère de l'Intérieur mobilise également des moyens pour la mise en œuvre de projets d'aide suite à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Par ailleurs, le ministère de l'Industrie et du Commerce a mis en place des structures permettant aux entreprises tchèques d'investir à l'étranger, notamment par le biais de l'agence Czech Invest. Les ONG tchèques du développement se sont aussi organisées au sein d'une plate-forme, FoRS (Ceske forum pro rozvojovou spolupraci), qui regroupait en 2010 une quarantaine de membres et dix observateurs. Elle porte à l'étranger la marque de Czech Aid (Ceska pomoc). Plusieurs de ces ONG ont mis en place des projets de développement dans les pays du voisinage, mais aussi en Asie et en Afrique. Différentes priorités sont cependant défendues par ces acteurs : tandis que les membres de FoRS agissent dans les domaines classiques du développement (lutte contre la pauvreté et droits de l'homme de première génération), les ONG de la plate-forme Demas insistent sur la défense des droits de l'homme de seconde génération (liberté d'expression, droit des femmes...). C'est une des raisons pour lesquelles les membres de Demas sont plus impliqués dans des projets concernant les pays en transition, donc l'Europe orientale<sup>45</sup>.

Il reste toutefois difficile d'évaluer l'activité des acteurs tchèques sur le terrain et de savoir si leur influence dans les pays partenaires est ponctuelle ou de longue durée. Très souvent, les interlocuteurs issus du milieu des ONG rapportent que les projets au niveau local ont peu de chance d'être durables s'ils ne sont complétés par des projets portant, en même temps, au niveau national, c'est-à-dire sur les ministères et agences actifs dans le même secteur. Le plus important semble de maintenir les contacts et de continuer à véhiculer un soutien matériel et moral à des partenaires de longue date.

En Pologne, la distinction entre l'aide au développement et l'aide à la démocratisation/transition est apparue plus tard dans les débats et les réformes de l'assistance extérieure. Les questions de développement ont été gérées dès 2005 au sein du département « Europe » du ministère des Affaires étrangères. Après la fusion en 2010 avec l'UKIE – institution chargée de la coordination interministérielle auprès du Premier ministre pour gérer l'élargissement – le ministère a dû faire face à une division interne des tâches entre le département « Europe », qui définissait les priorités, et l'ancienne structure de l'UKIE qui maîtrisait les procédures européennes et était donc chargée de la mise en œuvre. Avec l'adoption par le Parlement d'une loi sur la coopération au développement en 2011 et d'autres amendements en juillet 2012, les deux départements ont fusionné pour mieux gérer les activités de Polish Aid (Polska pomoc)<sup>46</sup>. Par ailleurs, les compétences en matière de politique d'aide aux minorités polonaises (par exemple en Biélorussie et en Ukraine), jusqu'ici détenues par le Sénat, ont dans le même temps été transférées au ministère des Affaires étrangères<sup>47</sup>. Le changement principal au sein du ministère a été l'introduction d'une planification sur la base d'un programme multiannuel qui a permis de créer un comité de conseil auprès du ministère des Affaires étrangères réunissant des

---

<sup>44</sup> Agence tchèque de développement (2013b).

<sup>45</sup> Entretien, Demas, Prague, novembre 2012.

<sup>46</sup> Entretien, Polish Aid, ministère des Affaires étrangères, janvier 2012.

<sup>47</sup> Entretien, secrétariat du comité pour les Affaires étrangères, Sénat polonais, janvier 2012.

représentants de l'administration publique, des parlementaires, des représentants des ONG, un représentant du milieu académique et un représentant de l'économie. Une autre institution a été mise au service du dispositif : la Fondation internationale de solidarité, spécialisée dans l'aide à la démocratie et au soutien des droits de l'homme, qui représente en quelque sorte l'équivalent du programme tchèque TRANS. Cet organisme existait déjà mais n'avait plus de réelle activité. La réforme a permis de le réactiver, de le professionnaliser et de le placer au cœur de l'aide polonaise<sup>48</sup>. Par ailleurs, les ONG polonaises de développement coordonnent leurs activités à travers la plate-forme Grupa Zagranica, créée grâce à l'aide du projet Trialog, soutenu par la Commission européenne et l'Autriche. La plate-forme regroupe une soixantaine de membres actifs dans le domaine du développement. Plusieurs ONG ont réalisé des projets en Europe orientale, mais aussi de manière croissante en Asie et en Afrique. Comme dans le cas tchèque, il n'est pas facile de rendre compte des activités sur le terrain. D'après des experts issus du milieu des *think-tanks* ayant réalisé une évaluation des ONG polonaises du développement, un grand nombre de membres des ONG actives à l'Est « ne pensent qu'à suivre leurs propres intérêts », proches de ceux des entreprises, et leurs activités ne sont pas toujours transparentes<sup>49</sup>. Dans le domaine de l'aide à la démocratie, certaines organisations ont choisi de se spécialiser sur un pays en particulier, comme Pauci sur l'Ukraine, et plusieurs *think-tanks* comme l'Institute for Eastern Studies mènent des activités de formation très ciblées. Il semble pourtant que de plus grandes ONG financées par des sources étrangères, comme la fondation Batory (financée par George Soros), ou encore la Fondation d'éducation pour la démocratie (Education for Democracy Foundation) et l'Institut européen pour la démocratie (European Institute for Democracy, EID), aient un potentiel d'influence plus large sur le terrain. La fondation Batory s'est notamment fait le porte-parole d'un mouvement œuvrant pour la libéralisation des visas dans le voisinage oriental et peut ainsi se permettre, contrairement à de petites ONG, d'être également présente dans les réseaux européens.

En ce qui concerne les programmes européens, les pays d'Europe centrale et orientale ont jusqu'ici été plutôt actifs dans le cadre des projets de court terme TAIEX, qui donnent des conseils à propos de l'acquis communautaire dans des secteurs très précis, mais ils ont eu plus de difficultés à participer aux jumelages administratifs (*twinning*). En 2010, l'ensemble des PECO participait à une trentaine de projets seulement, dont 60 % dans les pays candidats et 40 % dans les pays du voisinage<sup>50</sup>. La Pologne, la République tchèque, la Roumanie et les pays baltes sont les pays les plus engagés pour la mise en œuvre de ces projets. La Pologne a remporté la plupart de ceux qu'elle a présentés en Ukraine dans le domaine de l'aviation civile, la formation de fonctionnaires, la promotion des investissements et la Banque centrale. La République tchèque est particulièrement active dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et des questions environnementales, notamment en Ukraine. Les entretiens réalisés à Prague et à Varsovie témoignent néanmoins des difficultés que rencontrent les deux pays pour élaborer des projets européens, car les procédures demandent un investissement en temps, en

---

<sup>48</sup> Entretien, Polish Aid, ministère des Affaires étrangères, janvier 2012.

<sup>49</sup> Entretiens, experts polonais, Varsovie, janvier 2013.

<sup>50</sup> Commission européenne (DG Elargissement) (2010). Entretien, Polish Aid, Varsovie, janvier 2013.

ressources et en personnel très lourds pour de « petites » administrations encore préoccupées par leurs propres réformes et caractérisées par de grandes fluctuations de personnel.

