

La Politique Orientale de la Pologne envers l'Ukraine et sa
dimension occidentale de son adhésion à l'OTAN au Partenariat
Oriental de l'Union Européenne.



Sous la direction du professeur Jean Christophe Romer.

Estelle Bunout

Master 2 Histoire des relations internationales et des processus
d'intégration régionale.

2008/2009

Table des matières:

Introduction:	3
1 ^{ère} partie: aux origines de la politique orientale polonaise.....	6
Chapitre 1: Présentation de la Politique orientale polonaise envers l'Ukraine.....	6
1.1 Origine et évolution de la conception de la politique orientale polonaise	6
1.2 La Nouvelle politique orientale polonaise après 1989.	11
Chapitre 2 Bilan de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine jusqu'en 1999: La Pologne et l'Ukraine dans le nouvel ordre mondial.....	15
2.1 Entre 1991-1994: entre euphorie et méfiance.	15
2.2 La relance de 1995.....	21
2 ^{ème} partie: la Politique Orientale de la Pologne envers l'Ukraine dans l'OTAN: stratégie de maintien de "America in" et vecteur d'intégration à l'espace euroatlantique?	24
Chapitre 3: Le Partenariat stratégique entre la Pologne et l'Ukraine après le premier élargissement de l'OTAN	25
3.1 Quelle continuité des objectifs et moyens d'action de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine?.....	25
3.2 Les limites du partenariat stratégique bilatéral et la révision de la politique orientale envers l'Ukraine.....	29
Chapitre 4: La consolidation de la dimension transatlantique de la Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine (1999-2003)	38
4.1 Quelle euroatlantisation de la politique orientale envers l'Ukraine?	38
4.2 La Politique Orientale Polonaise dans le contexte euroatlantique	43
Chapitre 5 Les limites de l'euroatlantisation de la Politique orientale polonaise envers l'Ukraine (2004-2009)	48
5.1 La stratégie multivectorielle de l'Ukraine et la dimension euroatlantique de la Politique Orientale polonaise	48
5.2 La dimension transatlantique de la politique orientale polonaise, source d'incohérences?.....	52
3 ^{ème} partie: L'européanisation de la Politique Orientale envers l'Ukraine.....	57
Chapitre 6: Construction de la position polonaise au sein de l'UE par l'européanisation de la politique orientale polonaise (1999-2004).....	59
6.1 Stratégie d'intégration à l'UE par la politique orientale.....	59

6.2 Les malentendus sur la Politique orientale entre les partenaires européens et la Pologne.....	65
6.3 Le tournant européen de la Politique orientale polonaise avec la "Révolution orange" de 2004.....	72
Chapitre 7: La politique orientale après 2004: une concrétisation difficile.	77
7.1 La politique orientale sous le gouvernement PiS: facteur d'isolation?.....	77
7.2 Vers une concrétisation de l'eupéanisation de la Politique Orientale polonaise envers l'Ukraine?.....	84
Conclusion générale:	90
Glossaire:	92
Sources et bibliographie.	93
1. Les sources:	93
2. La bibliographie:	93
Annexes	98

Introduction:

Avec la tenue du sommet européen à Prague le 7 mai dernier, a été inauguré le Partenariat Oriental de l'Union européenne, qui vise à développer les relations de l'Union avec ses voisins orientaux, notamment l'Ukraine. C'est l'aboutissement d'une des ambitions de la politique étrangère de la Pologne. En effet, la Pologne, avec la Suède, a été l'initiatrice de ce partenariat qui découle d'une longue tradition de réflexion sur la politique orientale, en particulier envers l'Ukraine. La Pologne et l'Ukraine occupent une place centrale dans les enjeux européens contemporains, en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques, mais également dans les débats sur l'avenir et le rôle de l'Union européenne (UE) dans le monde et sa relation en particulier avec la Russie. La Pologne et l'Ukraine sont également au cœur des débats sur l'élargissement de l'OTAN, son sens, ses avantages et conséquences. Cependant leur situation est différente, la Pologne est membre des institutions euroatlantiques, et l'Ukraine est une candidate plus ou moins engagée.

Dans ce contexte, il paraît intéressant de s'interroger sur l'évolution de la Politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine entre son adhésion à l'OTAN et le lancement du partenariat oriental de l'UE. Dans quelle mesure cette évolution de la Politique Orientale de la Pologne reflète-t-elle l'évolution de son autoreprésentation sur la scène euroatlantique, et peut-on observer une certaine "européanisation" de la politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine? Cette politique a-t-elle ouvert un champ de coopération en termes de politique étrangère au sein de l'UE, notamment avec l'Allemagne, a-t-elle donné un rôle particulier à la Pologne dans l'OTAN, dans l'UE? Comment cette dernière a-t-elle traduit concrètement ses ambitions dans un cadre institutionnel et politique dans lequel elle a toutefois une influence limitée? Et enfin, quel est l'impact de la situation en Ukraine sur la mise en œuvre et la conception de la politique orientale polonaise?

La dimension occidentale de la Politique orientale polonaise semble avoir été un moteur puissant de cette dernière, tant sur le plan matériel qu'idéologique. Ainsi, puisqu'il s'agit d'analyser l'instrumentalisation de la politique orientale à des fins d'intégration, les questions concernant les minorités polonaises en Ukraine n'étant pas directement influencées par cette dimension occidentale, ne seront pas traitées dans le cadre de ces travaux, de même que la politique de récupération des biens culturels déplacés durant les guerres. Par ailleurs, la

dimension occidentale de la politique orientale ayant deux vecteurs, l'intégration au sein de l'OTAN et au sein de l'UE, et ces organisations entretenant des relations tantôt de concurrence, tantôt de coopération, nous verrons quelles ont été les difficultés pour la Pologne de mener une politique cohérente pour défendre sa position dans les deux institutions. Ainsi, on peut observer des tendances parfois concurrentes dans la logique de l'intégration par la politique orientale, comme nous le verrons. En effet, la politique orientale polonaise est fortement contrainte par le contexte régional, souvent complexe, des relations entre la Russie, les Etats-Unis et l'UE. Cette contrainte justement renforcée par la stratégie d'extraversion de la Pologne, c'est-à-dire de recherche d'appuis extérieurs pour mener une politique nationale, particulièrement forte dans le champ de la politique orientale.

Dans une première partie, il s'agira de rappeler brièvement quel rôle la Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine joue dans la politique étrangère polonaise depuis 1989, et quel est l'enracinement historique de cette politique, pour mieux comprendre sa continuité jusqu'à la période actuelle. La politique orientale polonaise est fortement conditionnée par la situation géopolitique polonaise, et du fait de l'évolution de cette situation, la Pologne a dû adapter sa politique orientale. La Politique Orientale Polonaise est née de la culture stratégique polonaise traditionnelle et est plutôt mise en œuvre dans la politique occidentale de la Pologne surtout après 1999, que directement dans sa relation avec ses voisins orientaux, avec l'Ukraine notamment. Ceci est lié à la stratégie de reconstruction de la place de la Pologne sur la scène internationale qui l'a donc poussé à rechercher des alliances fiables. Nous mettrons ainsi en évidence les origines intellectuelles et historiques de la politique orientale polonaise et les spécificités de celle-ci envers l'Ukraine.

La Politique Orientale Polonaise est fondamentale dans l'autoreprésentation du rôle et de la place de la Pologne dans l'espace euroatlantique. Elle est l'outil du positionnement de la Pologne dans cet espace; et a permis le rapprochement de la Pologne avec les Etats-Unis. Entre 1999 et 2004, l'importance stratégique de l'OTAN et des Etats-Unis pour la sécurité polonaise est clairement dominante et encourage l'émergence d'une dimension atlantique forte dans la Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine. L'analyse portera ainsi dans une deuxième partie sur les efforts que fournit la Pologne pour s'intégrer dans l'espace euroatlantique par sa relation spéciale avec l'Ukraine, et les limites qu'elle rencontre, par rapport aux besoins de sa politique orientale envers l'Ukraine. La dimension atlantique de la

politique orientale ne disparaît pas avec l'intégration européenne, mais en ce qui concerne l'Ukraine, elle semble perdre de son importance.

Après 2004, avec l'intégration européenne, on peut observer le rôle croissant de la dimension européenne de la Politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine, qui semble être plus efficace aux yeux des dirigeants polonais, d'autant plus qu'elle connaît une rationalisation. En d'autres termes, la Pologne européenise sa politique orientale envers l'Ukraine, en l'adaptant à sa nouvelle position au sein de l'UE. Ainsi la victoire provisoire du "minimalisme" ou "rationalisation" d'un certain prométhéenne¹ donne la faveur à une dimension européenne de la Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine. Cette "rationalisation" permet à la Pologne de faire évoluer la politique extérieure de l'Union européenne vers une politique orientale plus structurée.

¹ Forme classique de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine, qui veut que la Pologne ait un rôle particulier à jouer dans le développement et l'émancipation des peuples d'Europe orientale.

1^{ère} partie: aux origines de la politique orientale polonaise

Afin de mieux comprendre l'attachement des dirigeants politiques polonais à la conception prométhéenne de la politique orientale, il nous faut étudier l'émergence de cette politique au cours de l'histoire polonaise, et voir de quelle manière les premiers gouvernements polonais ont tenté de la mettre en œuvre après 1989.

Chapitre 1: Présentation de la Politique orientale polonaise envers l'Ukraine

La Politique orientale polonaise est consubstantielle de sa situation géopolitique, et des opportunités et menaces qui en découlent. Il nous faut ainsi revenir dans un premier temps sur cette situation, et ses conséquences historiques avant de définir cette politique orientale.

1.1 Origine et évolution de la conception de la politique orientale polonaise

1.1.1 Aux origines du concept: la situation géopolitique de la Pologne

La Pologne est située dans la plaine d'Europe centrale, c'est-à-dire sur le chemin des échanges commerciaux entre l'Europe occidentale et orientale, mais aussi sur le chemin pris par les puissances européennes pour leur expansion, le territoire polonais n'offrant que les marécages des Masures au nord est ou les Carpates au Sud pour se protéger². Ceci en combinaison avec des intentions hostiles prêtées aux puissances voisines procure tendanciellement un fort sentiment de vulnérabilité parmi les Polonais.

La Pologne a par ailleurs connu au cours du XX^{ème} siècle une forte transformation de sa population, qui du fait de facteurs extérieurs tels que la Shoah, le déplacement des frontières vers l'Ouest, et des facteurs plus internes tels que l'expulsion des minorités

² Christophe Dwernicki, *Géopolitique de la Pologne*, éd complexe, 2000. p 5 et suivantes

allemande, ukrainienne, ou leur dispersion sur le territoire, est devenue relativement homogène. En effet, avant la 2^{ème} Guerre Mondiale, mais surtout lors de la République des Deux Nations (Rzeczpospolita Obojga Narodów, 1569-1795) Polono Lituane, la notion de "Polonité" recouvrait plutôt l'identité des élites nobiliaires de ce régime, que le catholicisme, le patriotisme, et le sacrifice de soi pour la liberté et la souveraineté du pays. La Pologne a donc un passé multiethnique auquel on se réfère sous le terme de Pologne des Jagellons par opposition à la Pologne des Piast, plus "polonaise".

De ces conceptions traditionnelles de la Pologne découlent des représentations de rôles géopolitiques différents. Dans le premier cas la Pologne a un rôle à jouer dans le frein à l'expansion de la Russie impériale (tsariste), par la fédération des peuples slaves d'Europe orientale. Elle est alors le front avancé du catholicisme latin en Europe Orientale. Le slavisme polonais qui s'est développé pendant la Grande Emigration polonaise (1831-1862)³, s'oppose au Panslavisme russe, car il tente de concilier l'indépendance des Nations, et le besoin des peuples slaves de se fédérer pour palier à leurs faiblesses. La Pologne aurait un rôle de fédérateur, de protection en regroupant en les peuples slaves des anciens confins, c'est-à-dire les Ruthènes en particulier. C'est le prométhéenne, dans lequel la Pologne a un rôle messianique de libérateur, protecteur des peuples slaves d'Europe Centrale, de diffuseur des connaissances et du progrès. Cette conception se poursuit dans la logique de défense de la Pologne du maréchal Piłsudski, duquel on retient l'idée qu'une Pologne indépendante n'est possible qu'avec une Ukraine indépendante et vice-versa⁴.

Dans un deuxième cas, elle empêche l'expansion germanique en Europe centrale, et est alors le front du monde slave, face à une Allemagne qui en renforçant son identité nationale risque d'absorber en la germanisant, la culture polonaise.

1.1.2 Les évolutions de la Politique Orientale Polonaise sous le communisme

Ces conceptions qui datent de l'entre-deux guerres ont certainement perdu de leur pertinence en ce qui concerne la perception actuelle des menaces en Pologne, notamment en ce qui concerne la crainte d'une expansion (militaire) de l'Allemagne en Europe centrale, qui a

³ Leszek Kuk, "Le Slavisme polonais, la cohabitation des Polonais, des Russes et des Ruthènes", in *Les Confins de l'ancienne Pologne. Ukraine, Lituanie, Biélorussie XVI^{ème} - XX^{ème} siècle*, Daniel Beauvois (dir), Presses Universitaires de Lille, 1988.

⁴ Andrzej Nowak, "Geopolityczne koncepcje Józefa Piłsudskiego", Ośrodek Myśli Politycznej, <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=726>, consulté le 08/03/2009.

tout de même été instrumentalisée par le régime de la Pologne populaire. Mais elles peuvent expliquer une certaine méfiance des voisins orientaux polonais quant à l'engagement missionnaire polonais en leur "faveur".

Durant la guerre froide, une contribution majeure à la pensée orientale polonaise a été celle de *Kultura*, une revue de l'émigration polonaise, installée à Paris en 1952, dirigée par J. Giedroyc. Pour Giedroyc et J. Mieroszewski, la Pologne ne pourra retrouver son indépendance qu'en luttant contre le totalitarisme et l'impérialisme du pouvoir soviétique, et en oeuvrant pour une coexistence entre une Russie démocratique et une Pologne indépendante⁵. Pour cela, la Pologne et la Russie doivent procéder à une "désimpérialisation" de leur pensée, ce qui se traduit pour la Pologne par une réconciliation avec les Ukrainiens, les Litvaniens et les Biélorusses. En effet, la Pologne entretient après la 2^{ème} Guerre mondiale avec le déplacement de ses frontières de 1939 vers l'Ouest et les conflits entre la résistance polonaise et ukrainienne, des relations tendues avec ses voisins. Ces conflits sont toutefois étouffés sous le couvercle de la domination soviétique.

Une partie de l'émigration polonaise refuse de reconnaître les nouvelles frontières de 1945, en particulier les frontières orientales. Mieroszewski appelle à rationaliser les relations entre voisins, et à construire des relations entre les dissidences, notamment russes et ukrainiennes, à dépasser les rancoeurs nationales. C'est le "romantisme réaliste" comme le décrit Anja Hennig⁶ qui se base sur une acceptation rationnelle de la réalité, mais poursuit l'idée romantique de la Pologne indépendante. Pour Mieroszewski, la politique orientale polonaise ne doit pas reposer sur les émotions, les complexes ou les préjugés, et il est dans l'intérêt des polonais de construire une collaboration avec les voisins orientaux. Les revendications territoriales sont donc contreproductives, car n'apaisent pas les relations entre voisins, et si les Ukrainiens seraient plus favorables à une Lviv⁷ polonaise indépendante que soviétique, leur préférence irait naturellement à une Lviv indépendante et ukrainienne⁸. La Pologne est enfin un pays unifié, et a plutôt besoin d'indépendance que de territoire supplémentaire.

⁵ Jean Yves Potel, "La politique orientale polonaise", 2006 in *Pouvoirs*, n°118.

⁶ Anja Hennig, "Polens romantischer Realismus und seine bedeutung für die Kontinuität der polnischen Ukrainepolitik", texte de la conférence Außenpolitische Weltbilder: Entstehung - Wandel - Ausprägungen – Wirkungen, Vierte Arbeitstagung der DVPW-Ad-hoc-Gruppe "Ideelle Grundlagen außenpolitischen Handelns" (IGAPHA) du 11. Décembre 2004 à Duisburg.

⁷ Cette ville, comme d'autre dans la région a changé de nom au cours de son histoire, sous l'empire austro-hongrois elle s'est nommé Lemberg, sous domination polonaise, Lwów, et la version ukrainienne est Lviv.

⁸ Juliusz Mieroszewski, "Polska "Ostpolitik"", *Kultura*, 1973, n° 6/309.

Pour Mieroszewski, la stratégie d'unification des pays satellites, notamment de la Pologne avec l'Ukraine, la Lituanie et la Biélorussie, sera payante à terme, car la géopolitique fait que l'URSS ne pourra pas résister éternellement à une pression montante de ce côté, combiné aux tensions avec la Chine.

Les idées de *Kultura* connaissent une diffusion rapide, au sein de la dissidence polonaise, notamment dès 1976, l'Entente Polonaise pour l'Indépendance (*Polskie Porozumienie Niepodległościowe*) faisait référence à la politique orientale proposée par *Kultura* et en 1977, le Comité pour la Défense des Ouvriers (*Komitet Obrony Robotników, KOR*) appelait à la réconciliation avec l'Ukraine dans une lettre ouverte⁹.