Par ailleurs, la Pologne et la République tchèque sont très actives dans le fonctionnement des quatre plates-formes définies dans le cadre du Partenariat oriental, et les ONG polonaises et tchèques très engagées dans l'organisation et la mise en œuvre du Forum de la société civile. La République tchèque a organisé le premier forum informel au moment du lancement du Partenariat, la Pologne le troisième forum officiel pendant sa présidence de l'Union européenne.

## **Des positions différentes en fonction des secteurs et des pays**

Malgré des priorités communes, la Pologne et la République tchèque ont adopté des positions parfois très différentes en fonction des secteurs d'activité et des relations avec les pays du Partenariat oriental. Cela s'explique notamment par le fait que la République tchèque est traditionnellement plus engagée dans les Balkans, et que les legs du passé, au niveau sectoriel, ne peuvent pas totalement s'effacer. Pourtant, à d'autres niveaux, il existe d'intéressantes similitudes.

### **• Les relations avec les pays du Partenariat oriental**

De manière générale, la Pologne et la République tchèque soutiennent l'idée d'élargir l'Union européenne non seulement aux Balkans occidentaux, mais également vers l'Est. S'ils sont conscients des divergences de positions au sein de l'Union sur ce sujet et de la sensibilité de cette question, les deux pays continuent à œuvrer pour la reconnaissance d'une perspective d'adhésion des pays du Partenariat oriental, notamment de ceux qui ont officiellement déclaré leur intérêt pour cette option comme l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. En termes de soutien politique et d'assistance, la priorité de la Pologne est l'Ukraine, puis la Biélorussie, tandis que la République tchèque se concentre sur la Moldavie et le Caucase du Sud.

Après les révolutions de couleur en Géorgie (« révolution des roses » en 2003) et en Ukraine (« révolution orange » en 2004), la Pologne a apporté un soutien rapide aux mouvements de protestation par divers canaux : officiels et politiques, informels et venant de la société civile. Rappelons les démarches effectuées par le président Kwasniewski avant même une quelconque déclaration de la part de l'UE. Comme l'indiquait l'ancien ministre des Affaires étrangères Adam Rotfeld peu après l'adhésion de la Pologne à l'UE et après la « révolution orange » en Ukraine :

« Le triomphe de la démocratie en Ukraine, obtenu d'une manière pacifique, est dû à des millions d'Ukrainiens. C'est aussi notre succès polonais. La médiation du président Aleksander Kwasniewski, et notre mobilisation dans cette affaire des représentants de l'Union européenne, le grand engagement de nombreux hommes politiques polonais, l'activisme de nos parlementaires au-delà des divisions politiques, l'association des eurodéputés polonais et de milliers de jeunes observateurs électoraux – toutes ces activités ont contribué à un dénouement favorable de la crise

et représentent un investissement important pour le futur. La solidarité de masse des Polonais pour une Ukraine démocratique est un bon point de départ pour ouvrir une nouvelle brèche dans les relations entre nos sociétés »<sup>51</sup>.

Le soutien de la population à la politique vers l'Est est corroboré par le fait qu'en 2012, 45 % des Polonais se déclaraient favorables à une aide dispensée aux voisins orientaux de leur pays et de l'UE<sup>52</sup>.

La Pologne et la République tchèque ont également soutenu l'opposition (dans le cas biélorusse) et les processus démocratiques dans les autres pays, notamment en Moldavie. La Moldavie est moins importante que l'Ukraine et la Biélorussie aux yeux des Polonais, mais représente une priorité de la politique d'assistance tchèque. Comme l'expliquait Adam Rotfeld peu après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne :

« L'état des choses en Biélorussie, pays avec lequel nous avons une frontière commune, suscite des inquiétudes compréhensibles en Pologne. Nous soutenons les aspirations démocratiques et proeuropéennes de la société dans ce pays. En commun avec nos partenaires européens et transatlantiques, nous nous efforçons, de cette manière, de codésigner la politique de l'Ouest afin que les tendances démocratiques et libérales puissent compter sur notre solidarité entière. Nous n'oublions pas non plus la Moldavie et la nécessité d'un engagement de l'Ouest pour trouver une solution au conflit en Transnistrie »<sup>53</sup>.

Au moment de la guerre en Géorgie, les déclarations et les déplacements sur place de représentants politiques polonais, que nous avons évoqués plus haut, ainsi que les parallèles faits dans le débat tchèque avec les événements de 1968 et la demande d'une assistance internationale, indiquent une forte réaction et mobilisation. En République tchèque pourtant, le débat était divisé entre le président Klaus qui soutenait la Russie et le Premier ministre Topolánek, qui avait pris le parti de la Géorgie. Et en Pologne, la position progéorgienne et russophobe du président Kaczyński s'est heurtée aux critiques de l'ancien ministre des Affaires étrangères Leszek Miller.

Enfin, plus récemment, les débats sur la signature de l'accord d'association avec l'Ukraine, retardée par la situation politique interne et notamment la situation de l'ex-Premier ministre Youlia Timochenko et de certains membres de son ancien gouvernement, ont signalé un relatif consensus polonais en faveur d'une poursuite de la procédure engagée, tandis que les Tchèques ont invoqué la nécessité de défendre avant tout les droits de l'homme. Ces positions reflètent à nouveau d'une part la réelle priorité de l'Ukraine dans la politique étrangère polonaise, dont témoigne l'engagement de l'ancien président Kwasniewski dans les négociations qui ont permis la libération récente de l'ancien ministre de l'Intérieur ukrainien, et le point de vue nettement plus contrasté des Tchèques, qui s'exprime par leur moindre présence dans ce pays. Notons que la Pologne et la République tchèque se montrent

---

<sup>51</sup> Rotfeld (2005), notre traduction.

<sup>52</sup> « Poles on development assistance » (2012).

<sup>53</sup> Rotfeld (2005), notre traduction.

encore moins critiques vis-à-vis d'autres partenaires, comme l'Azerbaïdjan par exemple, qui détient pourtant des prisonniers politiques, mais dispose aussi d'arguments de poids liés à l'exploitation d'importantes réserves naturelles en pétrole.

#### • Des approches sectorielles parfois différentes

La politique des visas, les questions liées à l'énergie et à l'environnement, et enfin l'éducation à la transition sont autant d'exemples qui permettent d'observer les points de vue différents des deux pays, mais également leurs convergences.

##### – *Les politiques des visas*

La Pologne et la République tchèque ont adopté des dispositions différentes en ce qui concerne la politique des visas, issues du processus de leur propre adhésion à l'Union européenne. Une des conditions dans le domaine « Justices et Affaires intérieures », en lien avec l'adhésion à l'espace Schengen, était l'introduction de visas pour les nouveaux Etats voisins de l'UE, et une gestion accrue des flux de personnes et de biens aux frontières. La République tchèque était, au moment de l'élargissement, le seul pays à ne pas avoir de frontière commune avec des pays non membres de l'Union. Il ne lui a donc pas été difficile d'introduire très rapidement une politique de visas relativement stricte. Cette politique lui a par ailleurs permis de mieux gérer l'afflux important de main d'œuvre d'Ukraine, les Ukrainiens représentant une des minorités les plus significatives, mais aussi les plus en règle dans les pays tchèques. La Pologne, au contraire, a attendu la fin des périodes autorisées par l'élargissement pour introduire des visas avec l'Ukraine et ainsi ne pas défavoriser les régions frontalières qui exercent une part importante de leur commerce avec ce grand voisin. Elle a, plus récemment, négocié l'introduction d'un régime spécial de visas qui permet le petit commerce pour les personnes résidant à moins de 30 kilomètres des frontières. Un régime similaire a été négocié en 2012 pour la région de Kaliningrad, cette fois pour une distance comprise jusqu'à 50 kilomètres des frontières, afin de soutenir le commerce avec l'*oblast* et sa ville principale. Cette décision permet de soutenir l'économie polonaise locale, mais doit aussi être comprise comme un geste symbolique envers la Russie, qui facilite le dialogue sur d'autres thèmes plus difficiles à négocier. Enfin, la fondation Batory mène depuis quelques années une campagne visant à libéraliser le régime des visas dans le voisinage européen et en particulier en Ukraine.

##### – *Les politiques de l'énergie et de l'environnement*

Les points de vue polonais et tchèque se rapprochent beaucoup plus dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. En termes de bouquet énergétique, la République tchèque recourait en 2009 à 40 % de combustibles solides, 21 % de pétrole, 15 % de gaz, 16 % d'énergie nucléaire et 5 % d'énergies renouvelables<sup>54</sup>. Dans le cas polonais, la consommation en 2011 était de 53 % de combustibles solides, 26 % de pétrole, 13 % de gaz, 7 % d'énergies

---

<sup>54</sup> Commission européenne (DG Energie) (2011a).

renouvelables et 0 % d'énergie nucléaire<sup>55</sup>. Les deux pays sont de grands producteurs de combustibles solides (de charbon notamment), la Pologne à hauteur de 83 % de sa production énergétique et la République tchèque à hauteur de 67 %. La consommation en énergie est essentiellement le fait de l'industrie, des transports et des ménages.

Les approvisionnements en pétrole et en gaz dépendant largement de la Russie, les deux pays ont été particulièrement touchés par les ruptures d'approvisionnement en gaz en Ukraine en 2006 et en janvier 2009, mais aussi par les ruptures plus ponctuelles en Biélorussie. Ainsi, la Pologne et la République tchèque ont soutenu la création de la Communauté (européenne) de l'énergie en 2005, que l'Ukraine et la Moldavie ont rejointe en décembre 2009. Elles sont également favorables à un marché européen de l'énergie, idée encore largement débattue au sein de l'Union.

Une réflexion a été lancée dans les deux pays pour multiplier les sources d'énergie et favoriser la diversification du bouquet énergétique. Les deux gouvernements actuels étudient ainsi la création d'une centrale nucléaire en Pologne et la construction d'un nouveau réacteur dans la centrale de Temelin en République tchèque<sup>56</sup>. Les partis politiques polonais sont d'accord pour lancer l'exploitation des sources de gaz de schiste dans les sous-sols du pays, sources relativement importantes, mais dont l'extraction – selon les débats d'experts – pourrait causer des dégâts environnementaux irréversibles. Par ailleurs, l'utilisation du « charbon propre » est à l'étude, notamment en coopération avec la France, pour remédier aux importantes conséquences environnementales de l'utilisation du charbon dans ces deux pays.

Enfin, le développement des énergies renouvelables constitue un thème récurrent dans les débats actuels sur l'énergie<sup>57</sup>. Il est principalement défendu par les acteurs allemands qui misent beaucoup sur les énergies solaire et éolienne. Mais la Pologne et la République tchèque ont connu des déboires liés à la production et au transit de l'énergie éolienne allemande sur leur territoire, qui ont causé des coupes d'électricité susceptibles de se répéter. Des solutions sont à l'étude pour y remédier. La question des énergies renouvelables reste cependant à l'agenda des débats dans les deux pays afin de défendre l'approche par la diversification des sources d'énergie<sup>58</sup>.

#### *– Les politiques d'aide à l'éducation*

Les politiques de l'éducation représentent une autre priorité de la politique extérieure des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de l'aide à la démocratisation et au soutien des droits de l'homme. Plusieurs projets sont développés aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau européen et multilatéral. Du point de vue bilatéral, il existe de nombreuses activités, certes modestes, qui tendent à mettre en place des réformes au niveau des collectivités locales,

---

<sup>55</sup> Commission européenne (DG Energie), (2011b).

<sup>56</sup> Pour une analyse plus détaillée, voir Szalai (2013).

<sup>57</sup> Voir les discussions franco-germano-polonaises lors du III<sup>e</sup> forum franco-allemand sur l'énergie, Genshagen, 8-9 novembre 2012.

<sup>58</sup> Voir la conférence organisée à Prague par l'Aspen Institute sur le Groupe de Visegrad et l'Allemagne, panel sur l'énergie, 13 novembre 2012.

à renforcer les capacités des villes, des administrations locales ou encore des écoles. Du point de vue européen, les Polonais et les Tchèques encouragent l'initiative « Erasmus pour tous » qui vise à ouvrir les programmes d'échange européens aux pays du voisinage comme moyen « de compenser le fait que l'UE n'est pas prête à parler de perspective européenne pour l'Est »<sup>59</sup>. Ils soutiennent également les projets d'*e-twinning* qui consistent à jumeler des écoles de l'Union et du voisinage par le biais d'Internet pour faciliter la réalisation de projets communs.

### **Après le « printemps arabe » : transférer l'expérience de la transition au-delà de l'espace post-communiste**

Après le « printemps arabe », tant la Pologne que la République tchèque ont proposé leur aide en matière de transition vers la démocratie et l'économie de marché. L'aide aux pays du Maghreb n'a pas été immédiate et il a fallu attendre quelques mois avant que les deux pays réalisent qu'ils pouvaient promouvoir leur expérience de la transition dans cette région. Dans les deux cas, les priorités de politique d'assistance ont été redéfinies pour y inclure le voisinage au Sud. C'est ce qu'affirment clairement les stratégies et les rapports d'activité polonais et tchèques.

La Pologne présidait l'Union européenne au début de l'année 2011, lorsqu'ont éclaté les événements, d'abord en Tunisie et en Egypte. Tout comme d'autres pays d'Europe centrale, elle s'est sentie obligée de réagir, en organisant des conférences à Varsovie et par le biais de déclarations. Elle a également voulu montrer qu'elle était capable d'agir dans une zone qui n'est pas traditionnellement sa priorité. Fait intéressant, plusieurs personnalités d'Europe centrale et orientale se sont manifestées, très souvent d'anciens dissidents. En Pologne, l'ancien président Lech Walesa et le ministre des Affaires étrangères Sikorski se sont par exemple déplacés à Tunis peu après les événements pour témoigner de leur soutien aux mouvements. Comme l'indiquait le ministre Sikorski à Tunis en mai 2011 :

« Je vous apporte un message de solidarité de la part du peuple polonais, un message d'encouragement et de soutien. [...] Les gens entendent parler de la prise de la Bastille dans les livres d'histoire. Mais l'histoire de la transition polonaise est récente et fraîche dans tous les esprits. Ses principaux protagonistes sont encore vivants et prêts à raconter. Certains d'entre eux ont rendu visite à la Tunisie récemment, comme le président Lech Walesa et notre porte-parole au Sénat Bogdan Borusewicz. Les Tunisiens se posent les mêmes questions que les Polonais se sont posées auparavant »<sup>60</sup>.