Ainsi la politique orientale la Pologne vise à répondre aux défis de sécurité posés par sa situation géographique, et a pour ambition de protéger la Pologne des menaces orientales, émanant principalement de la Russie tsariste, puis bolchevique et soviétique. Elle s'appuie sur un contexte géopolitique qui change de nature; la politique orientale polonaise, ou la conception de la situation géopolitique polonaise en Europe Orientale et de ses relations avec son voisinage oriental n'a pas les mêmes ambitions. Selon toute évidence, lorsque la Pologne se trouve en guerre face à ses voisins, ou lorsqu'elle appartient à un bloc militaro-politique, les penseurs ou les acteurs de la politique orientale vont plutôt analyser la situation en termes de rapports de force militaires, ou en termes d'alliance politique, contre la menace sur l'autonomie ou l'existence de la Pologne. En d'autres termes, si jusqu'à l'entre-deux guerre, les Polonais ont considéré "l'entre deux mers"¹⁰ comme une zone de lutte d'influence entre la Pologne et la Russie, la situation géopolitique de l'après 2^{ème} Guerre mondiale change complètement la situation. En effet, la Pologne ne peut plus vraiment se considérer comme un rival ni de l'URSS, ni de la Russie, la différence de puissance étant patente. Et lorsque cette rivalité disparaît, l'objet de la politique orientale classique aussi¹¹; il ne s'agit plus de lutter contre un impérialisme militaire venant de la Russie.

L'émergence de l'Ukraine comme Etat constitue un nouvel élément de la sécurité orientale polonaise, source de menace et partenaire potentiel à la fois. L'idée d'une collaboration étroite entre la Pologne et l'Ukraine pour la protection de l'indépendance des

⁹ Maria Rieger, "Le traitement de la « question ukrainienne » par la revue polonaise *Kultura* dans les années 1970", 2006, in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 23.

¹⁰ Międzyrzecz: l'espace entre la mer baltique et la mer noire.

¹¹ Sławomir Dębski, "Polityka Wschodnia – Mit i doktryna", 2006, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* n°3 (31)

deux pays a donc des racines profondes, et a connu des évolutions importantes au cours de l'histoire commune des deux pays.

1.2 La Nouvelle politique orientale polonaise après 1989.

1.2.1 L'impact de la nouvelle configuration géopolitique

La fin des régimes communistes en Europe Centrale, puis la chute de l'URSS changent fondamentalement le contexte de conception de la politique orientale polonaise. Tout d'abord, la Pologne se trouve dans une situation sécuritaire inconfortable, hors de toute alliance militaire, et est également frontalière d'une zone de "vide de sécurité", l'Ukraine se trouvant dans la même situation après son indépendance. Les priorités polonaises sont la sortie du bloc Est, d'un point de vue militaire en premier lieu, puis le "passage à l'Ouest", par l'intégration à l'OTAN et à l'UE, pour l'importance symbolique du "retour en Europe", pour garantir la sécurité du pays, son indépendance et sa prospérité.

La menace principale pour les gouvernements polonais dans les années 1990 est "l'exportation" de l'instabilité qui s'installe en Russie¹². La Pologne, de concert avec la communauté internationale, cherche à ne pas provoquer inutilement la jeune Fédération de Russie, et met en place la politique à deux voies¹³, qui a pour principe de garder des relations équilibrées avec Moscou d'une part et d'autre part avec les nouvelles républiques issues de l'URSS, dont l'Ukraine. Dans le même temps, elle conclue des traités d'amitié et de bon voisinage avec tous ses voisins¹⁴, qui sont passé de 3 Etats (République démocratique d'Allemagne, URSS, et Tchécoslovaquie) à 7 (Fédération de Russie, Lituanie, Biélorussie, Ukraine, Slovaquie, République tchèque, République fédérale d'Allemagne), et cherche à porter le rôle de stabilisateur régional. Selon Aleksander Smolar, "le sentiment de solidarité et de responsabilité morale résultant de l'Histoire"¹⁵ domine en Pologne. La Pologne se voit en intermédiaire "naturel" entre l'Union européenne, l'OTAN et l'Europe centrale, et s'engage dans l'intégration régionale, à travers le Groupe de Visegrad, l'Initiative d'Europe Centrale par

¹² Lors de leur discours annuel à la Diète, les MAE de la Pologne exposent leurs priorités; K. Skubiszewski instaure la politique à deux voies, A. Olechowski porte en seconde priorité la coopération économique avec les voisins orientaux, W. Bartoszewski ajoute le soutien au développement d'une société civile chez les voisins orientaux et D. Rosati met en garde contre les risques de renationalisation des politiques de sécurité, et appelle à l'élargissement de la zone de stabilité européenne à l'Est, in Maciej Celewicz, *Polityka Wschodnia... op. cit.* p 13; 18; 19 et 21.

¹³ *Polityka Dwutorowości.*

¹⁴ Avec plus ou moins de difficultés, l'accord avec la Lituanie ne sera signé qu'en avril 1994, et les négociations seront longues et complexes avec la RFA, comparaison faite par Beata Surmacz, *op. cit.* p 140 et suivantes.

¹⁵ Citation d'une intervention lors d'une discussion sur la politique orientale polonaise, organisée les 28 et 29 octobre 2005, à Wrocław

exemple. Mais des tensions avec ses voisins discréditent rapidement cette nouvelle position que la Pologne tente de se forger, notamment les conflits historiques avec les Lituanais, les Ukrainiens, les Russes et les Allemands.

La sécurité nationale polonaise est réorganisée, et la défense du territoire inclut désormais une défense de la frontière orientale. La Pologne se trouve dans une double dépendance sécuritaire: le matériel est produit en ex URSS, mais elle reçoit une aide financière pour la réforme de son armée en vue de l'adhésion à l'OTAN des Etats-Unis. La Pologne doit faire preuve de sa stabilité pour l'adhésion à l'OTAN et ne doit pas être un "cadeau empoisonné" sécuritaire¹⁶. Son commerce extérieur s'oriente plus massivement vers les partenaires occidentaux, mais elle reste approvisionnée en énergie par l'Est.

1.2.2 La dimension occidentale, un élément nouveau de la Politique orientale polonaise?

La Pologne n'arrive donc pas à prendre une position de leader régional, et a perdu son rôle de dissident éternel du bloc Est¹⁷, et pour garder une importance stratégique aux yeux des occidentaux, le gouvernement va souligner l'importance stratégique de l'Ukraine pour la sécurité européenne, et non plus seulement polonaise, arguant dans le même temps de la prédisposition de la Pologne à s'engager pour la stabilisation de l'Ukraine. En effet, la Pologne met en valeur l'efficacité de la thérapie de choc qu'elle a mené, lui permettant désormais de procéder à des transferts d'expérience. Les Etats-Unis étant considérés comme les garants de la stabilité polonaise, et les "patrons de la transformation", la Pologne souhaite qu'ils poursuivent leur engagement dans la région, et apportent le même soutien à l'Ukraine.

Par ailleurs elle milite pour une conception "indivisible"¹⁸ de la sécurité européenne, c'est-à-dire contre la négligence des facteurs de déstabilisation pouvant venir de l'Europe orientale notamment. Cependant, la nouvelle vocation polonaise à soutenir une intégration de l'Ukraine dans l'Europe, ne rassure pas les pays de l'UE à 15, de plus en plus réticents à un grand élargissement de l'UE.

¹⁶ Jan Zielonka, "Les paradoxes de la politique étrangère polonaise", 1994, *Politique Etrangère*, vol 59, n°1.

¹⁷ Jan Zielonka, "Les paradoxes de la politique étrangère polonaise", *op. cit.*

¹⁸ Maciej Celewicz, *Polityka Wschodnia w wystąpieniach ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej*, 2006, Analizy IESW Lublin, p. 33

Il faut toutefois nuancer l'importance de la politique orientale polonaise dans les années 1990, et la continuité dans sa conception. Les trois pays cibles de la politique orientale définie par Kultura; l'Ukraine, la Lituanie et la Biélorussie, ont connu des évolutions très différentes depuis leur indépendance, et il n'y a pas de politique unique de la Pologne pour ces trois pays. Par ailleurs la politique orientale polonaise ne concerne pas la Moldavie, ni le Caucase dans un premier temps. Les relations à la Russie se sont normalisées, la Pologne ayant retrouvé sa souveraineté, et quittant la zone d'influence russe, son objectif est d'assurer le respect de cette souveraineté retrouvée¹⁹. On peut considérer que les relations de la Pologne avec ses voisins orientaux ne visent pas forcément à limiter l'éventuel retour d'un impérialisme classique russe, malgré l'incertitude qui pesait sur l'orientation de la politique étrangère russe en Europe Centrale, mais surtout à stabiliser leur situation. La Pologne n'aspire pas à constituer un "bloc antirusse"²⁰, et ne s'est pas ostensiblement montrée solidaire d'une Ukraine en quête d'autonomie sous Kravtchouk, ne voulant pas se lier avec une Ukraine trop antirusse, notamment lors de la question de la dénucléarisation de l'Ukraine.

Et surtout, si il devait y avoir un leitmotiv des relations avec les voisins orientaux de la Pologne, ça serait plutôt celui de l'image de la Pologne aux yeux des occidentaux, et celui de la réunification réelle et totale du continent européen. En effet, la Pologne revendique également son appartenance au monde occidental; et son "expertise" de l'Europe Orientale. Cette expertise lui permet de se différencier de ses voisins orientaux, en transformation eux aussi, et lui permet de se construire un rôle de facilitateur de contacts entre l'Est et l'Ouest, en jouant de sa proximité culturelle des deux sphères, pour éviter une nouvelle séparation de l'Europe de laquelle elle aurait beaucoup à perdre. Ainsi le fantôme de la menace russe sur la Pologne est plutôt agité par réflexe, tant pour légitimer en interne la politique polonaise vis-à-vis de l'Ukraine, de la Biélorussie que pour justifier l'intérêt de la Pologne pour cette région vis-à-vis de ses autres partenaires. Car la Pologne n'appartient pas à "l'étranger proche" et n'a pas été la cible d'une campagne de négation de son existence en tant qu'Etat indépendant.

La politique orientale polonaise était intégrée dans la politique étrangère polonaise, dont la priorité absolue était l'intégration à l'UE et à l'OTAN, et elle a donc plutôt servi cette logique. En somme, elle n'a pas été concrétisée par l'intégration de la Biélorussie et de

¹⁹ Maciej Celewicz, *Polityka Wschodnia...* op. cit. p7

²⁰ Beata Surmacz, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie*, UMCS, 2002, p.67-68.

l'Ukraine à l'UE ou l'OTAN, et la Pologne n'a pas été un acteur majeur de l'intégration de la Lituanie à l'UE. L'activisme polonais en matière de politique orientale était plutôt au niveau des discours, s'opposant à la *Realpolitik* acceptant les zones d'influences immuables, et insistant pour garder les Etats-Unis "*in*" leurs conceptions étant plus proches.

Les gouvernements polonais ont ainsi mené une politique orientale visant à convaincre les occidentaux de poursuivre leur engagement vers l'Europe Orientale, après avoir soutenu les réformes en Europe Centrale. Ils ont ainsi contribué à ne pas "déseuropéaniser" et limiter l'oubli dans lequel ont sombré la Biélorussie, l'Ukraine, et la Moldavie.

La nouvelle base de la politique orientale polonaise est ainsi plutôt l'ambition d'élargir la zone de prospérité et de sécurité qu'elle cherche à intégrer, à ses voisins orientaux, d'une part. Et d'autre part, de garder une importance stratégique dans la politique internationale occidentale dans la région.

Chapitre 2 Bilan de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine jusqu'en 1999: La Pologne et l'Ukraine dans le nouvel ordre mondial.

Les relations entre les deux Etats fraîchement indépendants sont difficiles du fait notamment d'une histoire commune douloureuse, mais un des aspects fondamentaux de la politique orientale polonaise sera rapidement mis en œuvre; la réconciliation historique. Ceci dans l'optique d'avoir de bonnes relations de voisinage et de faciliter l'intégration de la Pologne à l'Occident. Les deux pays cherchent à trouver leur place dans le nouvel ordre mondial, et la politique orientale polonaise trouve en l'Ukraine un partenaire intéressé, car étant en pleine construction de son indépendance relativement fragile. Cependant, la Pologne ne pourra pas soutenir l'Ukraine autant que souhaité, et ne mettra pas en cause son orientation occidentale, pour servir sa politique orientale envers l'Ukraine.

2.1 Entre 1991-1994: entre euphorie et méfiance.

2.1.1 Une réconciliation historique difficile

Depuis la 2^{ème} Guerre mondiale et après la propagande négative des régimes communistes, la perception mutuelle de l'Ukraine et de la Pologne est largement négative; les Polonais considèrent les Ukrainiens comme leurs ennemis, et les Ukrainiens de l'occident se méfient du paternalisme polonais. En effet, si les Ukrainiens de l'Est de l'Ukraine n'ont pas eu de rapports historiques particulier avec les Polonais, les Ukrainiens de Galicie ont en partie construit leur identité nationale en opposition à l'identité polonaise. Ainsi, de manière générale, la représentation des confins de la Pologne est celle du paradis perdu, dont les habitants sont restés proches de la nature. Puis, sous le communisme, l'Ukraine était perçue comme pro- russe, et incapable de lutter pour son indépendance.

La représentation historique des Ukrainiens pour les Polonais est celle de paysans, de cosaques à la fois libres et "sauvages". La noblesse polonaise s'est violemment opposée à la

reconnaissance de la nation ukrainienne, que les Autrichiens soutenaient pour affaiblir le nationalisme polonais sous l'empire austro-hongrois. Il subsiste ainsi cette image du seigneur polonais tyrannique et violent dans la mémoire collective des Ukrainiens de Galicie. De la sorte que lorsque les Polonais proposent un rapprochement des deux pays, les Ukrainiens de Galicie se méfient et ont tendance à privilégier un resserrement du lien national à un impérialisme "soft" polonais.

Les mémoires des combats violents entre les armées de résistance polonaise (Armia Krajowa) et ukrainienne (UPA - Armée insurrectionnelle ukrainienne) sont encore présentes, de même que l'expulsion des minorités polonaises d'Ukraine, ukrainiennes de Pologne, et encore l'Akcja Wisła. Après la 2^{ème} Guerre mondiale, et le déplacement des frontières, 97% des Ukrainiens quittent la Pologne de 1945²¹, et les populations restantes sont incitées à quitter le territoire nouvellement polonais ou à accepter une polonisation. On assiste à une phase de répression des minorités, où l'enseignement de l'ukrainien en particulier est empêché. Une campagne de dénigrement des Ukrainiens est lancée, jouant sur l'assimilation de ces derniers aux nazis, et les accusant de soutenir l'UPA, considérée alors comme organisation ennemie de l'Etat et donc des Polonais. Le régime communiste se mettant en place cherchant alors à cristalliser le sentiment d'appartenance national autour du parti communiste. Du 28 avril au 12 août 1948, 140 577 Ukrainiens restés en Pologne ont été arrêtés et dispersés sur le territoire polonais, principalement vers les "territoires recouverts" de Silésie et des Masures, et une partie est envoyée dans les camps de travail. Il s'agit de forcer l'assimilation en limitant la population ukrainienne à 10% d'une agglomération. Par ailleurs, les églises uniates et orthodoxes ukrainiennes sont à ce moment partiellement réattribuées à l'Eglise catholique polonaise. Le souvenir de cette politique haineuse et du soutien dont elle a bénéficiée au sein de la population polonaise a laissé des traces dans la mémoire ukrainienne.

Mais les relations entre élites sont plus positives, depuis la politique orientale menée par la dissidence polonaise, grâce à la diffusion des idées de la revue *Kultura*. Par ailleurs, la culture ukrainienne avait été diffusée par la revue *Kultura*, qui donnait la parole également à la dissidence ukrainienne, afin de contribuer au maintien d'une identité nationale ukrainienne, ou en d'autres termes, souligner une différence culturelle entre l'Ukraine et la Russie. L'image de la dissidence polonaise était positive aux yeux des dissidents ukrainiens, le degré relatif de

²¹ Laurie Koloski, "The limits of folklore: Poland's Eastern Minorities 1945-1958", *Prace Komisji Wschodnoeuropejskiej*, Tom IX, 2004.

liberté dont jouissait la Pologne était perçu de manière positive²², notamment la presse non officielle était très riche.

Les Eglises catholique polonaise et uniate ukrainienne vont également participer au processus de rapprochement sous le régime communiste, avec une rencontre symbolique entre le Primat de Pologne, le cardinal J. Glemp et le cardinal Myroslav Loubatchivski, en 1987 à Rome, où la phrase symbolique prononcée à l'endroit de l'Eglise allemande quelques années auparavant a été répétée: "nous pardonnons et demandons pardon"²³.

Dès l'indépendance polonaise, le Sénat, dans une logique de réconciliation, vote un décret condamnant l'Akcja Wisła, le 3 août 1990. Malheureusement ce texte ne sera pas repris par la chambre basse. Les tensions et la méfiance entre les populations restent fortes.

2.1.2 L'Ukraine est marginalisée

Lorsque l'URSS s'est effondrée, elle a laissé la place à la Fédération russe, qui été considérée comme l'héritière de l'Union, au regard du droit international. Cependant, les infrastructures économiques et militaires présentes sur le territoire ukrainien ont été rapidement revendiquées par l'Ukraine. Une longue période de négociation internationale s'est ouverte pour régler la question de la dénucléarisation de l'Ukraine, autant les Etats-Unis que la Russie ont fait pression sur l'Ukraine pour qu'elle renonce au feu nucléaire. Finalement, en 1994, un accord tripartite entre les Etats-Unis, la Russie et l'Ukraine met un terme à cette ambition nucléaire ukrainienne. Par ailleurs, la question du stationnement de la Flotte de la Mer noire, à Sébastopol a également été à l'origine d'une forte opposition entre l'Ukraine et la Russie. Ces éléments contribuent à marginaliser l'Ukraine sur la scène internationale, perçue comme russophobe et instable. De plus des conflits territoriaux émergent entre l'Ukraine et la Russie, notamment sur le rattachement de la Crimée. L'Ukraine se trouve dans une position difficile face à la Russie, du fait de l'asymétrie des enjeux: l'Ukraine est mise en cause par la Russie pour le mauvais traitement de sa minorité russophone, mais la Russie fait pression sur l'Ukraine pour remettre en cause son existence même, en tant qu'Etat autonome. L'Ukraine ne

²² Taras Kuzio, "The Polish Opposition and the Ukrainian Question", *Journal of Ukrainian Studies*, vol 12, n°2, hivers 1987.