En République tchèque, le discours sur le soutien à la démocratie a été en particulier formulé par le ministre des Affaires étrangères Karel Schwarzenberg et d'anciens dissidents, mais la position adoptée a été plus prudente. Après l'échec du soutien tchèque en Irak, le ministre s'est d'emblée opposé à l'intervention armée en Libye et a préféré promouvoir des

---

<sup>59</sup> Entretien, ambassadeur tchèque pour le Partenariat oriental, Prague, novembre 2012.

<sup>60</sup> Sikorski (2011), notre traduction.

projets de coopération au développement et à la démocratie. La position polonaise en ce qui concerne la Lybie a été la même.

Ces réactions s'appuient sur un mouvement récent de la part des pays d'Europe centrale et orientale, soutenu par le commissaire letton au développement Andris Piebalgs, qui tend à « recourir à l'expérience unique de la transformation des PECO pour le Sud et pour la politique de développement »<sup>61</sup>. Ce point a, de fait, été inscrit dans des communications récentes de la Direction générale de développement et coopération (DG Devco) et dans le nouveau projet d'Instrument européen de voisinage (ENI) qui remplacera l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI) pour la période financière 2014-2020.

Les projets se sont surtout concentrés sur le soutien à la démocratisation et aux droits de l'homme. Plusieurs projets tchèques ont été financés par le programme TRANS. L'un d'eux consistait à réunir un certain nombre de représentants d'ONG égyptiennes et à définir leurs attentes. Devant leur incapacité à préciser leurs propres objectifs, l'organisatrice tchèque<sup>62</sup> du projet a failli renoncer. Finalement, à force de dialogue, il a été convenu que l'expérience présentée serait celle de la recherche de financements, la gestion de projets, les stratégies de communication parmi un certain nombre d'organismes clés et du public<sup>63</sup>.

En Pologne, quelques projets ont été organisés par Polish Aid dans le cadre de structures prévues pour le Partenariat oriental. L'expérience polonaise de la gestion de la transition politique, et notamment de la justice transitoire, a particulièrement intéressé la Tunisie. Ainsi, les contacts noués pendant le « printemps arabe » ont permis de mettre en place des projets concrets, notamment une visite de parlementaires tunisiens au Parlement et une visite d'étude à l'Institut polonais de la mémoire nationale (IPN), chargé d'examiner les archives de la police secrète de la période communiste. Ces liens avec la Tunisie sont d'autant plus remarquables que, sous la période communiste, la Pologne avait surtout développé des relations commerciales avec la Lybie et la Syrie.

L'étude des cas polonais et tchèque témoigne de ce qu'en se penchant sur les acteurs nationaux de la diffusion des normes occidentales vers d'autres aires régionales, il est possible d'identifier un seul et même discours centré sur le transfert d'expérience de la transformation et de l'adhésion aux organisations occidentales, mais différents positionnements idéologiques et attitudes qui impliquent des stratégies de mise en œuvre souvent en phase avec des trajectoires passées.

Finalement, que répondre à notre question de départ, le transfert d'expérience reflète-t-il plus une rhétorique ou une réalité ? Il relève dans tous les cas d'une rhétorique particulièrement forte, chargée de symboles, qui expriment déjà une certaine forme de réalité. Sur le terrain, les budgets modestes mobilisés restent toutefois importants pour des pays encore préoccupés par leurs réformes internes et, qui plus est, devant faire face à la crise économique européenne. D'un

---

<sup>61</sup> Entretien, Représentation permanente de la Pologne à Bruxelles, novembre 2012.

<sup>62</sup> Elle nous a confié lors d'un entretien à Prague en novembre 2012 : « Transférer notre expérience consiste surtout à montrer ce qui n'a pas marché dans notre période de transformation, comme la lutte contre la corruption, donc à ne pas montrer uniquement ce qui fonctionne ».

<sup>63</sup> Pour d'autres exemples et une analyse plus détaillée, voir Najslova (2012).

côté, on remarque la mise en place de projets très concrets, capables d'introduire des changements pendant une période donnée, de l'autre on compare des gaspillages dans la manière d'utiliser les fonds nationaux et européens. Par ailleurs, plusieurs exemples dans le voisinage oriental de l'UE montrent que les logiques politiques internes et les changements gouvernementaux ont vite fait de balayer les espoirs si patiemment construits. Les débats actuels décrivent les actions à venir comme devant se concentrer tant sur les niveaux national, transnational, que local, et ouvrir une participation aux réseaux européens dans les domaines qui le permettent. Ils réclament aussi d'avantage de transparence dans la mise en œuvre des projets.

Cependant, les interrogations fusent de plus en plus sur la capacité des pays membres de l'UE à exporter un modèle démocratique et économique lui-même en crise<sup>64</sup>. Il est toutefois intéressant de voir se mettre en place des coalitions supranationales au sein de l'Union et des réseaux d'acteurs non gouvernementaux qui défient l'analyse réaliste traditionnellement centrée sur l'Etat nation.

## **DÉPASSER LE CADRE DE L'ÉTAT NATION : DE NOUVELLES FORMES DE DIPLOMATIE**

La question du voisinage, et notamment celle du Partenariat oriental, a été gérée de manière différente lors des présidences tchèque et polonaise de l'Union européenne, dans un contexte de l'« avant- » (République tchèque) et de l'« après- » (Pologne) Lisbonne. Il s'agit ici de comprendre les alliances et les projets qui ont pu naître, malgré la concurrence, dans les cadres tant multilatéraux (Groupe de Visegrad) que bilatéraux (Forum polono-tchèque) et transnationaux (réseaux d'ONG). Leur but est généralement de développer des relations de moyen, voire de long terme avec le voisinage oriental à travers des déclarations communes, des projets conjoints de coopération et d'assistance. Mais il peut également s'agir de réactions de solidarité lors de situations de crise (« révolution orange », guerre en Géorgie). Ces initiatives mettent surtout en valeur la nécessité, au-delà d'un climat de concurrence, d'agir de concert dans une région considérée comme stratégique pour les deux pays.

### **Le rôle clé des présidences de l'Union européenne**

Les rhétoriques polonaise et tchèque sur le Partenariat oriental ont permis de renforcer l'idée au sein de l'Union de la nécessité d'une solidarité en matière de politique extérieure. Le Partenariat oriental a été légitimé suite à d'importants événements dans le voisinage européen qui ont directement affecté l'UE : la guerre entre la Russie et la Géorgie en août 2008 et la crise gazière en Ukraine en janvier 2009, qui n'était pas sans rappeler la crise de 2006.

---

<sup>64</sup> Voir Zielonka, Rupnik (2013).

Avant la ratification du traité de Lisbonne, la politique étrangère était un domaine où les Etats qui présidaient l'UE jouaient un rôle et pouvaient se permettre de définir un agenda, par ailleurs imposé en matière de questions intérieures. C'est une des raisons pour lesquelles la présidence tchèque, assurée avant la ratification du traité de Lisbonne, a détenu un rôle clé pour la mise sur agenda du Partenariat oriental. La Pologne a eu conscience du fait qu'il s'agissait d'une fenêtre d'opportunité à saisir, confortée par la présidence du Groupe de Visegrad en 2009. Forte de son expérience passée (encore candidate, les documents de travail qu'elle avait présentés au Conseil européen n'avaient pas été pris au sérieux), elle a cherché l'appui d'« anciens » Etats membres, notamment de l'Allemagne et de la Suède. Cette dernière se trouva représenter un partenaire plus fiable dans le contexte des présidences de l'UE en trio, puisque le dossier passait en juillet 2009 de la République tchèque à la Suède. De plus, la Pologne avait appris à mieux maîtriser les arcanes bruxellois. Elle n'a donc pas présenté le *non paper* en comité de travail (COEST) comme l'avaient fait les Tchèques un mois plus tôt, mais devant le conseil « Affaires générales et politique extérieure ».

La présidence polonaise de l'Union européenne a permis quant à elle de jouer sur les interprétations de l'après-Lisbonne pour aller encore plus loin dans le perfectionnement institutionnel du Partenariat oriental. Les compétences en matière de politique étrangère relevant désormais de la haute-représentante Ashton et du commissaire Füle, le gouvernement polonais s'est en particulier concentré sur les aspects sectoriels de la politique extérieure – l'agriculture, le marché intérieur, la justice et les affaires intérieures – pour regagner un certain nombre de compétences dans la gestion de la présidence<sup>65</sup>. Il s'est également concentré sur le renforcement des aspects institutionnels du Partenariat, comme la tenue de la troisième réunion du Forum de la société civile, qui s'était déjà réuni à Bruxelles et à Berlin, la création d'un Forum des entreprises (Business forum), et le lancement d'un Fonds européen pour la démocratie (European Endowment for Democracy), créé sur le modèle du fonds américain Endowment for Democracy pour soutenir la société civile et les processus démocratiques. Certaines de ces idées s'inspirent en partie d'idées que la République tchèque avait lancées lors de sa présidence – voire d'idées plus anciennes comme le Partenariat pour la démocratie lancé par Vaclav Havel en avril 2008 et repris par les Polonais sous forme de Fonds européen – et ont causé des tensions entre les administrations tchèques et polonaises<sup>66</sup>.

Cependant, ces rivalités ont été tempérées par d'autres institutions qui ont permis, au-delà des tensions, de continuer sur une lancée plus constructive. Parmi ces institutions de nature informelle, mentionnons le Groupe de Visegrad et, dans une moindre mesure, le Forum polono-tchèque.

---

<sup>65</sup> Entretien, Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE, Bruxelles, 2012.

<sup>66</sup> Entretiens, Prague 2012 et Varsovie 2013.

## Le Groupe de Visegrad

Le Groupe de Visegrad a été créé en 1991 par la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie en référence à la rencontre qui eut lieu à la forteresse de Visegrad en Hongrie en 1335 entre les rois de Bohême, de Pologne et de Hongrie. Doté de quatre Etats membres après le divorce tchéco-slovaque, le groupe est couramment appelé « V4 ». Lors de sa création en 1991, l'idée était d'instaurer des consultations informelles au plus haut niveau pour mieux négocier un rapprochement avec l'UE et l'OTAN. Une fois ces buts atteints, plusieurs analystes ont prédit sa disparition. Mais le groupe a survécu et s'est engagé dans une meilleure coordination sur des sujets d'intérêt commun, très souvent européens, comme les politiques agricole, régionale ou d'éducation, mais aussi la politique étrangère. Ainsi, les buts d'origine, le rapprochement avec l'UE et l'OTAN, continuent d'être promus sous la forme d'un soutien apporté à des candidats (Balkans occidentaux et Turquie) et d'éventuels candidats (Ukraine, Moldavie et Géorgie). Les réunions des Premiers ministres, des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense représentent donc autant d'occasions de formuler des positions communes entre les quatre Etats, d'adopter des déclarations et de prendre la mesure des engagements politiques vis-à-vis de ces régions. En fonction des thèmes d'actualité, le groupe prend la forme de « Visegrad + ». Il a par exemple invité la Slovénie à se joindre aux déclarations sur les Balkans occidentaux ou les Etats baltes, ou l'Allemagne et la Suède sur la politique européenne vers l'Est et le Partenariat oriental en particulier. L'Ukraine a été associée à des réunions et déclarations du groupe, notamment en 2008 en prévision de l'ouverture des négociations de l'accord d'association avec l'UE. En 2000, le groupe a créé le Fonds international de Visegrad pour permettre la mise en œuvre de projets concrets d'assistance, et a lancé en 2012 un programme spécifique pour le Partenariat oriental (Visegrad 4 Eastern Partnership Program), qui vise le soutien de projets d'assistance à la démocratie et l'octroi de bourses pour des étudiants des pays partenaires. Le budget actuel s'élève à 1 456 800 euros.

Le groupe joue donc un rôle important dans la mise sur agenda du Partenariat oriental. En 2007, alors qu'elle le présidait, la République tchèque a organisé des consultations avec les Etats baltes pour adopter une déclaration commune en 2008, peu avant la présentation du document de travail (*non paper*) tchèque en Comité COEST en avril. Elle a invité l'Ukraine à participer aux réunions du groupe pour l'associer à ses déclarations. L'acceptation du *non paper* polono-suédois un mois plus tard en Conseil a permis à la Pologne d'anticiper sa présidence du V4 en juin 2008. Alors que la Pologne continuait à travailler étroitement avec la présidence suédoise sur le dossier du Partenariat oriental, une coopération un peu obligée s'est dessinée avec la République tchèque sous la présidence espagnole de l'UE. Plusieurs initiatives, dont l'organisation commune d'une conférence sur ce thème, ont ainsi permis aux administrations des deux pays de trouver des points d'entente. Le groupe de Visegrad a commencé à organiser des réunions de haut niveau dans le cadre du format « Visegrad + EaP » en invitant notamment les chefs d'Etat et de gouvernement des pays du Partenariat oriental (EaP) à réfléchir ensemble à l'avenir de la politique européenne dans la région et à mieux préparer ainsi les sommets officiels du Partenariat. La réunion des ministres des Affaires étrangères « V4 + EaP » du 17 mai 2013 a par exemple permis de préparer le sommet européen de Vilnius de novembre 2013.

## Le Forum polono-tchèque

En 2008, la même année que les discussions sur le Partenariat oriental, a été créé le Forum polono-tchèque pour renforcer la coopération entre les deux pays. Un mémorandum signé le 14 novembre 2008 à Prague entre les ministres polonais et tchèque des Affaires étrangères, Radoslaw Sikorski et Karel Schwarzenberg, rappelle que le Forum a pour but de renforcer la coopération entre les deux pays dans un nombre varié de domaines. Comme l'indique la page en anglais du site officiel :

« Le Forum poursuit la tradition de coopération entre des groupes dissidents indépendants en période non-démocratique avant les changements de 1989, qui ont culminé avec les activités du mouvement Solidarité polono-tchéco-slovaque. Aujourd'hui, les ministères des Affaires étrangères des deux pays tentent de stimuler davantage le développement et l'approfondissement des relations bilatérales à travers le soutien de projets communs des organisations non gouvernementales, des municipalités et des comtés, des écoles, centres de recherche et autres acteurs »<sup>67</sup>.