²³ Stanislaw Siepien, "Les relations polono – ukrainiennes depuis la 2^{ème} Guerre Mondiale", *Matériaux pour l'Histoire de notre temps*, 2001, vol. 61, n°1.

bénéficie que de peu de crédibilité en Europe et aux Etats-Unis, où elle est considérée comme étant trop faible et non démocratique. Ainsi les élites politiques ukrainiennes auraient cherché à obtenir le soutien de la Pologne, car les élites polonaises gardent une image positive et estiment l'importance de l'Ukraine pour l'indépendance de la Pologne²⁴.

La question de l'orientation géopolitique de l'Ukraine se pose dès son indépendance, car les leaders ukrainiens cherchent à autonomiser l'Ukraine de la Russie. Ainsi Kravtchouk prend rapidement une position plus nuancée dans la Communauté des Etats Indépendants, ne voulant pas qu'elle serve de cadre à une intégration aussi poussée que semble le souhaiter la Russie. Kravtchouk souhaite également engager la Pologne dans la relation russo – ukrainienne²⁵.

2.1.3 Vers un axe Varsovie-Kiev?

La Pologne a été le premier pays à reconnaître l'Ukraine et des relations diplomatiques sont rapidement engagées. Le traité d'amitié et de bon voisinage polono- ukrainien est signé le 18 mai 1992²⁶, et en octobre de cette année, les ambassades polonaises sont ouvertes en Ukraine. La coopération s'installe rapidement au plus haut niveau, avec la création du comité de consultation des présidents ukrainien et polonais²⁷, signé le 12 janvier 1993. La relation polono- ukrainienne est alors qualifiée de stratégique.

Ainsi la Pologne et l'Ukraine se rapprochent, et considèrent que l'axe Varsovie - Kiev pourrait constituer un élément de la stabilité européenne, car il représente un fort poids démographique, et permettrait d'ancrer le pivot géopolitique qu'est l'Ukraine²⁸ à l'ouest. Dès 1992, des discussions sont entamées pour la coopération dans le domaine militaire, et la Pologne soutiendra l'adhésion de l'Ukraine au Partenariat pour la Paix de l'OTAN en 1994.

²⁴ Beata Surmacz, *op. cit.* p 75.

²⁵ Beata Surmacz, *op. cit.* p115.

²⁶ " Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy"
<http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8074.pdf>

²⁷ "Protokół o utworzeniu Komitetu Konsultacji Prezydentów RP i Ukrainy"
<http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8083.pdf>

²⁸ Un pivot géopolitique est un Etat "dont l'importance tient moins à [sa] puissance réelle et à [sa] motivation qu'à [sa] situation géographique sensible et à [sa] vulnérabilité potentielle, laquelle influe sur le comportement des acteurs géostratégiques." Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier*, éd Bayart, 1997, p68.. Selon Z Brzezinski, l'Ukraine est un pivot crucial.

La Pologne souhaite participer à la formation de la nouvelle géopolitique européenne et freiner le déversement du chaos russe en Europe²⁹, mais évite de s'engager directement dans les disputes russo- ukrainiennes.

En Pologne, il règne un vague consensus au sein des élites politiques sur la politique à mener envers les voisins orientaux, dont l'Ukraine; il faut soutenir leurs réformes, et développer les relations économiques. Seuls les partis les plus conservateurs veulent mettre en priorité la question de la défense des minorités polonaises et de la culture polonaise chez les voisins orientaux. La prudence vis-à-vis de l'URSS puis de la Fédération de Russie domine, surtout que la Pologne cherche à obtenir une autorisation tacite de la part de cette dernière pour son adhésion à l'OTAN³⁰, et le développement d'une stratégie à long terme envers les voisins orientaux met du temps à émerger.

L'engagement de la diplomatie polonaise dans la recherche de soutien de l'Occident pour son adhésion à l'OTAN concentre ses efforts et la détourne quelque peu de l'Ukraine. En effet, la proposition éphémère d'une OTAN-bis par Wałęsa, ou la proposition de Kravtchouk en 1993 de la constitution d'une zone de sécurité d'Europe centrale³¹ ont fait long feu, car l'avenir pour la Pologne était l'OTAN et l'UE.

Ainsi, cette période est caractérisée par un fossé entre les objectifs stratégiques des élites politiques polonaises et les inquiétudes de la population, dans un contexte de crise économique grave, face aux risques émanant de l'instabilité de l'Ukraine. Les relations entre la Pologne et l'Ukraine oscillent entre rapprochement stratégique, soutien mutuel dans l'intérêt des deux pays, et défense de leurs intérêts particuliers vis-à-vis des grandes puissances. La tiédeur polonaise à s'engager pour l'Ukraine vis-à-vis de la Russie affaiblit la position polonaise en Ukraine. La Pologne s'enferme dans un premier temps dans la politique à deux voies et se focalise sur ses réformes internes, ainsi que sur son rapprochement avec l'occident. La Pologne ne mène pas vraiment de politique orientale, elle cherche plutôt à se positionner de manière neutre sur la nouvelle scène internationale, et soutient l'indépendance de l'Ukraine, que dans la mesure, où cela n'handicape pas la relation polono- russe. De

²⁹ Beata Surmacz, *op. cit.* p 77.

³⁰ Beata Surmacz, *op. cit.* p. 172

³¹ Ryszard Zieba, "The "Strategic Partnership" between Poland and Ukraine", *Polish foreign affairs digest* Vol. 2 n°3 (4) 2002.

manière générale, on peut constater que la Pologne a aligné sa politique orientale sur celle des occidentaux³².

³² Katarzyna Wolczuk, Roman Wolczuk, *Poland and Ukraine. A strategic partnership in a changing Europe?*, Institute of Royal Affairs.

2.2 La relance de 1995

2.2.1 Quels sont éléments de la relance?

L'Ukraine ayant définitivement renoncé à l'arme nucléaire, elle redevient "fréquentable", et l'élection d' Aleksander Kwaśniewski en 1995 et de Léonid Koutchma en 1994, permet de redonner un nouvel élan à la relation bilatérale. Et bien que Koutchma ait été élu sur une rhétorique de rapprochement entre l'Ukraine et la Russie, pour permettre la relance de l'activité économique en Ukraine³³, il développe également les relations entre l'Ukraine et l'Occident, pour obtenir un soutien financier des réformes à mener en Ukraine. Par ailleurs, l'évolution de la Biélorussie, qui après l'élection de Loukachenko en 1994, poursuit un rapprochement prononcé avec la Russie, incite la Pologne à s'engager plus activement pour que l'Ukraine ne suive pas ce même schéma. Kwaśniewski cherche également à donner des garanties de stabilité des frontières de la Pologne dans l'optique de l'adhésion à l'OTAN, et grâce à une embellie relative de la situation économique en Pologne, il souhaite également donner plus d'importance à la Pologne en Europe. La politique orientale se traduit par un soutien plus clairement affirmé au rapprochement entre l'Ukraine et l'OTAN en particulier, qui sert d'une part à sécuriser la frontière orientale de la Pologne, lui donner une existence diplomatique grâce à cet objectif tant vis-à-vis de ses partenaires que vis-à-vis de la population polonaise.

2.2.2 La relance par le soutien international:

Dès 1996, la Pologne préconise un rapprochement entre l'OTAN et l'Ukraine en parallèle au rapprochement entre la Russie et l'OTAN³⁴. En octobre 1995, la Pologne et l'Ukraine décident de créer un bataillon commun, PolUkrBat³⁵, qui sera effectif dès mars 1998, et qui sera employé dans les opérations de maintien de la paix au Kosovo à partir de juillet 2000, dans le cadre de la KFOR. Lors des négociations sur la formation de ce bataillon,

³³ KUZIO, Taras, "Neither East nor West. Ukraine's Security Policy Under Kutchma" in *Problems of Post Communism*, vol 52, n°5, Septembre-Octobre 2005

³⁴ Dariusz Rosati, MAE de la Pologne, lors du XIII^{ème} atelier organisé par l'OTAN, "On Political-Military Decision Making, Varsovie, 19-23 Juin 1996, <http://www.csd.org/96Book/Workshop96.htm>.

³⁵ PolUkrBat rassemble 754 hommes, 391 Polonais et 363 Ukrainiens, site du ministère polonais de la défense: <http://www.wp.mil.pl/strona.php?lang=2&idstrona=129>.

des critiques se sont élevées du côté polonais, s'inquiétant de l'emploi de soldats venus des troupes stationnées à Przemyśl, à la frontière polono- ukrainienne, qui réduirait le degré de protection de la Pologne à cet endroit. Ces réactions révèlent la difficulté de rapprochement et de collaboration entre les deux pays, la confiance entre les populations n'étant pas totalement restaurée.

Egalement en octobre 1995, la Pologne annonce son soutien à la candidature de l'Ukraine à l'Initiative Centre Européenne, à laquelle cette dernière adhère en juin 1996. Enfin en janvier 1997, la Pologne et l'Ukraine signent un mémorandum pour la libéralisation du commerce entre les deux pays, dans l'optique de faire adhérer l'Ukraine à la zone de libre échange d'Europe centrale (CEFTA) et à terme à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

On peut constater ainsi une forte activité de la Pologne en faveur de l'adaptation de l'Ukraine aux structures occidentales, avant même d'en faire partie elle-même. La politique orientale se concentre sur l'Ukraine et sur la Russie, mais la lenteur des réformes en Ukraine met à mal la position polonaise vis-à-vis de ces mêmes structures.

L'Ukraine sous Koutchma mène alors une politique étrangère "multivectorielle" que nous détaillerons plus loin et cherche à améliorer ses relations avec la Russie et à se rapprocher de l'OTAN et de l'UE.

2.2.3 Les prémisses de la réconciliation.

Le 21 mai 1997, une déclaration conjointe des deux présidents Koutchma et Kwaśniewski sur l'entente et la réconciliation des deux peuples est signée, marquant un tournant important de la politique de réconciliation³⁶, dans laquelle les présidents appellent à éclairer les conflits historiques qui opposent les deux pays. Une série de gestes de rapprochement est alors lancée: la rénovation du cimetière des Aiglons de Lviv, une commission pour créer un manuel commun d'histoire, le retour des églises uniates attribuées à l'Eglise catholique romaine polonaise dans le giron de l'Eglise uniata. Tous ces éléments marquent une forte volonté politique au plus haut niveau, inspirée en partie de la politique de réconciliation polono- germanique. Mais ce sont les blocages régionaux et sociétaux qui vont ralentir l'aboutissement de ce processus. En effet, Lviv s'oppose à Kiev pour la rénovation du

³⁶ Stanislaw Siepien, "Les relations polono – ukrainiennes depuis la 2^{ème} Guerre Mondiale", *Matériaux pour l'Histoire de notre temps*, 2001, vol. 61, n°1.

cimetière des Aiglons, les représentants religieux de Przemyśl s'opposent à la restitution des Eglises uniates.

En somme, les relations bilatérales ne sont pas la priorité des gouvernements dans les années 1990, mais leur coopération se développe considérablement à l'approche de l'intégration occidentale de la Pologne, et la volonté politique parfois hésitante au début des années 1990 s'affirme de plus en plus pour aller jusqu'au partenariat stratégique. Celui-ci rencontre tout de même un certain nombre de difficultés liées à la situation géopolitique des deux pays et leurs intérêts parfois divergents.

2^{ème} partie: la Politique Orientale de la Pologne envers l'Ukraine dans l'OTAN: stratégie de maintien de "America in" et vecteur d'intégration à l'espace euroatlantique?

L'intégration de la Pologne dans l'OTAN ne met pas autant de pression sur la Pologne que le rapprochement de l'échéance de l'intégration à l'UE. En effet, les élargissements des deux organisations n'auront pas le même impact sur la relation bilatérale, et sur les objectifs de la politique orientale polonaise. L'élargissement de l'OTAN favorise la coopération militaire entre la Pologne et l'Ukraine, par le transfert d'expérience dans la mise en place de l'interopérabilité, par exemple. D'un autre côté, l'Ukraine après l'élargissement se trouvera dans une position de "zone grise" entre l'OTAN et la Russie, et si la Pologne accueille des troupes ou des infrastructures militaires otaniennes sur son territoire, la pression extérieure tant de l'OTAN que de la Russie risque de s'accroître sur l'Ukraine. Mais cet élargissement ne crée pas de division sécuritaire³⁷, car les deux pays ne sont pas ennemis.

Contrairement à l'élargissement de l'UE, qui intégrera la Pologne dans un espace économique et politique fermé, exclusif, qui freinera la circulation des personnes, des marchandises et dont découlera une division économique et politique. La frontière entre la Pologne et l'Ukraine changera de nature plus profondément après l'adhésion de la Pologne à l'UE que par son adhésion à l'OTAN, et donc la préparation de cet élargissement met en valeur les atouts et les obstacles de l'UE pour la politique orientale polonaise envers l'Ukraine, et donc les limites de l'OTAN.

³⁷ Olexander Pavliuk, Les relation Ukraine-Pologne: un pilier de stabilité régionale?, Cahiers de Challiot, 1997

Chapitre 3: Le Partenariat stratégique entre la Pologne et l'Ukraine après le premier élargissement de l'OTAN

La Pologne en adhérant à l'OTAN cherche à se forger une position stratégique au sein de l'Alliance, ce qui passe par un rapprochement à la vision stratégique des Etats-Unis pour la région, et par une action stabilisatrice dans la région, la rendant incontournable.

3.1 Quelle continuité des objectifs et moyens d'action de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine?

3.1.1 La Pologne "passe à l'Ouest" et tourne le dos à l'Est?

a) La nouvelle situation géopolitique de la Pologne

L'adhésion de la Pologne à l'OTAN au terme de discussions difficiles avec les membres de l'Alliance, est célébrée en Pologne comme l'accomplissement d'une des priorités héritées de l'indépendance de 1989. La Pologne estime avoir franchit un "Rubicon politique"³⁸, marquant définitivement son appartenance à l'Occident et se prépare à une participation active aux activités de l'Alliance

Selon Maciej Celewicz et Monika Nizioł Celewicz, l'année 1999 marque "une nouvelle phase dans la politique orientale polonaise. La Pologne s'est sentie en sécurité et avait assez d'assurance pour lancer une politique d'engagement dans les affaires orientales"³⁹. Cependant, la confirmation de l'appartenance de la Pologne à l'Occident lui fait perdre la marge de manœuvre dont elle pouvait disposer sur le plan du discours politique, en effet, son appartenance à l'Occident pourrait réduire la proximité symbolique que la Pologne pouvait avoir avec l'Ukraine. Et autant la politique orientale polonaise pouvait servir de substitut à une appartenance réelle à l'Occident en marquant une auto exclusion de l'ancien bloc Est, autant la logique semble s'inverser lorsqu'il s'agit de mettre en valeur les "atouts géopolitiques" de la

³⁸ Bronisław Geremek, Informacja MSZ o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 78 posiedzenie Sejmu, 9 mai 2000.

³⁹ Maciej CELEWICZ, Monika NIZIOŁ-CELEWICZ, "Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement ", UNISCI DISCUSSION PAPERS, n°10, Janvier 2006

Pologne, qui sont donc sa position frontalière avec l'ex URSS, et son lien qu'elle veut privilégié avec l'Ukraine.

La Pologne met en avant son exceptionnelle "transition", sa rapide transformation vers la démocratie libérale et l'économie de marché, pour légitimer sa prédisposition à être un interlocuteur privilégié des grandes puissances pour la sous région européenne ainsi que son rôle d'avocat de ses voisins orientaux⁴⁰. Cette mise en avant de ses succès permet également de légitimer la thérapie de choc et les difficultés sociales qui s'en sont suivies, aux yeux des Polonais.

Dans le même temps, elle justifie son intérêt pour l'Ukraine et la Biélorussie et leur vocation européenne par leur histoire commune. Cette tendance était étouffée dans le début des années 1990 par la volonté de ne pas éveiller de soupçons de néo impérialisme chez ses voisins.

La politique orientale de la Pologne garde ainsi les mêmes objectifs que précédemment, c'est-à-dire que pour sa sécurité nationale, pour laquelle il est préférable que les différences de niveaux de vie et de développement économique de la sous région ne soient pas trop élevés. Par ailleurs, elle milite contre une nouvelle division politique de l'Europe.

Mais la Pologne se sent plus légitime dans son rôle de stabilisateur régional par cette reconnaissance donnée par les plus grandes puissances occidentales. Ainsi pour garder cette position "privilégiée", la priorité du gouvernement polonais sera de renforcer l'économie par le soutien aux exportations polonaises, afin de faciliter son intégration dans la mondialisation et à l'UE à terme⁴¹. De même, la structure étatique polonaise doit être renforcée, afin de maintenir et approfondir la stabilité de la Pologne qui est son grand atout vu sa position "avoisinant une zone de turbulence"⁴². Les attentats du 11 septembre ne changent pas autant les priorités de la politique de sécurité polonaise que les évènements en Ex Yougoslavie. La déstabilisation des voisins orientaux de la Pologne inquiète, en particulier du fait d'un certain nombre de conflits gelés dans la région, comme la Transnistrie, la Crimée etc.

Surtout que la crise russe de 1998 déverse une instabilité économique grande dans la région, et en particulier en Ukraine, qui se trouve d'autant plus fragilisée que les réformes économiques de modernisation n'ont pas été menées. Ceci conforte en Pologne la nécessité

⁴⁰ Krzysztof Olendzki, "Perspektywy współpracy regionalnej. Rola Polski" *RPPZ*, 2003.

⁴¹ Bronisław Geremek Informacja MSZ o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 78 posiedzenie Sejmu, 9 mai 2000.

⁴² Antoni Kamiński, "Jakość struktur państwowych, suwerenność i polityka wschodnia", *RPPZ*, 2000.

d'une part de poursuivre l'effort de partage d'expérience en matière de réformes économiques, et d'autre part celui d'inciter les Occidentaux à s'investir et investir en Ukraine.

La Pologne souhaite profiter du rapprochement entre la Russie et l'Occident pour favoriser le rapprochement également de l'Ukraine avec l'Occident, et exprime des inquiétudes dans le même temps sur les tendances d'intégration forte de la Communauté des Etats Indépendants, sous l'impulsion du nouveau président russe, Vladimir Poutine.

La politique orientale vise donc à limiter l'expansion du "modèle de civilisation russe"⁴³ sur le territoire polonais et sur la zone d'intérêt stratégique de la Pologne, notamment en Biélorussie et en Ukraine, en ayant recours à la puissance diplomatique et économique des Occidentaux. Pour ce faire, il s'agit de favoriser le rapprochement entre la Russie et l'Occident, en ne laissant pas de prises à une politique de marginalisation de la Pologne par la Russie, c'est-à-dire en abandonnant toute rhétorique russophobe.

Ceci d'autant plus que l'adhésion de la Pologne à l'OTAN implique la formation *de facto* d'une "zone grise" entre la Russie et l'OTAN. D'où la nécessité pour les voisins orientaux de la Pologne d'avoir une perspective d'adhésion à l'OTAN ou l'UE, c'est-à-dire en particulier pour l'Ukraine, mais la Biélorussie également et éventuellement la Russie elle-même. L'adhésion de la Russie à l'OTAN serait aux yeux des Polonais une façon d'appliquer le même principe d'équilibre des puissances qu'avec l'Allemagne.

b) Quel consensus sur la politique orientale envers l'Ukraine en Pologne?

La dimension occidentale de la politique orientale reste donc importante, et le changement de couleur politique du gouvernement en Pologne ne change pas fondamentalement l'orientation de la politique orientale⁴⁴. En effet, autant l'AWS (Alliance électorale de Solidarité, centre droit) au pouvoir avec l'UW (Union de la Liberté, centre droit) jusqu'en octobre 2001, que la SLD (Alliance de la gauche démocratique, post communistes) ont une orientation de coopération avec les organisations occidentales, et d'intégration de la Pologne à l'occident⁴⁵. Si le nouveau gouvernement déclare que la Politique Orientale de la Pologne sera un objectif en soi, la conception générale de cette politique n'est pas changée, il s'agit toujours de maintenir des bonnes relations de voisinage, de développer une coopération

⁴³ Antoni Kamiński, "Jakość struktur państwowych, suwerenność i polityka wschodnia", RPPZ, 2000.

⁴⁴ Bogdan Góralczyk, "Polska polityka zagraniczna po wyborach parlamentarnych 2001 r." RPPZ, 2002.

⁴⁵ MÜNCH, Holger, Leitbilder und Grundverständnisse der polnischen Europapolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

économique, de favoriser les échanges culturels entre les populations. En ce qui concerne plus particulièrement l'Ukraine, la relation bilatérale est toujours considérée comme étant stratégique, et l'objectif de la Pologne est toujours de soutenir l'orientation pro-occidentale de l'Ukraine.

La continuité est renforcée par la présence du président Kwaśniewski, de 1995 à 2005, et qui est un acteur important de la collaboration politique entre l'Ukraine et la Pologne. Les politiques menées par les gouvernements s'inscrivent dans une continuité constructive en ce qui concerne la politique de réconciliation, comme nous le verrons plus loin.

3.1.2 La Pologne en stabilisateur régional?

La Pologne appartient à de nombreuses organisations sous régionales, comme l'Initiative Centre Européenne, le Groupe de Visegrad, et considère que sa taille, ses bonnes relations de voisinage et sa relation privilégiée avec les Etats-Unis, l'Allemagne la prédisposent à un rôle de *leader* ou modèle régional. Elle a tenté de tirer profit de ces organisations pour favoriser le rapprochement entre l'Ukraine et les Etats d'Europe Centrale membres de l'UE et/ou de l'OTAN, c'est-à-dire la République tchèque, la Hongrie, mais aussi l'Italie, l'Autriche.

Cependant cette volonté ne s'est pas traduite par un engagement concret de ces organisations dans le sens de la politique orientale polonaise, car le leadership polonais est loin d'être incontestable en Europe centrale, surtout auprès de ses voisins directs, comme la République tchèque par exemple. Ainsi, malgré un intérêt commun à développer la dimension orientale de la Politique Européenne de Voisinage, entre la Pologne et la République tchèque, leur coopération dans le Groupe de Visegrad n'a pas aboutit à une proposition commune, comme nous le verrons, la Pologne s'est rapprochée de la Suède pour sa vision du partenariat oriental de l'UE, comme nous le verrons dans la dernière partie. Ces structures ont de façon générale connu une certaine léthargie et n'ont pas vraiment favorisé l'intégration régionale, ni n'ont été réellement prises au sérieux par les acteurs extérieurs⁴⁶ comme l'Union européenne par exemple.

⁴⁶ Krzysztof Olendzki, "Perspektywy współpracy regionalnej. Rola Polski" RPPZ, 2003.

3.2 Les limites du partenariat stratégique bilatéral et la révision de la politique orientale envers l'Ukraine.

Comme nous l'avons vu jusque là, la politique orientale polonaise envers l'Ukraine est chargée d'histoire et a un rôle important dans le rôle de puissance régionale que souhaite jouer la Pologne. Cependant ses capacités d'influence restent relativement faibles, et ainsi une révision des moyens d'actions semble nécessaire. Ce débat est fortement lié à la progression de l'intégration occidentale polonaise et au dilemme géopolitique d'équilibre des relations tant avec l'occident qu'avec l'Ukraine.

Un des vecteurs de stabilisation sur lequel la Pologne a une liberté de manœuvre qu'elle utilise pleinement, est la politique de réconciliation avec l'Ukraine.

3.2.1 La poursuite de la politique de réconciliation

Le rapprochement des deux pays sur les questions de leur histoire commune et des lieux de mémoires qui en découlent est un aspect fondamental de la politique orientale polonaise. L'importance de l'Histoire et de son écriture est un enjeu important pour chacun des deux pays, et la Pologne souhaite cultiver une identité nationale ukrainienne non hostile à son égard qui serait un facteur important de l'envie de souveraineté des Ukrainiens⁴⁷.

Ainsi, les relations bilatérales sont parsemées de gestes symboliques de réconciliation. Une difficulté récurrente est née du déplacement des frontières de 1945, à la suite de laquelle un certain nombre de sites historiques polonais se retrouvèrent en territoire ukrainien. Un des sites les plus épineux a été celui du cimetière des Aiglons de Lwów, situé à proximité de l'actuelle Lviv. Ce cimetière accueille les jeunes soldats polonais qui se sont battus en 1918 contre l'armée ukrainienne pour attribuer à la Pologne nouvellement indépendante la ville qui se trouvait à l'Est de la ligne Curzon. Les disputes autour de la rénovation et de la réouverture de ce cimetière cristallisent beaucoup des conflits de mémoire entre les deux pays. En effet, après avoir été laissé sans entretien particulier sous le régime soviétique, les Ukrainiens, surtout de l'Ouest, voyaient avec méfiance la réouverture de ce cimetière, symbole du nationalisme violent polonais à leurs yeux, en plus d'une certaine crainte d'une remise en

⁴⁷ L'identité nationale ukrainienne, surtout à l'Ouest, en Galicie s'est surtout construite en opposition à la noblesse polonaise.

cause de la frontière. A cela se greffe un conflit entre la ville de Lviv et la capitale Kiev, la première s'opposant aux tendances centralisatrices de la seconde. Les négociations n'avancent que lentement sous la présidence de Koutchma.

Mais d'autres cérémonies de commémorations communes ont marqué la volonté de réconciliation entre les dirigeants des deux pays; en particulier en 1998, les présidents se sont retrouvés pour la commémoration des victimes du camps de concentration nazi de Jaworzono, en Silésie, le 23 Mai 1998. La même année, les présidents ont lancés la construction du cimetière polono-ukrainien des victimes du totalitarisme à Piatichatki, près de Karkov où ont été découvert des charniers de soldats polonais et soviétiques, tués en 1940. Ce mémorial a été inauguré en 2000, par les Premiers ministres V. Iouchtchenko et J. Buzek. Une statue a été élevée en mémoire de S. Petlura, à Tarnów en Pologne, d'où le *leader* ukrainien avait mené son gouvernement en exil⁴⁸.

En avril 2002, le président polonais, A. Kwaśniewski a condamné l'opération Vistule (Akcja Wisła) qui avait mené au déplacement en Pologne de la minorité ukrainienne restée en Pologne après la guerre. Il a également exprimé ses regrets sur la façon dont étaient traités la minorité ukrainienne sous le régime de la Pologne populaire. Ce geste était attendu et apprécié par les Ukrainiens et a constitué un pas important de la réconciliation des deux pays. On peut constater que les efforts en la matière apportés par les deux pays au plus haut niveau.

En 2003, lors de la commémoration des massacres entre Polonais et Ukrainiens durant la 2^{ème} Guerre mondiale, le président Kwaśniewski a lancé un appel à parler de la vérité et a condamné le patriotisme violent. Pour le président ukrainien, cette volonté de réconciliation prouve "le changement des mentalités profondes des deux pays (...) [qui] sont guidés par les valeurs humanistes et chrétiennes ainsi que les expériences européennes de tolérance développées depuis la fin de la guerre"⁴⁹

3.2.2 La coopération politique et stratégique: limites de l'action polonaise

Un grand nombre de forums polono- ukrainiens de coopération économique et politique ont été fondés au cours des années 2000 et à la fin des années 1990, comme le

⁴⁸ Marek Siwiec, "The Polish-Ukrainian Relations during the Last Decade", Polish Foreign Affairs Digest, Vol. 2 No. 4 (5) 2002

⁴⁹ Discours du président Kuchma au cours des ceremonies de commémoration du 60ème anniversaire de la tragédie de Volhyn, à Pawliwka, le 11 juillet 2003

Sommet économique annuel polono- ukrainien à Rzeszów, qui rassemble des dirigeants d'entreprise et des représentants des pouvoirs publics, pour faciliter les échanges commerciaux, les investissements, les transferts financiers entre les deux pays, la commission internationale de coopération économique, la conférence des autorités locales, pour la coopération transfrontalière, et aussi la conférence permanente pour l'intégration européenne.

Ce tissu d'institutions de coopération bilatérale doit permettre d'intégrer et de coordonner de manière plus efficace les différents niveaux de coopération économique et politique. Afin de pouvoir mettre en œuvre plus facilement des politiques d'intérêt commun aux deux pays.

Un des projets les plus symboliques de coopération stratégique entre les deux pays est celui du pipeline Odessa-Brody et son extension jusqu'à Płock, en Pologne.

En effet, une des priorités de la politique de sécurité de la Pologne est la sécurisation de son approvisionnement en énergie, notamment en gaz et pétrole, qui passe par une diversification des sources d'approvisionnement et le choix de sources fiables et viables à moyen terme. Les crises gazières entre la Russie et l'Ukraine, et la tendance de la Russie à politiser ces échanges énergétiques, en combinaison avec la dépendance quasi totale de la Pologne à l'égard de la Russie, et de l'Ukraine pour le transit et la méfiance réciproque entre la Pologne et la Russie, ont conduit la Pologne et l'Ukraine à diversifier leur sources d'approvisionnement énergétique.

Pour Aleskander Kwaśniewski en particulier, l'extension du pipeline de Brody à Płock permettra une réelle intégration de l'Ukraine avec le reste du continent européen. Cette coopération souhaitée résulte de l'intérêt compris par la Pologne du besoin de l'Ukraine de diversifier elle aussi ses sources d'énergie et de puiser ses ressources du transit d'hydrocarbures contrôlés par d'autres puissances pétro -gazières que la Russie. Une plus grande diversification des sources de l'Ukraine impliquant une plus grande diversité pour la Pologne et une plus grande autonomie de l'Ukraine par rapport à la Russie, dans le droit fil de la politique orientale polonaise⁵⁰.

En 1998, l'Ukraine s'engage dans des travaux pour évacuer le pétrole azéri vers l'Europe centrale, la connexion entre Odessa (Pivdenny) et Brody en Ukraine est réalisée en 2001. La Pologne montre son intérêt pour le projet, mais du fait de manque d'informations sur

⁵⁰ Marek Siwiec, "The Polish-Ukrainian Relations during the Last Decade" Polish Foreign Affairs Digest, Vol. 2 No. 4 (5) 2002

les conditions d'exploitation du pétrole azéri, elle ne s'engage pas dans un premier temps⁵¹. La Pologne s'est par la suite engagée à chercher des sources de financement, mais aucun résultat concret n'est apparu durant les premières années.

Cette pipe-line est financée entièrement par le gouvernement ukrainien et une coopération avec la Pologne permettrait de "conduire le pétrole caspien depuis le port d'Odessa en mer Noire vers Brody en Ukraine, puis Plotsk et Gdansk en Pologne"⁵² pour créer un axe de transport Nord-Sud, de la mer Noire vers la mer Baltique.

Mais en août 2003, le gouvernement russe fait une proposition tarifaire intéressante et au final, le sens de circulation du pétrole sera inversé et servira à "contourner le goulot d'étranglement que constitue le Bosphore, puis, s'il vient à être raccordé au futur pipe-line Droujba-Adria, de transporter son pétrole vers les marchés d'Europe de l'Est et, surtout, vers le port en eaux profondes d'Omisaļj en Croatie, ouverture vers les marchés mondiaux." Ainsi, l'Ukraine semble trouver en la Pologne un partenaire potentiel pour les projets en matière d'infrastructure de transport des hydrocarbures qu'elle mène sans la Russie et dans l'optique de s'en émanciper, mais n'a rencontré à cette occasion qu'incertitude et manque de moyens.

Ainsi, la Pologne rencontre des difficultés à concrétiser ce partenariat stratégique et ne semble pas en mesure d'offrir un appui solide au développement économique de l'Ukraine. Mais la Pologne est également relativement impuissante sur le plan politique en Ukraine, et ne parvient pas, semble-t-il à peser de manière décisive sur son orientation internationale, comme elle le souhaiterait.

3.2.3 L'Ukraine sous le second mandat de L. Koutchma: entre "déseuropéanisation" et instabilité interne croissante

L'Ukraine a connu une période d'embellie de ses relations extérieures avec l'arrivée de Koutchma, qui a donc relancé les relations avec la Russie, et cherché le soutien des occidentaux pour réformer son pays. Toutefois les réformes politiques et économiques ne sont

⁵¹ Mirosław Cieślak, "Stosunki z Ukrainą", RPPZ, 1999.

⁵² Cyrille Gloaguen, "L'Ukraine entre Est et Ouest. Les limites de grilles de lecture héritées de la guerre froide", *Hérodote*, n° 118, 2005.

pas menées au rythme espéré par les partenaires de l'Ukraine, et une certaine lassitude s'installe

De plus, une série de scandales politiques viennent discréditer l'Ukraine; avec l'éviction du Premier ministre d'alors, Vitkor Youchtchenko. En opposition aux réformes que ce dernier souhaite mener, les communistes et les oligarques s'allient dans un vote de défiance en mars 2001. Cette nouvelle déçoit les observateurs internationaux, car en tant que directeur de la banque centrale, Viktor Youchtchenko avait permis à l'Ukraine de faire face à la crise russe, puis en tant que Premier ministre il avait permis le paiement des salaires des fonctionnaires, et introduit une réforme du marché énergétique, en particulier l'augmentation de la part de l'énergie consommée qui devait être payée⁵³.

Peu auparavant, en septembre 2000, le président Koutchma était accusé par son ancien garde du corps, Melnychenko d'être lié à des assassinats politiques. En septembre 2000, le corps décapité du journaliste Gongadzé était retrouvé dans un bois près de Kiev sans pour autant que Koutchma soit inquiété. Et pour finir, l'Ukraine a été accusée de ne pas respecter l'embargo de l'ONU sur la vente d'armes à l'Irak, ce qu'elle n'a jamais démenti avec conviction et ce qui a aboutit au gel des aides des Etats-Unis à l'Ukraine⁵⁴.

En somme, environ 10 ans après son indépendance, malgré les efforts déployés pour assurer ses partenaires de sa stabilité, et après avoir finalement renoncé à la puissance nucléaire, l'Ukraine se retrouve dans une période d'isolation et de discrédit par rapport aux Occidentaux.

Cette relative isolation ouvre une "fenêtre d'opportunité" à la Russie et à son nouveau président, qui souhaite "resserrer les liens avec ce pays qui a été le plus beau fleuron de l'empire russe"⁵⁵. Des négociations s'engagent sur des accords de coopération en matière aéronautique et énergétique, et en décembre 2001, un accord de coopération militaire est signé entre les deux pays. C'est-à-dire qu'en parallèle à son rapprochement avec les pays européens, Vladimir Poutine cherche à obtenir des pays membres de la CEI qu'ils ne menacent pas les intérêts de la Russie et qu'ils soutiennent plutôt la politique étrangère de la dernière que celle des Etats-Unis. Ainsi la démission de Boris Tarassiouk, considéré comme pro-occidental et

⁵³ WOLCZUK, Katarzyna, WOLCZUK, Roman, Poland and Ukraine. *A strategic partnership in a changing Europe?*, Royal Institute Of International Affairs Chatham House 2002,

⁵⁴ Marcin Zaborowski, "Poland's Western Integration and its Eastern Policy", *DNAK Security Brief*, 2-2004

⁵⁵ Anne de Tinguy, "Vladimir Poutine et l'Occident : l'heure est au pragmatisme", *Politique étrangère*, 2001, Volume 66, Numéro 3, p. 515 - 533

acteur du rapprochement ukraino- polonais, est interprété comme un signe de la bonne volonté du gouvernement ukrainien et semble lever les obstacles à cette relance de la coopération russo- ukrainienne⁵⁶.

La Pologne partage le scepticisme occidental, mais ne souhaite pas voir l'Ukraine marginalisée pour autant. Ainsi d'une part des critiques internes⁵⁷ se font plus fortes vis-à-vis d'un certain irréalisme de la politique orientale polonaise telle qu'elle est menée.