Si le Forum a été confié à l'origine à un ancien membre du *think tank* AMO, particulièrement engagé dans les questions liées aux relations avec l'Est, force est de constater que les relations avec les voisins orientaux ne représentent plus guère d'intérêt parmi les thématiques clés du forum. Le compte-rendu des projets et des rencontres annuelles de fonctionnaires et d'experts indiquent surtout la volonté de renforcer les relations bilatérales dans des domaines comme l'économie, la culture, l'éducation et l'histoire. Un tel forum représenterait pourtant un moyen – en plus des réunions de Visegrad – de renforcer les positions des deux pays sur les thèmes de politique étrangère qui les rapprochent, comme le Partenariat oriental. Il pourrait aider les milieux politiques et administratifs à dépasser une certaine rivalité sur des thèmes représentant des priorités de politique étrangère.

## Les réseaux d'organisations non gouvernementales

Les réseaux d'ONG jouent un rôle important dans le maillage des relations entre acteurs d'Europe centrale et orientale intéressés par les questions de politique extérieure et l'Europe de l'Est. Nous avons déjà mentionné les plates-formes d'ONG créées en République tchèque et en Pologne, ainsi que dans l'ensemble des autres PECO. La plupart d'entre elles ont bénéficié de programmes d'aide venant du Canada, de la Suède ou encore de l'UE. C'est notamment à l'initiative de l'Autriche que s'est développé le programme Trialog d'aide à la création de plates-formes d'ONG devenues ensuite membres du réseau Concord, une plate-forme d'organisations non gouvernementales du développement à Bruxelles. Cette aide est parfois perçue de manière critique par les acteurs des PECO, mais la mise en place des plates-formes a permis de renforcer la coopération entre ONG actives dans le domaine du développement.

---

<sup>67</sup> Forum polono-tchèque (2013) (notre traduction).

Il existe par ailleurs un réseau d'ONG et d'associations spécialisées dans l'aide à la démocratie et le soutien des droits de l'homme, Pasos (Policy Association for an Open Society), fort de cinquante-six membres. Principalement financé par George Soros, il a été créé en 2004 et son siège est à Prague. Comme l'indique son président, ses membres « partagent une riche expérience des intrigues relatives à la production des politiques pendant la transition à la démocratie »<sup>68</sup>. L'initiative consiste à promouvoir et à protéger la démocratie, les droits de l'homme et les valeurs d'une société ouverte – incluant l'état de droit, la bonne gouvernance, le développement économique et social – en soutenant les organisations de la société civile qui s'engagent, de manière individuelle ou ensemble, à participer aux questions de politiques publiques au niveau de l'Union européenne, dans d'autres structures européennes et internationales, et dans le voisinage plus large de l'Europe et de l'Asie centrale<sup>69</sup>. Parmi leurs activités, les ONG du réseau entendent soutenir la Politique européenne de voisinage en permettant notamment la mise en œuvre des accords économiques et des plans d'action.

### **Trouver sa place dans la politique étrangère européenne**

A l'issue de ce panorama des activités polonaises et tchèques dans l'aire régionale de la Politique européenne de voisinage, on constate que les deux pays partagent une priorité commune, le Partenariat oriental, qui est un peu devenu leur « marque de fabrique » – en plus de leur fort proatlantisme – dans la politique extérieure de l'Union européenne. Mais ces pays manifestent aussi la volonté de faire oublier cette étiquette pour montrer l'intérêt qu'ils portent à d'autres aires régionales où ils étaient déjà parfois présents pendant la période communiste, comme dans certains pays d'Afrique et d'Asie. On note leur volonté de diversifier leurs activités vers le Sud, surtout depuis les événements du « printemps arabe », mais aussi de manifester une présence dans les pays et les zones stratégiques pour l'UE et l'OTAN, notamment l'Afghanistan.

De manière générale, les deux pays – la Pologne en particulier – sont de plus en plus conscients du rôle qu'ils peuvent jouer dans la politique extérieure de l'Union européenne, non seulement dans ses aspects civils et de coopération, que nous avons ici particulièrement soulignés, mais aussi dans ses aspects plus sécuritaires. On remarque la volonté des membres du Groupe de Visegrad d'ouvrir le groupe à d'autres partenaires en les associant à leurs déclarations ; ce fut le cas de l'Allemagne et de la Roumanie au moment du lancement de la Synergie pour la mer Noire, ou des Etats baltes et de la Suède au moment de la création du Partenariat oriental. Cette ouverture se manifeste aussi en termes de recherche de partenaires fiables partageant les mêmes intérêts de politique étrangère parmi les « anciens » membres de l'UE des Quinze. Mais il y a aussi une volonté de plus en plus affirmée de faire évoluer la coopération centre-européenne sur les questions stratégiques et militaires.

---

<sup>68</sup> Lovitt (2008), notre traduction.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Dans le cas polonais, cette recherche de nouveaux partenaires a surtout eu lieu après la déception ressentie lorsque le projet américain de bouclier antimissile et les investissements afférents ont été abandonnés. Le Premier ministre Tusk et le ministre des Affaires étrangères Sikorski ont ensuite manifesté leur intérêt pour le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD, lancée en 1999), renommée Politique commune de sécurité et de défense (PCSD). Diverses coopérations sont envisagées, notamment avec les Français sur les questions militaires. Les Allemands et les Suédois représentent toujours des partenaires importants de la politique polonaise et tchèque dans le voisinage. On ne sera pas surpris d'apprendre que des papiers communs et des documents de travail ont été élaborés entre l'Allemagne, la Suède, la Pologne et la République tchèque afin de préparer le sommet de Vilnius de novembre 2013 (lors de la présidence lituanienne de l'UE) sur le Partenariat oriental. Ces papiers envisagent notamment une plus grande coopération dans de nombreux domaines afin d'impliquer davantage les pays du Partenariat oriental dans une coopération sectorielle et stratégique<sup>70</sup>. L'approche conditionnelle (« plus pour plus ») y est particulièrement défendue afin d'encourager les réformes engagées dans les pays partenaires par diverses incitations financières et techniques. De nouvelles idées sont proposées pour élargir nombre de projets phares du Partenariat et la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture. Il est également prévu dans le cadre des accords d'association d'intensifier la coopération dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité européenne. L'option de l'adhésion à l'OTAN ayant disparu pour plusieurs pays du Partenariat, notamment après la guerre en Géorgie en 2008 et les changements gouvernementaux en Ukraine, il est intéressant de suivre cet agenda de près. Il permet par ailleurs de continuer à explorer d'éventuelles coopérations avec les Etats-Unis qui restent, en filigrane, une des priorités des personnalités polonaises et tchèques au pouvoir.

Le Triangle de Weimar (Allemagne, France, Pologne) est un autre format prometteur pour faire évoluer la politique européenne dans son voisinage. Rappelons que la Pologne a pris l'initiative de lancer une rencontre « Weimar + » en 2011 en invitant la Russie à se joindre à la réunion avec la France et l'Allemagne, associant ainsi les deux pays au processus de réconciliation polono-russe. Le 6 mars 2013, la France a repris ce format de « Weimar + » en invitant cette fois l'Espagne et l'Italie afin de discuter ouvertement d'éventuelles coopérations dans le domaine de la PCSD et de mieux aligner les priorités européennes de politique étrangère. Cette réunion a annoncé symboliquement l'ouverture du partenariat franco-allemand lors d'une année fortement marquée par les célébrations des cinquante ans du traité de l'Elysée. Les attentes restent donc importantes dans ce nouveau cadre de coopération qui se veut flexible et où il serait fructueux d'engager des discussions sur l'avenir de la Politique européenne de voisinage, une politique qui reste encore marquée par de nombreuses contradictions.