L'idée du partenariat stratégique implique donc que les Polonais s'engagent pour éviter une "déseuropéanisation" de l'Ukraine ou en d'autres termes un rapprochement trop fort avec la Russie, surtout dans les domaines stratégiques. Car "l'Ukraine est et sera le voisin [de la Pologne]. Soutenir sa souveraineté et son indépendance est l'intérêt vital [des Polonais]. Toutefois, il est vital pour l'avenir des relations polono- ukrainiennes que [les deux pays] suivent le même chemin"⁵⁸.

La Pologne se retrouve dans une position délicate, qui est révélatrice de l'impasse de sa politique orientale en solitaire; l'importance d'une Ukraine indépendante et alliée est plus importante pour la Pologne qu'une Pologne alliée pour l'Ukraine. En effet, l'interdépendance économique est faible, mais surtout le risque de déstabilisation de l'Ukraine par l'Ouest est estimé être bien plus faible que le risque de déstabilisation par l'Est de la Pologne. La Pologne se trouve dans l'incapacité d'offrir une alternative économique, politique, énergétique viable pour l'Ukraine à la Russie. Il semble que le partenariat stratégique entre la Pologne et l'Ukraine ne le soit pas tant pour l'Ukraine que pour la Pologne.

3.2.4 Vers une Politique Orientale minimaliste? Le débat entre les "engageurs" et les "isolationnistes"

Une décennie après avoir recouvré sa souveraineté, la Pologne se réjouit de ce qu'elle a atteint: adhésion à l'OTAN, réconciliation avec ses voisins, et adhésion à terme à l'UE. Elle considère avoir servi de lien entre ses voisins et les puissances occidentales, mais doute désormais de ses capacités et de la volonté à jouer ce rôle d'intermédiaire, et "il y a un

⁵⁶ Anne de Tinguy, "Vladimir Poutine et l'Occident ..." *op. cit.*

⁵⁷ Un débat est lancé dans la revue *Tygodnik Powszechny* par l'article de B. Sienkiewicz "Delusions and Dilemmas of Polish Eastern Policy: In Praise of Minimalism", rassemblé sous "Tygodnik Powszechny on Polish Eastern Policy", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001.

⁵⁸ Marek Siwiec, "The Polish-Ukrainian Relations during the Last Decade", *Polish Foreign Affairs Digest*, Vol. 2, No. 4 (5) 2002

scepticisme grandissant à propos de la capacité [de la Pologne], de la maturité des voisins orientaux ainsi que de leur aptitude à intégrer le monde euroatlantique"⁵⁹. Derrière le consensus général sur les objectifs de la politique orientale envers l'Ukraine, se dessinent des débats récurrents sur les moyens d'actions. Plusieurs tendances se démarquent: les "isolationnistes", les "minimalistes" ou "réalistes" et les "engageurs", ou "prométhéens"⁶⁰.

Pour les isolationnistes, il s'agit de ne pas mettre en péril les intérêts polonais pour défendre ceux de l'Ukraine. Cette idée est défendue, pour des motivations différentes par les proches du point de vue français, selon lequel la défense de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN est un vœux pieux et que l'engagement de la Pologne pour l'Ukraine ne fait que nuire à l'image et à la crédibilité de la Pologne, en confirmant les soupçons sur sa russophobie. Les autres sont plutôt les mouvements d'extrême droite polonais, pour qui la priorité doit être accordé aux affaires internes de la Pologne, et pour la relation avec l'Ukraine, ce sont les minorités polonaises qui doivent être défendues ainsi que le patrimoine polonais en Ukraine et non l'Ukraine. La politique orientale n'est ainsi pas la priorité, et doit être mise de côté.

En ce qui concerne les minimalistes, il s'agit de se détacher d'une approche trop romantique qu'aurait eu la Pologne depuis 1989, et réviser les objectifs de la politique orientale en fonction des capacités d'influence réelles qu'a la Pologne en Ukraine. Pour passer à une politique minimaliste, il faut que la politique polonaise prenne conscience de trois grandes désillusions⁶¹; la première étant que les voisins orientaux de la Pologne ont pour la majeure partie de la population une histoire commune plus longue et plus profonde avec la Russie qu'avec la Pologne. Ce qui est particulièrement vrai pour l'Ukraine, surtout après 70 ans d'intégration à l'URSS. La deuxième désillusion est celle de la "transitologie"⁶², ainsi, les évolutions en Ukraine ont été différentes de celles que la Pologne a connues, que le rejet du passé communiste n'est pas le même en Pologne qu'en Ukraine. La transformation sociétale en Ukraine ne part pas des mêmes bases qu'en Pologne et elle n'est pas contrôlable. Et pour finir la troisième désillusion est celle de l'implantation de la démocratie, car il est difficile de

⁵⁹ Aleksander Smolar, "Realism, pragmatism, idealism?—a debate organised by Tygodnik Powszechny and the Stefan Batory Foundation", in "The dispute over Poland's Eastern Policy—Tygodnik Powszechny", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001

⁶⁰ WOLCZUK, Katarzyna, WOLCZUK, Roman, Poland and Ukraine. *A strategic partnership in a changing Europe?*, Royal Institute Of International Affairs Chatham House 2002,

⁶¹ B. Sienkiewicz, "Delusions and Dilemmas of the Polish Eastern policy: In Praise of Minimalism", *Tygodnik Powszechny*, n°52/2000 (publié dans "The dispute over Poland's Eastern Policy—Tygodnik Powszechny", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001)

⁶² "science" de la transition, analysant notamment le passage des ex membres du bloc soviétique à la démocratie plurielle et à l'économie de marché.

juger le niveau de démocratie d'un pays. Pour Sienkiewicz, les lois électorales ne font pas tout, et les habitudes sont lentes à changer. C'est ce qui explique selon lui que les différences entre les sociétés ukrainienne et polonaise sont plus importantes qu'entre les sociétés polonaise et allemande. Mais surtout les transformations sociétales ne doivent pas venir de l'Etat polonais.

Avec une vision plus "réaliste" de la situation, il propose d'adapter les objectifs et les instruments de la politique orientale, pour qu'elle soit plus efficace, car il ne s'agit pas de l'abandonner. Au contraire, car à ses yeux la politique orientale envers l'Ukraine n'a été que rhétorique, et ces discours ne concernaient que des domaines où la Pologne était impuissante, comme par exemple les investissements dans les infrastructures.

Une des seules fois où la Pologne a eu l'occasion de mettre en œuvre ses principes, et jouer un rôle clé dans la souveraineté de l'Ukraine, vis-à-vis de la Russie, elle a faillit⁶³. Une politique orientale "réaliste" serait donc selon Sienkiewicz, une politique qui ne cherche pas à séparer l'Ukraine de la Russie, ni à s'engager pour le soutien à l'identité nationale ukrainienne, ni encore à peser sur le choix de civilisation de l'Ukraine, mais qui développe des coopérations concrètes, dans le domaine économique en particulier.

Surtout il faut s'émanciper de l'interdépendance entre l'indépendance ukrainienne et polonaise, car enfin la Pologne au seuil de l'UE ne peut pas se permettre d'entretenir des relations distantes avec la Russie qu'implique forcément cette façon de mener la politique orientale. La Pologne ne doit pas calquer ses intérêts et orientations stratégiques sur l'Ukraine⁶⁴.

Les "engageurs" ne considèrent pas la faiblesse de la Pologne comme un frein à son engagement pour la souveraineté ukrainienne, ce ne sont pas les concepts qui doivent changer, mais la Pologne doit trouver d'autres ressources. Pour eux la Pologne doit soutenir le processus de forgeage de l'identité nationale ukrainienne. La Pologne n'a pas le choix si elle ne veut pas subir à nouveau les conséquences d'une Europe divisée. Les difficultés rencontrées par la politique orientale tiennent plutôt de sa timidité et du manque de clarté de

⁶³ En effet, lorsque la Russie propose à la Pologne en 1993 de construire une voie de transport partant du gazoduc Yamal, de Biélorussie à travers le territoire polonais vers le gazoduc Transgaz, pour rejoindre l'Allemagne et l'Italie en contournant l'Ukraine, la Pologne hésite. Le président Kwaśniewski déclare même en octobre 2001, que "chaque pays doit défendre ses intérêts"⁶³. Finalement le projet sera abandonné par la partie russe, en 2001.

⁶⁴ Dariusz Rosati, "Realism, pragmatism, idealism?—a debate organised by Tygodnik Powszechny and the Stefan Batory Foundation", in "The dispute over Poland's Eastern Policy—Tygodnik Powszechny", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001

ses objectifs⁶⁵. La Pologne ne doit pas tomber ni dans le complexe du "nanisme" ni dans la mégalomanie nationale⁶⁶.

Au final tous les courants s'accordent sur la nécessité d'impliquer les partenaires occidentaux dans la politique orientale de la politique puisque l'intégration occidentale de l'Ukraine reste importante. D'une part les Etats-Unis et la Pologne semblent partager un certains nombres de points de vue en la matière, d'autre part, en prévision de son adhésion à l'UE, la Pologne doit préparer dès maintenant la dimension orientale des relations extérieures de l'Union.



Ainsi, la Pologne jouit d'une nouvelle situation géopolitique plus sûre, et se sent ainsi d'autant plus responsable de la stabilisation de son grand voisin oriental. Les ambitions élevées de la Pologne sont difficilement réalisables par la Pologne seule, il s'agit d'impliquer les partenaires occidentaux de la Pologne au service de sa politique orientale envers l'Ukraine. En d'autres termes, la Pologne, afin d'assurer sa sécurité par la stabilité régionale et d'occuper une place de participant actif dans l'Alliance atlantique, et d'allié stratégique des Etats-Unis, cherche à convaincre ses partenaires de l'intérêt qu'ils ont à garantir la stabilité de l'Ukraine, par son arrimage à la sphère occidentale. Avec l'adhésion de la Pologne à l'OTAN, la priorité de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine change; elle passe du soutien à l'indépendance du pays au soutien à son intégration dans les structures occidentales⁶⁷.

⁶⁵ Jerzy Pomianowski, "All possible mistakes have already been made" *Tygodnik Powszechny*, n°12/2001 (publié dans "The dispute over Poland's Eastern Policy—"Tygodnik Powszechny", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001)

⁶⁶ Aleksander Smolar, "Realism, pragmatism, idealism?—a debate organised by Tygodnik Powszechny and the Stefan Batory Foundation", in "The dispute over Poland's Eastern Policy—"Tygodnik Powszechny", *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001

⁶⁷ Wojciech Zajaczkowski, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2005.

Chapitre 4: La consolidation de la dimension transatlantique de la Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine (1999-2003)

Une certaine convergence des visions stratégiques entre les Etats-Unis et la Pologne va offrir l'opportunité de coopérer avec le puissant partenaire dans l'espoir d'une meilleure efficacité. Cela va aussi permettre à la Pologne d'utiliser sa politique orientale envers l'Ukraine pour assurer un des ses objectifs stratégiques, le maintien d'un lien transatlantique fort et l'engagement des Etats-Unis dans la sécurité européenne, dans le but d'assurer à la Pologne une position plus forte dans l'espace euroatlantique. Ainsi, la Pologne va fortement s'inspirer des conceptions états-uniennes pour l'Ukraine.

4.1 Quelle euroatlantisation de la politique orientale envers l'Ukraine?

Avant d'analyser la dimension occidentale de la Politique Oriental Polonaise, il nous faut dans un premier temps comprendre la place de l'OTAN et des Etats-Unis dans la politique étrangère polonaise, et dans quelle mesure leur vision stratégique de l'Ukraine ont convergé.

4.1.1 L'atlantisme intuitif⁶⁸?

La relation américano-polonaise a été une des priorités de la politique étrangère polonaise depuis 1989, et en particulier dans l'optique de l'adhésion à l'OTAN, puis pour garantir un rôle important à la Pologne dans l'Alliance. Les Polonais font remonter l'importance symbolique des Etats-Unis pour l'indépendance de leur pays au 14^{ème} point du plan Wilson, prévoyant la restauration d'une Pologne indépendante au lendemain de la 1^{ère} Guerre Mondiale, et au soutien marqué des Etats-Unis à l'opposition polonaise sous le régime communiste. La confiance dans les Etats-Unis est très forte, et les Etats-Unis sont très présents dès 1989 sur le plan politique et intellectuel, et s'engagent fortement dans la "transition" économique et politique en Pologne, comme ailleurs en Europe centrale. De

⁶⁸ Marcin Zaborowski, "From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the 21st century", *Occasional papers of the Center for International Studies (CSM)*, n°56, décembre 2004.

manière générale, la réticence à l'élargissement de l'OTAN à la Pologne est perçue comme étant plutôt européenne qu'états-unienne.

Au-delà d'un soutien politique, on peut constater également une certaine réceptivité à une "rhétorique chargée de pathos"⁶⁹ plus marquée sous George W. Bush, avec "l'axe du Mal" etc. mais aussi une rhétorique sur les relations bilatérales très gratifiante, avec des déclarations sur l'amitié forte entre les Etats-Unis et la Pologne⁷⁰.

La Pologne y trouve une reconnaissance symbolique forte, en contraste avec les difficultés de négociations dans le cadre de l'adhésion à l'UE, et des tensions croissantes avec les Etats membres de l'UE. Il s'agit également de renforcer la position de la Pologne par rapport à ses partenaires européens en se rapprochant des Etats-Unis, à l'image du Royaume-Uni.

La Pologne se sent investie de la mission de défendre les intérêts des Etats-Unis dans la région, et en particulier en Europe centrale, du fait de la convergence des intérêts des Etats-Unis et de la Pologne en matière stratégique, et du fait de la nécessité aux yeux de la Pologne de maintenir les Etats-Unis "in", pour garantir sa sécurité. Par ailleurs, l'administration Bush emploie une rhétorique d'opposition entre la "nouvelle" et la "vieille" Europe.

La méfiance de la "vieille Europe" envers la Pologne est relativement forte, d'autant plus que cette dernière se prononce pour une PESC qui ne marginaliserait pas l'OTAN dans la sécurité européenne. En effet, la Pologne accepte l'hégémonie américaine, parce qu'elle est libérale, démocratique et lointaine⁷¹, et parce qu'elle ne s'estime pas en mesure d'assurer seule sa défense. Les Etats-Unis sont la seule puissance susceptible d'intervenir au nom de l'article 5 du traité de Washington, qui est la pierre angulaire de la sécurité polonaise après 1999. De plus, découlant de son expérience historique, la culture stratégique polonaise serait plus prompte à soutenir une intervention militaire, au nom de la démocratie, de la défense d'un peuple en danger, quitte à violer le droit international, et ainsi la Pologne n'a pas hésité à intervenir quasiment partout aux côtés des Etats-Unis, eux mêmes moins réticents à projeter leurs forces militaires.

⁶⁹ Barbara Kunz, "Les relations polono-américaines depuis 1989: Varsovie, cheval de Troie des Etats-Unis en Europe?", *Courrier des pays de l'Est*, 2008/2, n° 1066.

⁷⁰ La première visite de George Bush en Europe a lieu à Varsovie en juin 2001, semble confirmer cette "relation spéciale".

⁷¹ Marcin Zaborowski, "From America's protégé to constructive European..." *op. cit.*

Cette volonté de compter dans les relations internationales et pour ce faire, de cultiver des relations privilégiées avec les Etats-Unis s'est traduite par le fait que les débats autour de l'engagement polonais en Irak ne portaient pas tant sur les intérêts géopolitiques ou économiques de la Pologne dans la région, ni sur le risque terroriste couru par la Pologne; que sur la nécessité d'être un allié loyal des Etats-Unis, la préservation des relations transatlantiques, et la défense des droits de l'Homme en Irak⁷². La Pologne n'est par ailleurs pas freinée par une expérience coloniale pour une intervention de ce type. Enfin la Pologne espérait obtenir des avantages matériels de ce soutien, en termes de marchés publics en Irak, de visas vers les Etats-Unis pour les citoyens polonais.

Le manque de crédit de la Pologne quant à son soutien à la construction européenne aboutit à des appellations du type "cheval de Troie"⁷³ ou "âne de Troie" du fait de l'atlantisme polonais constitué de preuve de loyauté et de rencontre d'intérêts stratégiques. Cette méfiance est aggravée par le fait que la Pologne avant même son adhésion à l'UE, et dès son adhésion à l'OTAN milite pour la politique de la porte ouverte, alors que la tendance des pays européens est inverse.

4.1.2. Quelle convergence des stratégies pour l'Ukraine?

En somme, la Pologne cherchait un allié fiable pour garantir sa sécurité territoriale, et les Etats-Unis cherchaient un allié loyal dans la sous région d'Europe centrale. La relation entre la Pologne et les Etats-Unis est censée illustrer un nouveau modèle d'alliance, c'est-à-dire entre l'OTAN, les Etats-Unis et l'Europe centrale⁷⁴. Ainsi dans une période d'isolationnisme des Etats-Unis, la relation avec la Pologne est perçue comme étant d'autant plus privilégiée. L'adhésion de la Pologne change la donne en Europe centrale, qui cesse alors d'être une zone de rivalité entre l'Allemagne et la Russie, selon David Dunn⁷⁵. La Pologne en tant que membre de l'OTAN est censée montrer la voie à ses voisins orientaux, notamment les Etats baltes, et favoriser les relations de l'Alliance avec la Russie. Le volontarisme de la Pologne et sa participation active aux missions de l'OTAN et aux engagements militaires des

⁷² Marcin Zaborowski, "From America's protégé to constructive European..." *op. cit.*

⁷³ Barabara Kunz, *op. cit.*

⁷⁴ David Dunn, "Polska: nowy model sojusznika Ameryki", in ZABOROWSKI, Marcin, OSICA, Olaf (dir) "Nowy członek „starego” Sojuszu Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa [Nouveau membre, vielle Alliance, l'allié Pologne en tant que nouvel acteur de la politique de sécurité euroatlantique]" *Center for International Studies (CSM, Varsovie)*, 2002.