---

<sup>70</sup> Entretien, Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles, novembre 2012 ; Entretien, ministère des Affaires étrangères, Prague, novembre 2012. Consultation du *non-paper* de 2013, non publié.

## CONCLUSION

La rhétorique du transfert d'expérience et cette relation tantôt coopérative, tantôt concurrente, permettent finalement à la Pologne et à la République tchèque, mais aussi à la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, d'affirmer leur place dans la politique étrangère de l'Union européenne. Les stratégies adoptées pour définir et mettre en œuvre une politique européenne envers le voisinage traduisent surtout une mise en concurrence des efforts diplomatiques et politiques des deux pays pour valoriser leur trajectoire singulière de transition démocratique et économique et définir leur place au sein de l'UE. Cependant, dans plusieurs domaines, ces positions officielles présentent des similitudes qui demanderaient à être mieux exploitées.

Les avancées réelles et potentielles en termes d'approches supranationales et transnationales se situent au niveau des alliances et des projets qui sont nés (ou pourraient naître), malgré la concurrence, dans les cadres tant multilatéraux (Groupe de Visegrad) que bilatéraux (Forum polono-tchèque). Les activités du V4, qui ont généralement pour but de développer des relations de moyen, voire de long terme avec le voisinage oriental, mettent surtout en valeur la nécessité d'agir de concert dans une région considérée comme stratégique. La mise en commun des ressources symboliques et matérielles, telle qu'initiée par le programme Partenariat oriental du Fonds de Visegrad, pourraient ainsi ajouter une certaine visibilité et crédibilité aux actions menées dans le voisinage. Quant au Forum polono-tchèque, il pourrait être utilisé à meilleur escient, non seulement pour renforcer les relations bilatérales entre la Pologne et la République tchèque, mais aussi pour mieux coordonner les activités de politique étrangère, notamment dans le voisinage oriental. Ce format pourrait notamment permettre de préparer, en sus des rencontres bilatérales officielles, les projets concrets proposés lors des sommets de Visegrad et des sommets européens comme celui de Vilnius en novembre 2013.

Afin de gagner en légitimité, la rhétorique du transfert d'expérience demande ainsi à être renforcée par un certain nombre d'actions concrètes qui permettent de mieux illustrer l'engagement des PECO dans la diffusion de la démocratie et des normes européennes dans le voisinage oriental, à l'instar du Fonds européen pour la démocratie. Quelques exemples de réactions politiques après le « printemps arabe » montrent que cette analyse ne vaut pas uniquement pour l'Europe orientale, mais peut aussi se généraliser à d'autres régions avec lesquelles les liens historiques sont loin d'aller de soi. La question clé reste cependant de savoir quel modèle de société peut être exporté lorsque le processus de démocratisation des pays donneurs peine encore à se stabiliser. Dans une Europe en crise, cette interrogation sur l'exportation de modèles vaut aussi bien pour de jeunes démocraties que pour les Etats membres plus anciens de l'Union européenne <sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Nous remercions les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires judicieux d'une première version de ce texte.

## Références

### Bibliographie

- Bafoil F. (dir.) (2007), *La Pologne*, Fayard, Paris.
- Cadier D., Parmentier F. (2011), « Où va le Partenariat oriental ? L'UE et ses voisins européens », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (552), oct.-nov., pp. 597-602.
- Cadier D. (2012), « Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale », *Politique étrangère*, (3), pp. 573-584.
- Comelli M. (2004), « The challenges of the European neighbourhood policy », *The International Spectator*, 39 (3), p. 107.
- Delcour L. (2008), « A missing eastern dimension ? The ENP and region-building in the post-Soviet area », in L. Delcour, E. Tulmets (dir.), *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, pp. 161-176.
- Drulak P. (2005), « Probably a regime, perhaps a Union : European integration in the Czech and Slovak political discourse », in H. Sjursen (dir.), *Enlargement in Perspective*, Oslo, ARENA Report n° 2/05, pp. 209-246.
- Horky O., Lightfoot S. (2012), « From aid recipients to aid donors ? Development policies of central and eastern European states », *Perspectives on European Politics and Society*, 13 (1), pp. 1-16.
- Koran M. (dir.) (2010), *Czech Foreign Policy in 2007-09 : Analysis*, Prague, IIR.
- Koran M. (dir.) (depuis 2007), *Ceska zahranicni politika [La politique étrangère tchèque]*, annuel, Prague, UMW.
- Kratochvil P., Tulmets E. (2010), *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden, Nomos, pp. 53-61.
- Kuzniar R. (2009), *Polish Foreign Policy after 1989*, Varsovie, Wydawnictwo naukowe.
- Lightfoot S. (2010), « The europeanisation of international development policies : The case of central and eastern European states », *Europe-Asia Studies*, (62), pp. 329-350.
- Lovitt J. (2008), « Evaluating democracy assistance policies », in J. Kucharczyk, J. Lovitt (dir.), *Democracy's New Champions. European Democracy Assistance After EU Enlargement*, Prague, Pasos.
- Mink G., Neumayer L. (dir.) (2007), *L'Europe et ses passés douloureux*, Paris, La Découverte.
- Najslova L. (2012), « Lost illusions or new hopes: Central Europe and the Arab Spring », 25 mars, <http://visegradrevue.eu/?p=59>
- Natorski M. (2008), « National concerns in the EU neighbourhood : Spanish and Polish policies on the southern and eastern dimensions », in L. Delcour, E. Tulmets (dir.), *Pioneer Europe ? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Nomos, Baden-Baden, pp. 57-75.
- Rupnik J. (dir.) (2007), *Les Banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (dir.) (2004), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca/Londres, Cornell University Press.
- Szalai P. (2013), « Nuclear energy : The Visegrad exception and how to develop it », 25 février, <http://visegradrevue.eu/?p=1427>
- Szczepanik M. (2012), « Another "mission in the East" ? The Polish policy towards the eastern neighbourhood », in E. Tulmets (dir.), *Identities and Solidarity in Foreign Policy : East Central Europe and the Eastern Neighbourhood*, IIR, Prague, pp. 54-55.
- Tulmets E. (2009), « Les "nouveaux" Etats membres et la politique européenne de voisinage », *Annuaire français de relations internationales*, X, pp. 595-612.
- Tulmets E. (dir.) (2011), « Identity and solidarity in foreign policy : Investigating east central european relations with the eastern neighbourhood », *Perspectives*, 19 (2).
- Weiss T. (2012), « Czech foreign policy identity and practice towards eastern Europe : From ignorance to assistance », in E. Tulmets (dir.), *Identities and Solidarity in Foreign Policy : East Central Europe and the Eastern Neighbourhood*, Prague, IIR, p. 37.
- Zaborowski M., Wojna B. (dir.) (2005-2010), *Yearbook of Polish Foreign Policy*, en ligne sur : <http://www.pism.pl/publications/journals/Yearbook>
- Zajac J., Zieba R. (2010), *Polska w stosunkach miedzynarodowych 1945-1989 [La Pologne dans les relations internationales 1945-1989]*, Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Zieba R. (2010), *Głównie kierunki polityki*

zagranicznej Polski po zimnej wojnie [Les grandes étapes de la politique étrangères de la Pologne après la guerre froide], Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Zielonka J., Rupnik J. (2013), « Introduction. The state of democracy 20 years on : Domestic and external », *East European Politics and Societies*, 27 : 3.