⁷⁵ David Dunn, "Polska: nowy model sojusznika Ameryki", *op. cit.*

Etats-Unis prouvent que l'élargissement est un succès, car les nouveaux membres ne sont pas que des "consommateurs" de sécurité, mais également des "producteurs" ou du moins des "contributeurs". L'utilité de l'élargissement est prouvée, et la Pologne en gardant des relations fortes et pacifiques avec ses voisins calme les inquiétudes que causait l'élargissement de l'OTAN.

Les Etats-Unis confirment le rôle que la Pologne souhaite jouer dans la sous-région; mais il semble qu'elle ne rassemble pas tous les atouts nécessaires pour remplir ce rôle. En particulier, il semble que les relations entre la Pologne et la Russie ne connaissent une amélioration qu'à la suite d'une amélioration générale des relations entre la Russie et l'Occident, et non l'inverse. La Pologne en adhérant à l'OTAN s'éloigne politiquement de l'aire post-soviétique et ne favorise pas le rapprochement entre l'OTAN et la Russie. Par ailleurs, la Pologne ne se situe pas derrière la ligne rouge que la Russie a tracé autour de son territoire, c'est-à-dire l'étranger proche, contrairement aux Etats baltes et *a fortiori* l'Ukraine, son adhésion à l'OTAN n'est pas comparable à celle de l'Ukraine par conséquent.

De plus, comme il a été indiqué plus haut, les relations entre la Pologne et ses voisins connaissent des difficultés du fait de réminiscence de sentiments négatifs face à une présence ou intervention polonaise en Ukraine notamment. Ceci incite la Pologne à être très prudente et ne pas donner l'impression qu'elle instrumentalise l'OTAN pour ses propres intérêts⁷⁶.

Toujours est-il que la politique orientale de la Pologne correspond aux objectifs d'une partie de l'administration américaine, favorable à la poursuite de l'élargissement de l'OTAN, notamment à l'Ukraine. Autant les Etats-Unis essaient de réduire l'attachement de la Pologne à la défense territoriale, en l'incitant à réformer son armée de façon à être plus facilement projetable, autant la forte volonté de la Pologne de favoriser les liens entre l'OTAN, les Etats-Unis et l'Ukraine rencontre un écho favorable à Washington. En d'autres termes, l'ambition polonaise d'apporter une plus-value à l'Alliance, et à sa relation avec les Etats-Unis rencontre la stratégie américaine d'intégration de la puissance russe à l'Europe, pour une meilleure stabilisation, ce qui passe inévitablement par une intégration en premier lieu de l'Ukraine⁷⁷.

L'euroatlantisation de la Politique Orientale polonaise envers l'Ukraine est donc la convergence des objectifs de la Pologne en matière d'intégration à l'OTAN et de

⁷⁶ Marcin Zaborowski, "Poland's Western Integration and its Eastern Policy", *DNAK Security Brief*, n° 2-2004.

⁷⁷ ." Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier*, éd Bayart, 1997, p156 et suivantes

rapprochement des Etats-Unis avec les objectifs de la Pologne en matière d'intégration de l'Ukraine à l'OTAN, et les objectifs des Etats-Unis en matière de stabilisation du pivot géopolitique qu'est l'Ukraine. Pour les Etats-Unis, l'orientation de l'Ukraine vers l'économie de marché et la démocratie libérale est une des priorités de sa politique dans la région, en effet, l'Ukraine est le 3^{ème} bénéficiaire de l'aide américaine. L'Ukraine n'étant pas la priorité de la politique étrangère des Etats-Unis mais restant un élément important du maintien de sa puissance globale, et la Pologne trouvant un intérêt stratégique au maintien de la domination des Etats-Unis, leur alliance semble naturelle en la matière.

Une coopération en ce qui concerne la politique des deux pays envers l'Ukraine s'est mise en place, la Pologne servant de facilitateur et assurant la continuité de la politique d'intégration de l'Ukraine. L'euroatlantisation passe par une convergence des analyses de la situation ukrainienne et des aides à lui apporter. La Pologne a par ailleurs enrichit le fonctionnement de sa politique étrangère par la coordination de son action avec les ONG, comme nous le verrons plus loin.

4.2 La Politique Orientale Polonaise dans le contexte euroatlantique

4.2.1 La Politique Orientale Polonaise envers l'Ukraine au sein de l'OTAN

En 1997, l'Ukraine et l'OTAN signe une charte pour un partenariat distinctif, mais ce n'est qu'en 2002 que les relations se concrétisent avec du côté ukrainien, la publication de la stratégie ukrainienne pour les relations avec l'OTAN, le 23 mai 2002, et du côté de l'Alliance le plan d'action de l'OTAN pour l'Ukraine au sommet de Prague⁷⁸. L'Ukraine s'engage activement dans la plupart des missions de l'OTAN, elle est présente en Bosnie Herzégovine, en Afghanistan, elle participe également à la mission "Active endeavour" en mer méditerranée⁷⁹. L'OTAN s'engage activement en Ukraine pour développer l'interopérabilité mais aussi pour inciter au respect des autres critères d'adhésion que sont le contrôle de l'armée par un pouvoir civil et la démocratie pluraliste.

Ainsi depuis 2002, des rencontres informelles sont organisées entre l'OTAN et l'Ukraine, pour superviser la coopération et préparer les sommets OTAN- Ukraine. La première rencontre a eu lieu à Berlin, en mars 2002, puis à Washington en mai 2003, et en 2004, la rencontre a eu lieu à Varsovie⁸⁰.

La Pologne, pour sa part, multiplie les déclarations de soutien à l'adhésion de l'Ukraine. Dès son adhésion à l'OTAN, la Pologne soutient la politique de la porte ouverte et la poursuite de l'élargissement européen de l'OTAN. Malgré le fait qu'elle n'ait pas de poids décisif sur la prise de décision au sein de l'Alliance, la Pologne va servir de point de contact entre l'Ukraine et l'OTAN et va poursuivre la coopération militaire de transfert d'expérience. L'idée est de rassurer et de partager l'expérience d'intégration à l'OTAN, en aidant à l'introduction des normes otaniennes au sein du système militaire ukrainien. Notamment par des conférences, des réunions d'experts, et surtout la poursuite d'exercices communs facilités par l'adhésion de la Pologne⁸¹.

⁸⁰ Łukasz Kulesa, "Stosunki NATO-Ukraina", *Biuletyn PISM*, n°31(219), 2004

⁷⁹ <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/topic-f.html>

⁸⁰ <http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0606a.htm>

⁸¹ Maciej CELEWICZ, Monika NIZIOŁ-CELEWICZ, "Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement ", UNISCI DISCUSSION PAPERS, n°10, Janvier 2006

L'expérience, certes récente, de la coopération militaire entre la Pologne et l'Ukraine permet d'une part à l'Ukraine de s'insérer plus facilement dans les missions de l'OTAN, mais aussi dans d'autres déploiements militaires, tels que l'Irak. La Pologne de son côté concrétise sa mission d'intermédiaire et de passeur d'expérience avec l'Ukraine.

Enfin, les 1 650 soldats ukrainiens qui sont envoyés en Irak en août 2003, sont placés dans le secteur sous contrôle polonais, du fait de l'expérience de coopération entre les deux armées dans le cadre du bataillon PolUkrBat⁸². Le nombre de soldats a été augmenté jusqu'à 1800, et ne se sont retirés qu'en décembre 2005. L'adhésion de la Pologne à l'OTAN n'a donc pas fondamentalement changé la coopération militaire entre les deux voisins, mais l'a facilitée.

4.2.2 Le rôle des ONG dans la politique orientale polonaise envers l'Ukraine

a) Panorama des ONG polonaises.

La Pologne a largement bénéficié de l'aide des Etats-Unis pour développer son secteur non gouvernemental. Dès les années 1990, des centres de réflexion et de conseils ont fleuri en Pologne, et ont contribué au débat public sur les réformes économiques, et sur la politique étrangère de la Pologne, entre autres, Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM, Centre des relations internationales), l'Instytut Spraw Publicznych, (ISP, Institut des affaires publiques) etc. Mais peu à peu, avec la stabilisation démocratique de la Pologne, les sponsors de ces organisations, tels que USAID, Freedom House, Open Society Institute ou encore le GMFUS, se sont désintéressés de la Pologne et ont déplacé leurs soutiens plus à l'Est. Les organisations polonaises n'étant pas vraiment soutenues par l'Etat, et connaissant des difficultés à trouver des sources alternatives de financement, elles ont partiellement investi le champ de la politique orientale, en créant par exemple des organisations sœurs à Kiev.

L'idée maîtresse de leur engagement en Ukraine par exemple est le transfert d'expérience tant dans la forme (contribution au développement de la société civile) que sur le fond (comment ont été menées les réformes exemplaires en Pologne). La Pologne jouit en effet d'une aura très positive en la matière auprès des Etats-Unis. Après sa thérapie de choc et le rééquilibrage relativement rapide et solide de l'économie polonaise, le "modèle polonais"

⁸² Taras Kuzio, "Ukraine moves closer to future in NATO" Kyiv Post, 3 Juillet 2003.

semble être un vaccin efficace contre la recherche d'une "troisième voie" alternative à la fois au communisme et au libéralisme⁸³, dont se méfient les Etats-Unis.

D'autres organisations ont été fondées dès la fin des années 1980 quasiment exclusivement à partir de fonds états-uniens, comme la fondation Stefan Batory, dans l'optique de créer de nouvelles relations entre les pays de l'ex bloc soviétique, hors de toute idéologie, et pour éviter que la Pologne ne "tourne le dos" à ses voisins orientaux au cours de son processus de "passage à l'Ouest"⁸⁴. A l'inverse, une partie des organisations ont été légalisées au moment de la libéralisation du régime communiste, qui oeuvraient dans la dissidence au rapprochement des peuples au sein du bloc Est, suivant "*L'Appel aux travailleurs de l'Europe de l'Est*" lancé par Solidarność lors de son premier congrès d'automne 1981⁸⁵. Ces organisations seront également soutenues par les aides des Etats-Unis.

Enfin en 1998, les gouvernements des Etats-Unis, d'Ukraine et de Pologne signent un accord créant l'initiative de coopération ukraino-américano-polonaise, PAUCI. Par cette organisation non gouvernementale la Pologne réussit à sécuriser l'engagement des Etats-Unis en Ukraine⁸⁶, alors même que le programme *Support for East European Democracy* financé par USAID s'arrête en 1999 pour la Pologne. La Pologne change de catégorie, et passe dans celle des transmetteurs d'expérience en matière de "transition". Il s'agit en l'espèce de profiter de l'expertise polonaise soutenue par un financement des Etats-Unis dans un premier temps, pour répondre aux besoins de réformes en Ukraine, avec un engagement particulier pour le développement d'une société civile, les PME, la réforme des autorités locales et l'amélioration du système juridique, notamment pour créer un climat plus propice au développement économique et favoriser la démocratie au niveau local. C'est selon la nouvelle stratégie de l'USAID de favoriser le "partenariats durables" entre voisins de la région, qui vient remplacer ou compléter l'aide bilatérale⁸⁷.

En somme ces organisations de taille diverses s'engagent activement dans le champ des échanges directs entre les deux populations polonaise et ukrainiennes, en soutenant et

⁸³ Maciej Pisarski, "Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi", *RPPZ*, 2000.

⁸⁴ Piotr Kosiewski, "Fundacja im. Stefana Batorego. Działalność na polu międzynarodowym", *RPPZ*, 2001, pp. 343-348.

⁸⁵ Ce sont les organisations telles que le Comité d'Helsinki, fondé après la Conférence d'Helsinki 1973-1975, le groupe de solidarité Tchécoslovaquo-polonais par exemple, cité dans "History of cooperation between Polish NGOs and foreign partners", in *Social Diplomacy, the Case of Poland*, édité par G. Czubek, Fondation Stefan Batory, 2002.

⁸⁶ Marcin Zaborowski, "From America's protégé to constructive European..." *op. cit.*

⁸⁷ The Challenges of the Next Decade, publié par USAID.

organisant des échanges entre jeunes, entre chefs d'entreprise, entre élus locaux, entre actifs d'une même branche d'activité (journalistes, boulangers etc.). Cet engagement contribue au rapprochement des deux populations. Mais ces organisations contribuent également à la politique de réconciliation des deux pays, en échangeant des archives, en organisant des colloques communs sur certains points de conflits, en s'inspirant de ce qui est organisé entre l'Allemagne et la France ou entre l'Allemagne et la Pologne.

b) Grupa Zagranica

L'autre axe de leur engagement, qui concerne plutôt les ONG les plus importantes, est la diffusion d'une réflexion sur la politique orientale de la Pologne, et la coordination de leurs activités avec celles du gouvernement polonais. En cela, la Fondation Stefan Batory va être un élément moteur de la promotion de la diplomatie sociale, fortement inspirée de politique étrangère des Etats-Unis. En 1999, à l'initiative de la Fondation S. Batory, et en coopération avec le MAE polonais, le rassemblement des ONG actives à l'étranger, pour faciliter la coopération avec le gouvernement polonais a donc été créé sous le nom de Grupa "Zagranica"⁸⁸.

Ce groupe rassemble une cinquantaine d'ONG, dont les membres éminents restent PAUCI et la Fondation S. Batory, qui ont une implantation forte en Ukraine, et participent activement au lobbying pro ukrainien en Pologne, mais aussi à Bruxelles et au lobbying proeuropéen en Ukraine en organisant des rencontres et en publiant des analyses.

En 2002, une conférence rassemblant quasiment toutes les ONG polonaises actives en Ukraine en particulier, en collaboration avec les MAE polonais va aboutir à une proposition de coopération plus systématique entre les ONG et le gouvernement polonais. La Pologne souhaitant moderniser sa politique étrangère, et l'adapter à ses capacités diplomatiques, il s'agit d'une part de développer sa politique d'aide internationale et d'autre part de mieux adapter son intervention aux situations locales. Ainsi les ONG, en tant qu'émanation de la société civile pensent servir à légitimer la politique étrangère gouvernementale, et en favorisant une répartition des tâches et une meilleure circulation des informations pensent pouvoir contribuer à améliorer l'efficacité de la politique étrangère polonaise. En effet, les participants à cette conférence s'accordent sur une certaine convergence des objectifs entre les ONG et le gouvernement polonais, en terme de soutien au développement d'une société civile,

⁸⁸ <http://www.zagranica.org.pl/>

à la promotion de la démocratie, et l'intégration européenne en Ukraine en particulier. Ceci sous réserve, bien entendu, d'une transparence dans la coopération, pour que les ONG gardent leur autonomie et ne soient pas utilisées pour un "impérialisme soft" du gouvernement⁸⁹.

Les participants à cette conférence proposent un partenariat en matière de politique étrangère, en accentuant l'engagement des ONG dans les coopérations transfrontalières. Le gouvernement et les ONG devraient échanger plus systématiquement entre eux des informations sur leurs activités, le gouvernement polonais devrait soutenir les ONG polonaises dans leur accès à des sources de financement international en les aidant en premier lieu, afin qu'elles puissent contribuer au rayonnement de la Pologne dans la région. Pour ce faire, les ONG proposent de créer une agence gouvernementale rassemblant les services de subventionnement aux ONG, sur le modèle de l'USAID, ainsi qu'un fond de soutien polonais à la démocratie, sur le modèle du National Endowment for Democracy. Les ONG demandent également à ce que soit soutenue la coopération avec les administrations locales, et les représentations polonaises à l'étranger. Enfin, ils préconisent également la facilitation de l'accès aux visas pour les voisins orientaux de la Pologne⁹⁰.

Włodzimierz Cimoszewicz, alors MAE de la Pologne reconnaît la complémentarité de l'action gouvernementale et celle des ONG, en soulignant que les ONG sont plus flexibles, moins soumises aux contraintes diplomatiques, pour la politique de réconciliation ou pour la coopération transfrontalière par exemple⁹¹.

⁸⁹ Report on conference proceedings, in *Social Diplomacy, the Case of Poland*, édité par G. Czubek, Fondation Stefan Batory, 2002. disponible sur http://www.zagranica.ngo.pl/files/go2east.ngo.pl/public/social_diplomacy.pdf

⁹⁰ Partnership in Foreign Policy, in *Social Diplomacy, the Case of Poland*, édité par G. Czubek, Fondation Stefan Batory, 2002.

⁹¹ Statement by W. Cimoszewicz, in *Social Diplomacy, the Case of Poland*, édité par G. Czubek, Fondation Stefan Batory, 2002.

Chapitre 5 Les limites de l'euroatlantisation de la Politique orientale polonaise envers l'Ukraine (2004-2009)

La stratégie des Etats-Unis dans la région, et par là même la dimension transatlantique de la politique orientale polonaise, butte sur la politique étrangère multivectorielle de l'Ukraine. Par ailleurs, les Etats-Unis et l'OTAN n'ont qu'un impact limité sur les réformes politiques et économiques en Ukraine, n'ayant qu'une présence relativement limitée en termes économiques et institutionnels, surtout en comparaison avec les autres pays européens. A cette limite s'ajoute une certaine déception générale en Pologne par rapport à leur relation spéciale avec les Etats-Unis.

5.1 La stratégie multivectorielle de l'Ukraine et la dimension euroatlantique de la Politique Orientale polonaise

5.1.1 L'instrumentalisation de la dimension euroatlantique par l'Ukraine.

L'Ukraine, vu sa position géographique, son histoire et sa structure économique maintient des relations étroites avec la Russie. Mais l'attractivité de l'UE et des Etats-Unis et le regain d'intérêt que l'Ukraine a suscité auprès de ces derniers a favorisé le développement de leurs relations tant sur le plan stratégique qu'économique, dès les années 1990. Ainsi, l'OTAN et l'UE s'élargissant jusqu'à ses frontières, et les échanges s'intensifiant, l'Ukraine se retrouve "entre" une Europe de plus en plus intégrée et la Russie. L'Ukraine s'investit par ailleurs dans une logique d'intégration régionale avec le GUAM.

L'Ukraine appartient à la Communauté des Etats Indépendants, mais n'a pas rejoint le traité de Sécurité Collective, signé à Tachkent en 1992. Depuis 1991, sous l'impulsion de Léonid Kravtchouk, l'Ukraine a poursuivi une logique d'émancipation par rapport à la Russie, tout en préservant des relations privilégiées et complexes avec cette dernière. Au début des années 2000, avec le premier élargissement de l'OTAN, et une pression plus forte venant de la Russie pour une intégration plus poussée au sein de la CEI, l'Ukraine a développé une

politique étrangère décrite comme "multivectorielle", ou politique d'équilibre, formulée en 2001 par le MAE ukrainien Anatolii Zlenko.

En effet, les tendances "pro-occidentales" poussant d'une part à se rapprocher surtout des Etats-Unis mais aussi de l'UE se développent, mais les tensions politiques internes et la forte intégration économique du cœur industriel ukrainien de l'Est avec la Russie obligent au maintien de bonnes relations avec le grand voisin oriental de l'Ukraine⁹².

C'est ainsi qu'en parallèle au rapprochement avec l'OTAN décrit plus haut, et avec l'UE, marqué par "le choix européen" de 2002 de Léonid Koutchma, les relations russo-ukrainiennes connaissent de fortes avancées. L'Ukraine mène un approfondissement de sa coopération stratégique et économique avec la Russie d'une part et l'OTAN et l'UE d'autre part. Il s'agirait de contrebalancer une dépendance politique et économique trop forte envers la Russie, tout en préservant les intérêts des oligarques ukrainiens, relativement influents en matière de politique étrangère⁹³. L'Ukraine utilise pour soutenir cette politique qui paraît aux yeux de certains comme étant paradoxale⁹⁴ ou schizophrène⁹⁵, sa position stratégique tant pour la Russie que pour les Etats-Unis.

Cette politique "multivectorielle" s'est traduite par l'instrumentalisation d'un rapprochement de l'Ukraine d'un des acteurs pour faire pression sur l'autre, ce qui a été plus aisé lors des périodes de tensions entre l'OTAN ou les Etats-Unis et la Russie. Lorsque les Etats-Unis et la Russie se rapprochent après le 11 septembre 2001, Koutchma lance la stratégie d'intégration "vers l'Europe avec la Russie", dans le contexte de la marginalisation de l'Ukraine décrite plus haut.

⁹² La description de tendances dites "pro-occidentales" ou "pro-russes" est utilisée ici par simplification, et correspondent plutôt à des intérêts de certaines branches de l'industrie ukrainienne, échangeant plutôt avec l'UE ou avec la Russie. Il semble que les divisions sociales entre les régions plutôt "pro-russes" ou "pro-occidentales" sont liées à des intérêts économiques et une perception de l'histoire quelque peu différente. Le système politique ukrainien est caractérisé par une certaine passivité électorale, surtout jusqu'en 2004, le lien entre élites et population n'étant pas très fort. Pour une analyse plus approfondie des tendances électorales en Ukraine et leur impact sur la politique étrangère, voir Taras Kuzio, notamment "Neither East nor West. Ukraine's Security Policy Under Kuchma" in *Problems of Post Communism*, vol 52, n°5, Septembre-Octobre 2005, ainsi que Cyrille Gloaguen, "L'Ukraine entre Est et Ouest, Les limites de grilles de lecture héritées de la guerre froide", *Hérodote*, n° 118, La Découverte, 3e trimestre 2005.

⁹³ Rosaria Puglisi "A window to the world? Oligarchs and foreign policy in Ukraine" in "Ukraine: Quo Vadis?" *Chaillot Paper*, 2008.

⁹⁴ Riabczuk, Mykoła: "Retoryka i polityka: paradoksy ukraińskiej "wielowektorowości", *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, n°2, Mars Avril 2004.

⁹⁵ Maciej CELEWICZ, Monika NIZIOŁ-CELEWICZ, "Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement, *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, n°10, Janvier 2006

Ainsi, la question de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, les efforts faits par l'Ukraine pour développer une coopération militaire avec l'OTAN, sa participation à la guerre en Irak, et la formulation de la Politique Européenne de Voisinage auraient favorisé, par exemple, la conclusion d'un accord de libre échange entre l'Ukraine et la Russie. Cette zone de libre échange rassemblant déjà la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, ratifié par la Rada en avril 2004, permet à l'Ukraine de ne pas payer la TVA sur un certain nombre de produits, notamment le pétrole et le gaz. En tenant compte de la forte consommation ukrainienne, liée à sa faible efficacité dans l'utilisation de ces ressources et les sources de conflit que sont le montant de la facture de gaz, cet accord longtemps refusé par la Russie revêt une importance capitale pour l'Ukraine.

5.1.2 La dimension transatlantique de la politique orientale polonaise face à la politique multivectorielle ukrainienne

La politique orientale de la Pologne doit donc tenir compte de cette logique multivectorielle. En effet, si cette politique sert dans une certaine mesure à renforcer la position ukrainienne, elle n'implique aucune des réformes que la Pologne appelle de ses vœux pour l'Ukraine; ni sur le plan économique; la politique multivectorielle servant plutôt le *status quo* et les privilèges des oligarques, sans stabilisation de l'économie ukrainienne ni amélioration de sa compétitivité. Ni sur le plan politique, où la politique de rapprochement avec l'OTAN ou des Etats-Unis, car elle reste du domaine du "déclamatoire". Ainsi, après avoir envoyé des soldats en Irak, Leonid Koutchma déclare lors d'une rencontre avec Vladimir Poutine, les 27-29 juillet 2004, l'abandon par l'Ukraine de sa vocation euroatlantique⁹⁶.

Cette politique multivectorielle réduit les chances d'un rapprochement réel, car la déception face au manque de réformes réelles mène à une "fatigue" de l'Ukraine, et réduit sa

⁹⁶ Publication de la "doctrine militaire et stratégique jusqu'en 2015" dans laquelle l'Ukraine s'engage pour une interopérabilité plus poussée de son armée avec celles de l'OTAN tout en remplaçant l'objectif de l'adhésion à l'OTAN par celui de l'intégration euro-atlantique, cité par Cyrille Gloaguen, "L'Ukraine entre Est et Ouest, Les limites de grilles de lecture héritées de la guerre froide", Hérodote, n° 118, La Découverte, 3e trimestre 2005.

crédibilité et la crédibilité de la Pologne auprès de ses interlocuteurs occidentaux. L'Ukraine se considère comme "too big to fail", et selon certains observateurs, n'a de ce fait pas réellement construit de stratégie de politique étrangère, sa politique multivectorielle étant l'illustration d'une volatilité non maîtrisée, passive de ses orientations⁹⁷. Kiev n'a pas cherché réellement à consolider une position crédible sur la scène internationale, en se reposant en partie sur le fait que sa viabilité en tant qu'Etat était remise en cause par la Russie, stimulant ainsi une attention des Etats-Unis, et de la Pologne.

Ainsi la politique orientale polonaise rencontre de fortes limites dans sa logique d'euroatlantisation, dans la mesure où la diffusion des valeurs transatlantiques en Ukraine semble limitée, le rapport à l'OTAN et aux Etats-Unis restant instrumentalisé pour ses relations avec la Russie. Ceci d'autant plus que la Pologne ne jouit pas d'une grande crédibilité lorsqu'il s'agit des relations entre l'Occident et la Russie, étant réputée russophobe.

Le rapprochement entre l'Ukraine et l'OTAN ne semble pas réaliste du fait de l'opposition catégorique d'une part des Etats membres européens de l'OTAN, au vu justement de l'attitude de l'Ukraine et des implications qu'un tel rapprochement aurait pour les relations entre l'OTAN et la Russie. L'OTAN n'a pas l'effet stabilisateur sur le plan politique, cherché par la Pologne. L'OTAN semble au contraire être facteur de tensions et est un autre prétexte à la division politique en Ukraine. Cette situation reflète dans une certaine mesure un des paradoxes de la politique orientale polonaise, adossée à une politique occidentale, du point de vue extérieur. La Pologne s'oppose à un *veto* russe sur l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, qui elle-même vise à limiter l'influence déstabilisatrice russe en Ukraine. C'est-à-dire que les conséquences sur la relation de la Russie à l'Ukraine, et à l'OTAN doivent être écartées, de la prise de décision, alors que c'est précisément cet état de fait qui est visé. La chronologie des événements devant être, du point de vue polonais, l'entraînement de la Russie dans le sillon ukrainien, vers l'OTAN. La Pologne fait face aux limites de sa puissance d'une part. D'autre part, l'Ukraine ne semble pas accorder une place importante à la Pologne dans cette stratégie.

⁹⁷ Katarzyna Wolczuk, "Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the EU" *EUI WP RSCAS*, n°14, 2004.

5.2 La dimension transatlantique de la politique orientale polonaise, source d'incohérences?

5.2.1: Quelles contradictions entre politique orientale de la Pologne et sa coopération avec les Etats-Unis?

La dimension euroatlantique de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine est donc partie intégrante de la stratégie d'intégration de la Pologne à l'espace transatlantique, et est rendue possible par la convergence des visions stratégiques de la Pologne et des Etats-Unis envers l'Ukraine. Les deux nations s'engagent pour un certain rapprochement de l'Ukraine avec les structures euroatlantiques, l'OTAN et l'UE. Mais une prépondérance de la dimension atlantique de la politique étrangère polonaise vient perturber et affaiblir la dimension occidentale de la politique orientale polonaise envers l'Ukraine? En d'autres termes, lorsque la coopération militaire entre les Etats-Unis et la Pologne passe d'une aide à la modernisation à l'installation d'une partie du bouclier antimissile états-unien en Pologne, cela implique que cette dernière fasse partie intégrante du système de défense états-unien, et lui fait perdre une part de son autonomie, du moins symboliquement. La Pologne en réalisant un des ses vœux les plus chers; la présence permanente de soldats des Etats-Unis sur son territoire⁹⁸, risque du même coup de devenir relativement infréquentable et de renforcer les méfiances russes vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine.

Les évènements du conflit russo géorgien d'août 2008 accélèrent la signature de l'accord entre la Pologne et les Etats-Unis, Washington ayant finalement accepté les demandes de la Pologne de déployer une batterie de missiles Patriot. La Pologne craint une attaque de courte portée, la présence d'une partie du bouclier antimissile la transformant en "cible".

Ce faisant, la Pologne contredit en partie ses objectifs de stabilisation et de rapprochement entre l'OTAN et l'Ukraine, car si les méfiances russes se sont exprimées avec force, la classe politique ukrainienne n'est pas non plus unanimement favorable à l'installation de missiles antimissiles en Pologne. V. Ianoukovitch, en visite en Allemagne a déclaré que le

⁹⁸ Site internet du MAE polonais sur l'accord bilatéral prévoyant l'installation d'une partie du bouclier antimissile en Pologne: <http://www.mfa.gov.pl/Signing.of.the.agreement.regarding.the.placement.in.Poland.of.anti-ballistic.defensive.missile.interceptors.as.well.as.the.adoption.of.a.Polish-US.declaration.of.strategic.cooperation.20784.html>

projet d'installation d'une partie du bouclier antimissile en Pologne "n'aidait pas les relations bilatérales entre la Pologne et l'Ukraine"⁹⁹. Et le 5 avril 2007, le parlement ukrainien vote une résolution déclarant que "La mise en oeuvre des projets d'installation de systèmes de défense antimissiles (DAM/ABM) sur le territoire de la République tchèque et de la Pologne constitue une menace à la sécurité nationale de l'Ukraine"¹⁰⁰

La classe politique de l'Ukraine est divisée sur la question, car en réaction à la signature de l'accord entre la Pologne et les Etats-Unis, au lendemain du conflit russo-géorgien de 2008, l'Ukraine, à travers son président V. Iouchtchenko, après avoir pris des positions de soutien à Saakachvili, a offert de mettre à disposition des Occidentaux ses radars¹⁰¹ dont la location avait été interrompue par Moscou en janvier 2008¹⁰².

La Pologne compromet donc en partie ses relations avec l'Ukraine et surtout avec la Russie, en attisant encore plus la méfiance russe par rapport à l'activisme polonais en Ukraine. Ceci dans le but d'obtenir une meilleure position dans l'Alliance, avec la manne financière et l'aide à la réforme de l'armée que les Etats-Unis se sont engagés à verser en échange de l'accueil des missiles.

C'est également l'illustration que la Pologne n'est pas le lien entre l'alliance et l'Europe orientale comme elle ambitionne de l'être, car comme le décrit Olaf Osica, "les tensions entre ce qui est évident pour tous et les ambitions politiques exubérantes mènent parfois la politique polonaise à chercher des succès dans ses relations avec les Etats-Unis à tout prix. Et comme ni la coopération économique de la Pologne, ni la coopération scientifique n'enregistrent de succès, les relations sont excessivement concentrées sur la sécurité et les questions de défense"¹⁰³.

⁹⁹ "U.S. should have consulted on missile shield: Ukraine", 26 février 2007, Reuters, <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSL2621315320070226>

¹⁰⁰ Résolution votée par 240 députés, cité dans "Bouclier antimissiles: son déploiement en Europe menace la sécurité de l'Ukraine (Rada Suprême)", <http://fr.rian.ru/world/20070405/63177619.html>.

¹⁰¹ <http://www.france24.com/fr/20080816-defense-ukraine-russie-radars-bouclier-antimissile-etats-unis-pologne>

¹⁰² "La Russie et les défenses antimissiles", Entretien avec Michel GUÉNEC, chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII) du 24 février 2009, Institut Thomas More.

¹⁰³ Olaf Osica, "With the Shield or upon It?", Rzeczpospolita, "Opinie", November 16, 2005 (publié dans Polish Foreign Affairs Digest Vol. 5, (17) No. 4, 2005)

En d'autres termes, pour protéger sa souveraineté et sa sécurité, la Pologne s'allie avec les Etats-Unis, parfois au prix du sacrifice d'autres priorités de sa politique de sécurité, comme par exemple, les relations de bon voisinage et de coopération avec l'Ukraine. Ainsi, si la Pologne semble avoir intérêt pour sa sécurité à recevoir l'aide des Etats-Unis pour la réforme de son armée, elle abandonne la cohérence de sa politique étrangère, en donnant la priorité à sa politique transatlantique, qui cette fois diverge de sa politique orientale, telle qu'elle la définit elle-même. Car si la Pologne n'a pas été semble-t-il, un facteur de rapprochement entre la Russie et l'OTAN ou les Etats-Unis, son rôle pour inspirer la confiance en l'OTAN et en l'engagement des Etats-Unis dans la sécurité européenne à l'Ukraine a été réel¹⁰⁴.

5.2.2 Echec de la politique de maintien "America in" par la politique orientale?

Après la guerre en Irak, les relations polono- américaines ont connu une distanciation relative, un certain refroidissement dans l'enthousiasme polonais. Cette distanciation s'est accomplie en parallèle à une intensification des efforts pour forger une place plus favorable à la Pologne au sein de l'UE, notamment en matière de sécurité, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Cette logique générale s'est appliquée de manière peut être plus évidente encore en ce qui concerne la politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine.

L'engagement dans la guerre en Irak des Polonais n'a pas suscité de fortes oppositions en interne, mais après les premiers soldats polonais tombés en Irak, et le refus des Etats-Unis d'accorder un régime de visas préférentiel pour les Polonais vers les Etats-Unis, la pression politique s'est faite plus forte sur les dirigeants polonais pour retirer les troupes d'Irak. Ce fut un des reproches adressés à A. Kwaśniewski, et qui a fortement pénalisé la candidature de Włodzimierz Cimoszewicz à l'élection présidentielle de 2005. Le candidat vainqueur, Lech Kaczyński avait au contraire profité de la popularité de ses reproches au président sortant, sur son échec à obtenir des compensations pour cet engagement militaire.

Ceci ajouté à la prédominance dans la relation transatlantique de la coalition sur l'alliance, a souligné l'importance relative de la Pologne dans la stratégie globale des Etats-

¹⁰⁴ Maciej CELEWICZ, Monika NIZIOŁ-CELEWICZ, "Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement ", UNISCI DISCUSSION PAPERS, n°10, Janvier 2006

Unis, la collaboration restant relativement limitée au domaine militaire, alors qu'en même temps, l'acquis communautaire remodèle le fonctionnement de la société polonaise.

La Pologne n'a pas la même importance stratégique qu'Israël, ou le Royaume-Uni, et sa loyauté ne change rien à son importance stratégique pour les Etats-Unis. Mais surtout si cette loyauté affaiblit la position polonaise au sein de l'UE au lieu de la renforcer, son importance stratégique sera au contraire plus faible pour les Etats-Unis, car si la force de conviction de la Pologne est faible, elle ne pourra pas défendre sa position au sein de l'UE¹⁰⁵.

La logique globale de la politique orientale envers l'Ukraine est soutenue par une majorité de la classe politique polonaise, mais les voies de mise en œuvre de cette politique font débat. Et en l'occurrence, il semble que bien que la volonté d'acquérir un prestige plus grand, de prouver la fiabilité de la Pologne aux côtés des Etats-Unis pour les questions de sécurité l'ait emporté au détriment d'un rapprochement entre la Pologne et ses partenaires européens, pour les mêmes questions, la politique orientale polonaise, menée à l'aide de l'OTAN ou des Etats-Unis montre ses limites. Elle ne permet pas d'une part de contribuer à la stabilisation politique de l'Ukraine. Mais d'autre part elle ne constitue plus un élément important de la stratégie de maintien d'une relations spéciale entre les Etats-Unis et la Pologne, car lorsqu'il s'agit de d'implanter le bouclier antimissile états-unien, la logique de la politique orientale s'efface au profit de l'intégration polonaise dans le système de défense des Etats-Unis. La politique orientale n'est donc pas le meilleur moyen de maintenir les Etats-Unis dans la défense européenne.



Les échecs et les déceptions de la coopération avec les Etats-Unis en matière de politique orientale plaident pour une européanisation de cette politique, en particulier des moyens déployés pour rapprocher l'Ukraine de l'occident.