### Discours et sources institutionnelles

Agence tchèque de développement (2013a), *Vyrocni zprava 2012* [Rapport annuel 2012], Prague.

Agence tchèque de développement (2013b), « Kdo jsme / Who we are », <http://www.czda.cz/czda/who-we-are.htm?lang=en> (consulté le 20.2.2013)

Commission européenne (DG Elargissement), (2010), Equipe de coordination Twinning et SIGMA, « Statistiques pour 2010 ».

Commission européenne (DG Energie) (2011a), « Czech Republic », juin, [http://www.energy.eu/country\\_overview/Czech\\_Republic\\_2011.pdf](http://www.energy.eu/country_overview/Czech_Republic_2011.pdf)

Commission européenne (DG Energie) (2011b), « Poland », juin, [http://www.energy.eu/country\\_overview/Poland\\_2011.pdf](http://www.energy.eu/country_overview/Poland_2011.pdf)

Forum polono-tchèque (2013), « Memorandum », [http://www.mzv.cz/cesko-polske\\_forum/cz/memorandum/index.html](http://www.mzv.cz/cesko-polske_forum/cz/memorandum/index.html).

Hübner D. (2008), « Meeting the challenges of the future. Institutional development of the European Union after the Lisbon Treaty », Lecture at Summer Academy on European Integration, Krokowa Castle, speech/08/454, 24 septembre.

Ministère polonais des Affaires étrangères (2003), « Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new eastern neighbours after EU enlargement », in Foundation Stefan Batory (dir.), *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Stefan Batory Foundation, Varsovie, pp. 85-98.

Ministère polonais des Affaires étrangères (2012), « 2011 Annual report on Poland's development cooperation », Varsovie, Département de la coopération au développement.

Ministère polonais des Affaires étrangères (2011), « 2010 Annual report on Poland's development cooperation », Varsovie, Département de la coopération au développement.

Ministère tchèque des Affaires étrangères (2006), « Zahranicni rozvojova spoluprace Ceske republiky »

[La coopération internationale au développement de la République tchèque], Prague, pp. 11 et 22.

Ministère tchèque des Affaires étrangères (2009), « Koncepce zahranicni rozvojove spoluprace Ceske Republiky na obdobi 2010-2017 » [« Concept de coopération étrangère au développement de la République tchèque pour 2010-2017 »], pp. 13-14.

Ministère tchèque des Affaires étrangères (2012), « What's TRANS : Transition promotion program ».

« Poles on development assistance » (2012), sondage réalisé pour le compte du ministère polonais des Affaires étrangères, 23-27 novembre, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Public,Opinion,Polls,197.html>

Rotfeld A. (2005), « Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu 21 stycznia 2005 roku przez Ministra Spraw Zagranicznych RP prof. Adama Daniela Rotfelda » [« Information du gouvernement sur le thème de la politique étrangère polonaise présentée lors de la séance du Sejm du 21 janvier 2005 par le ministre des Affaires étrangères de la République de Pologne Adam Daniel Rotfeld »], <http://www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,%28tekst%29,1160.html>

Sikorski R. (2011), « Address in Tunis », 23 mai, <http://www.mfa.gov.pl/resource/c1c9996e-d2a6-4735-8854-23ec579faab9:CR>

Topolanek M. (2009), « Speech in the Senate on the Lisbon Treaty », 6 mai, [www.senat.cz](http://www.senat.cz)

### Sites internet

Agence tchèque de développement : [www.czda.cz](http://www.czda.cz)

Czech Aid : [www.ceskapomoc.cz](http://www.ceskapomoc.cz)

Forum polono-tchèque : [http://www.mzv.cz/cesko-polske\\_forum/cz/index.html](http://www.mzv.cz/cesko-polske_forum/cz/index.html)

Groupe FoRS : [www.fors.cz](http://www.fors.cz)

Groupe de Visegrad : [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu)

Grupa Zagranica : [www.zagranica.org.pl](http://www.zagranica.org.pl)

Ministère polonais des Affaires étrangères : [www.mfa.gov.pl](http://www.mfa.gov.pl)

Polish Aid : [www.polishaid.gov.pl](http://www.polishaid.gov.pl)

Ministère tchèque des Affaires étrangères : [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz)

Programme Trialog : [www.trialog.or.at](http://www.trialog.or.at)

## Entretiens

### Belgique (Bruxelles)

- Secrétariat du comité des Affaires étrangères (AFET) du Parlement européen, novembre 2012.
- Diplomate en charge du Partenariat oriental, Service européen pour l'action extérieure (SEAE), janvier 2013.
- Diplomate en charge de la politique européenne en Méditerranée, Service européen pour l'action extérieure (SEAE), janvier 2013.
- Diplomate, Représentation permanente de la République tchèque auprès de l'UE, Bruxelles, janvier 2013.
- Diplomate, Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE, Bruxelles, janvier 2013.

### République tchèque

- Diplomate en charge du Partenariat oriental, ministère des Affaires étrangères, Prague, novembre 2012.
- Ambassadeur en charge du Partenariat oriental, ministère des Affaires étrangères, Prague, novembre 2012.
- Chargée de recherche, Europeum, Université Charles, Prague, novembre 2012.
- Chargée de recherche, Aspen Institute, Prague, novembre 2012.
- Diplomate, département en charge de l'aide à la démocratie, ministère des Affaires étrangères, Prague, novembre 2012.
- Directrice de Demas, plate-forme d'organisations non gouvernementales tchèques, Prague, novembre 2012.

### Pologne

- Diplomate en charge de la Politique de voisinage, ambassade de Pologne en Allemagne, Berlin, décembre 2012.
- Chargée de recherche, PISM, Varsovie, janvier 2013.
- Professeur en questions européennes/rerelations internationales, université de Varsovie, Varsovie, janvier 2013.
- Professeure en relations internationales, université de Varsovie, Varsovie, janvier 2013.
- Chercheur indépendant, ancien chargé de recherche à la fondation Batory, Varsovie, janvier 2013.
- Diplomate, directrice de département, Polish Aid, ministère des Affaires étrangères, Varsovie, janvier 2013.
- Diplomate en charge du Partenariat oriental, ministère des Affaires étrangères, Varsovie, janvier 2013.
- Chargé de recherche, DemosEuropa, Varsovie, janvier 2013.
- Chercheur indépendant et employé du comité des Affaires extérieures, Sénat polonais, Varsovie, janvier 2013.
- Chargés de recherche, Centre for Eastern Studies (OSW), Varsovie, janvier 2013.
- Diplomate, ambassade d'Allemagne à Varsovie, janvier 2013.
- Chargée de recherche, Institute of Public Affairs, Berlin, janvier 2013.