La mémoire géopolitique polonaise reste marquée par son "dilemme" de position centrale en Europe, et sa faiblesse relative. Ce dilemme reste d'autant plus fort que la Pologne et l'Allemagne connaissent certaines divergences quant à leur vision stratégique de la région, comme nous le verrons. Cependant la situation de la Pologne après son adhésion à l'OTAN puis à l'UE en 2004 lui procure une stabilité et une sécurité pour ainsi dire inédite dans son

¹⁰⁵ David Dunn, "Polska: nowy model sojusznika Ameryki", *op. cit.*

histoire. On peut ainsi s'interroger sur une potentielle évolution à terme de sa perception de sa situation géopolitique et donc de sa stratégie de politique orientale. En particulier si la Pologne cherche à rapprocher sa politique orientale de celle de l'Allemagne, comme nous le verrons plus loin.

Surtout que la situation du début des années 2000 en Ukraine ne semble pas évoluer dans le sens que souhaite la Pologne. La stratégie de rapport sécuritaire à l'Ukraine, et donc d'implication de la dimension transatlantique dans la politique orientale semble atteindre ses limites, mais les dirigeants polonais semblent s'y attacher du fait même de leur déception par rapport aux évolutions politiques de l'Ukraine. Alors qu'étant donné que la situation géopolitique de l'Ukraine ne changera pas à moyen terme, et qu'il est important pour le développement de la Pologne de contribuer à une Ukraine prospère et stabilisée politiquement, le partenaire le plus apte semble être l'UE. Et l'approbation pour une intégration à l'UE semble plus forte en Ukraine que celle à l'OTAN, peut être du fait que l'UE est moins marquée historiquement et idéologiquement que l'OTAN.

3^{ème} partie: L'eupéanisation de la Politique Orientale envers l'Ukraine.

L'eupéanisation d'une politique étrangère nationale peut se comprendre de deux manières principalement, d'une part la transposition au niveau européen par l'adhésion des autres Etats membres à cette politique étrangère nationale. Ce cas de figure est assez difficile à réaliser, et bien souvent, dans l'histoire de l'intégration communautaire, l'Etat proposant une politique extérieure doit chercher des soutiens et pour ce faire, doit faire quelques concessions sur sa vision initiale.

Ainsi, l'eupéanisation doit se comprendre plutôt comme l'influence de l'appartenance à l'UE sur la politique étrangère nationale, qui est ainsi adaptée dans la forme (coopération institutionnelle) et dans le fond (conciliation de la politique étrangère nationale avec les autres politiques étrangères nationales) à l'appartenance à l'UE d'un Etat. Concrètement, la politique nationale s'insère dans la logique des normes culturelles et stratégiques de la majorité des Etats membres. En effet, au sein de l'UE, il n'y a pas d'Etat membre qui puisse imposer sa vision seul contre tous, et encore moins dans les relations extérieures de l'UE, qui restent organisées par le mode intergouvernemental. Selon Ryszard Stemplowski¹⁰⁶, on peut parler d'une administration hégémonique des politiques européennes, car les Etats membres ne sont pas égaux dans l'influence sur la formation des politiques européennes, il se forme un groupe hégémonique, un groupe de pays "créant le système, et qui est valorisé de manière d'autant plus forte qu'il satisfait mieux les intérêts communs des membres de ce groupe, qui occupe alors une place médiane entre la domination et la légitimation de l'orientation prise"¹⁰⁷. Une eupéanisation d'une politique nationale doit donc passer par l'intégration à ce groupe et la construction d'une communauté d'intérêt.

Cette adaptation est synonyme du processus "d'intégration" à l'UE. L'Etat membre adapte sa structure diplomatique au fonctionnement de l'UE, en s'insérant dans le réseau diplomatique européen, pour mieux défendre son point de vue, et se construire une position crédible, lui permettant de défendre ses intérêts envers l'extérieur, à travers la force diplomatique européenne.

¹⁰⁶ Directeur de l'Institut Polonais des Affaires Etrangères jusqu'en 2004.

¹⁰⁷ Ryszard Stemplowski, "Hegemon w UE?", *PPD*, tome 4, n°1 (17), janvier-février 2004.

Le cas polonais est révélateur de ce processus, en particulier sur sa politique orientale envers l'Ukraine, du fait de la grande différence de points de vue entre la Pologne et la majorité des partenaires européens. En effet, comme nous le verrons dans cette partie, la Pologne a occupé une place particulière dans cette logique d'intégration. Le triangle de Weimar a aussi eu pour fonction d'accélérer la "socialisation" de la Pologne, et une des craintes de ses partenaires a été justement une réticence forte de la part de la Pologne à s'adapter à la logique communautaire. Et sur le rapport à l'Ukraine, les positions étaient relativement éloignées, la Pologne a du relever un défi de taille, pour concilier les dimensions orientales et occidentales de sa politique étrangère.

Nous verrons ainsi, quels ont été les efforts d'adaptation de la Pologne en terme de politique envers l'Ukraine, avant son adhésion, puis dans quelle la "révolution orange" a été le catalyseur d'une européanisation de la politique orientale polonaise, avant de connaître un sérieux ralentissement, avec l'arrivée au pouvoir du parti PiS. Et enfin, comment le gouvernement successeur a tenté de reconstruire la dimension européenne de la politique orientale envers l'Ukraine.

Chapitre 6: Construction de la position polonaise au sein de l'UE par l'eupéanisation de la politique orientale polonaise (1999-2004)

La Pologne cherche à valoriser sa politique orientale également dans sa relation aux partenaires européens, c'est ainsi qu'avant même d'adhérer, la Pologne par anticipation cherche à poser sa marque sur la politique étrangère de l'UE, afin qu'elle soit également un outil de sa sécurité et prospérité. Cependant la proximité entre les Etats-Unis et la Pologne, ainsi que le scepticisme de cette dernière quant à l'émergence de l'UE sur la scène internationale affaiblissent d'emblée sa position. Ainsi, les premières tentatives d'eupéanisation de la politique orientale envers l'Ukraine ne sont pas reprises par les Etats membres de l'UE, malgré un soutien croissant à la PESC de la Pologne. Mais son adhésion et la "révolution orange" en 2004 changent la perception à la fois de la situation politique ukrainienne en UE, et le rôle que la Pologne peut jouer entre l'Ukraine et l'UE.

6.1 Stratégie d'intégration à l'UE par la politique orientale

6.1.1 Quelle eupéanisation de politique orientale polonaise avant son adhésion à l'UE?

a) L'UE comme alternative au minimalisme de la politique orientale polonaise?

La Pologne considère peu à peu l'UE comme un vecteur efficace pour donner plus de résonance à sa politique orientale envers l'Ukraine. Il ressort du débat sur la réalité de la politique orientale polonaise, et sur la nécessité de réévaluer ses objectifs pour l'adapter aux capacités de la diplomatie polonaise, que l'UE permettrait de combler la faiblesse polonaise. L'UE est privilégiée du fait du potentiel de développement des échanges économiques entre l'Ukraine et les Quinze et de l'intérêt que l'Ukraine porte à un accès au marché commun. Mais l'UE a également un potentiel crédible en matière de soutien aux réformes économiques et politiques en Ukraine. Surtout après la réorientation des priorités de la politique étrangère des

Etats-Unis, qui se désengagent de la région. Cette solution est préconisée en particulier par les "engageurs". Néanmoins, malgré un certain consensus sur la nécessité d'adapter la Politique orientale aux pratiques des partenaires européens, les propositions polonaises pour une politique orientale de l'UE ne paraissent pas être très "européanisées", c'est-à-dire, qu'elles ne correspondent pas à un consensus entre Etats membres, comme nous le verrons plus loin.

Par ailleurs, si la différence entre la Pologne et l'Ukraine en matière de sécurité territoriale n'est pas particulièrement accrue par l'adhésion de la première à l'OTAN, la différence de niveau de vie risque de s'amplifier. La Pologne reçoit une aide plus importante de la part de l'UE que l'Ukraine, et elle s'intègre également plus intensément dans les échanges économiques de l'UE. Les risques des déstabilisation venant autant des problèmes de développement économique que des instabilités politiques, la Pologne ne souhaite donc pas qu'une nouvelle frontière émerge au sein de l'Europe. La Pologne s'engage dans une action de promotion de l'Ukraine auprès des Etats membres de l'UE, en soulignant son appartenance à l'Europe, son importance stratégique pour l'UE, ainsi que son potentiel économique.

La politique orientale sera également l'occasion d'apporter une plus-value économique et géopolitique à l'UE, en conformité avec la particularité de la Pologne¹⁰⁸. La première logique de l'eupéanisation de la politique orientale de la Pologne semble être ainsi la transposition de celle-ci au niveau européen. En d'autres termes, il s'agit de mettre les outils de l'UE au service de la politique orientale polonaise. La politique extérieure de l'UE étant sous le régime de l'intergouvernementalité, il s'agit donc de proposer ce projet aux partenaires, et de les convaincre de l'intérêt de cette nouvelle politique. En effet, pour éviter que l'UE n'ait un impact trop négatif sur les relations entre la Pologne et l'Ukraine, étant donné les orientations des Quinze en ce qui concerne l'Ukraine, la Pologne a préféré faire évoluer les relations entre l'UE et l'Ukraine.

¹⁰⁸ "For obvious historical and geographical reasons, in Poland we attach particular importance to the development of relations with our Eastern neighbours. I have in mind at this point first of all Ukraine, where democracy is not yet firmly established (...). I am confident that following our accession to the EU, and with the Union's full backing, we shall be even more successful in this field of endeavour. (...) Poland will stabilise security and democracy in the whole region. Poland's participation in the Common Foreign and Security Policy, conceived in this way, will enhance the EU policy towards its Eastern neighbours, contributing to the development of open and partner-like relations with countries remaining outside the enlarged Union." Discours de Włodzimierz Cimoszewicz, MAE de la Pologne, Copenhague, 1er février 2002

b) La Politique orientale polonaise au secours du minimalisme européen?

Les relations entre l'Ukraine et l'Union européenne sont relativement timides, les Etats membres de l'UE ne montrant qu'un enthousiasme limité à leur développement, comme le révèle la durée de la ratification par les Quinze de l'Accord de Partenariat et de Coopération, signé en juin 1994, entré en vigueur 4 ans plus tard. Les relations sont dominées dans les années 1990 par l'aide à la fermeture de la centrale de Tchernobyl. Dans le cadre de l'APC, une série d'accords sont conclus sur le textile, la sidérurgie, mais ces domaines étant relativement protégés par l'UE, les tensions émergent entre les deux partenaires. Enfin, dans le cadre du programme TACIS, l'UE s'engage dans le soutien au développement du secteur privé, à la stabilité sociale notamment¹⁰⁹.

Lors du Sommet d'Helsinki en décembre 1999, le Conseil Européen adopte une stratégie commune envers l'Ukraine, proche de celle adoptée plus tôt envers la Russie, mais les relations politiques seront plus développées avec la Russie qu'avec l'Ukraine, notamment, du fait de la crise politique qui éclate en Ukraine en 2000. L'Ukraine insiste par ailleurs pour avoir une perspective d'adhésion à l'UE, et publie une série de mémorandum en 2000, dans lesquels elle prévoit une adhésion à l'horizon 2010-2011 à l'UE, alors que celle-ci préfère clairement s'en tenir au développement du partenariat. La priorité de l'UE dans sa relation avec l'Ukraine est notamment la lutte contre l'immigration clandestine, et la coopération pour un meilleur contrôle de la frontière longue de 2000 km entre l'Ukraine et la Russie.

Enfin, à l'approche de l'élargissement de l'UE, la Commission lance la proposition "Europe élargie – nouveau voisinage", qui sera à l'origine de la Politique Européenne de Voisinage, visant à donner un cadre pour les relations avec les Nouveaux Etats Indépendants Occidentaux (NEIO), c'est-à-dire les Etats entre les Pays d'Europe Centrale et Orientale, les anciens membres du bloc soviétique ayant vocation à adhérer à l'UE, et la Russie. Ce nouveau sigle et la politique qui l'accompagne sont accueillis avec retenue en Ukraine¹¹⁰.

Pour "européaniser" ou porter au niveau européen la politique orientale de la Pologne, la diplomatie polonaise va s'employer à critiquer la relation entre l'UE et l'Ukraine. La Politique Européenne de Voisinage est insuffisante, et l'UE devrait reconnaître la vocation de

¹⁰⁹ Agnès Bon, "Ukraine-UE. Regain d'intérêt réciproque", *Le Courrier des pays de l'Est* 2004/2, n° 1042.

¹¹⁰ La PEV est décrite comme une nouvelle "Yalta silencieuse", cité dans Vitaliy Denysyuk, "Un partenariat entre l'Union et les NEIO, transition en vue d'intégration ou intégration pour une transition?" *Revue du Marché Commun et de l'UE*, n° 487, avril 2005.

l'Ukraine à adhérer à l'UE. La Pologne s'inquiète des conséquences de l'élargissement de l'UE sur l'ancrage occidental de l'Ukraine, car la nouvelle frontière, qui se raffermira avec l'élargissement de la zone Schengen risque de placer l'Ukraine dans une dépendance plus forte de la Russie, qui pourra maintenir des tarifs préférentiels d'échanges et des facilités de circulation, alors qu'elle-même ne le pourra plus. L'enjeu est plutôt symbolique que matériel, les échanges étant relativement faibles entre la Pologne et l'Ukraine, et l'importance du trafic transfrontalier étant peut-être surévalué.

La Pologne souhaite surtout profiter de l'ambition européenne de développer une vision stratégique de l'Ukraine, une vision "courageuse", et souhaite pousser l'UE à marquer sa souveraineté, par rapport à la Russie, surtout dans le contexte de la formation de la zone de libre échange au sein de la CEI. En somme, il s'agit de donner une perspective d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, de dépasser le "tout sauf les institutions" de Prodi, pour contrebalancer les rapprochements entre la Russie et l'Ukraine, et éviter une désillusion ukrainienne face aux hésitations de l'UE.

6.1.2 Les propositions polonaises

Le 16 octobre 2002, Varsovie accueille la conférence internationale "l'Ukraine en Europe", qui rassemble d'éminents invités, notamment le président ukrainien L. Koutchma, V. Iouchtchenko, ex Premier ministre, leader du parti "Notre Ukraine", G. Persson, Premier ministre suédois, et J. Solana, le haut représentant pour la PESC. L'ambition de cette conférence est la promotion de l'intégration de l'Ukraine à l'OTAN et à l'UE. A l'occasion de cette conférence, le président Kwaśniewski a rappelé l'engagement de la Pologne aux cotés de l'Ukraine pour un rapprochement avec les structures euroatlantiques, et que ce processus de rapprochement prendrait nécessairement du temps¹¹¹. Cette conférence marque un premier rapprochement entre la Pologne et la Suède, en ce qui concerne les relations avec les futurs Voisins orientaux de l'UE élargie. La Pologne cherche à rassurer la Suède et la Finlande, sur le fait qu'une politique vers les voisins orientaux ne remettrait pas en cause "la dimension nordique" de l'UE¹¹².

¹¹¹ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Oświadczenia uczestników konferencji "Ukraina w Europie". 16 octobre 2002, Varsovie.

¹¹² DZIEWULSKI, Robert, "Inicjatywa Wider Europe – New Neighbourhood – geneza i stan prac", Analiza UKIE [Bureau du Comité pour l'intégration européenne], n°11-13, publié le 25/04/2003.

En 2003, la Pologne publie un "non-paper" où elle propose une nouvelle politique pour l'UE envers les "nouveaux voisins orientaux de l'UE élargie"¹¹³, en réaction à l'ouverture offerte par l'initiative de J. Solana et Chris Patten, commissaire à l'élargissement pour la création d'une Politique Européenne de Voisinage¹¹⁴.

Dans la continuité de ses positions, la Pologne espère apporter des "idées fraîches" au débat européen sur les nouvelles relations extérieures de l'UE, en offrant de partager son expérience de la région. Dans ce non-paper, la Pologne propose une politique orientale, qui se concentre en premier lieu sur l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et la Russie, les voisins directs de l'UE élargie. Elle propose une approche dans un cadre commun, voulant assurer une certaine solidité institutionnelle à cette politique, tout en privilégiant une approche différenciée de chaque pays, en fonction de la situation propre du partenaire. La nouvelle politique orientale de l'UE devrait permettre la coordination des actions des Etats membres, des institutions communautaires, avec les autres politiques communautaires, telle que la "dimension nordique", ou les politiques d'aides. Elle devrait être organisée en 3 piliers, d'une part avec un pilier intergouvernemental, un pilier communautaire, et enfin un pilier non gouvernemental afin de profiter de l'expérience des ONG dans ces pays. A moyen terme, un espace européen intégré de coopération politique et économique serait formé.

Plus particulièrement en ce qui concerne l'Ukraine, la Pologne préconise la reconnaissance par l'UE du "choix européen" de l'Ukraine, afin de donner une perspective de relations *au moins égales* à celles que l'UE entretient avec la Russie, pour soutenir les courants "réformistes" en Ukraine.

L'objectif de la dimension orientale de la politique extérieure de l'UE devrait être d'assurer la stabilité régionale en laissant les partenaires de l'UE contribuer à la PESC, et en soutenant la démocratisation des régimes politiques, la modernisation sociale, les réformes économiques, la lutte contre la corruption. Les instruments dont dispose l'UE, sont les capacités d'investissements des Etats membres, le soutien à l'élargissement de l'OMC, et la coopération en matière d'infrastructures de transport de l'énergie. L'UE devrait également

¹¹³ Version anglaise du non paper de 2003 <http://www.mfa.gov.pl/Non-paper.with.Polish.proposals.concerning.policy.towards.the.new.Eastern.neighbours.after.EU.enlargement.2041.html>

¹¹⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334_001_en.pdf

soutenir une modernisation de la surveillance des frontières de ses voisins orientaux, afin de pouvoir flexibiliser le régime de visas de la zone Schengen.

Enfin, la Pologne propose que l'avancée de la coopération entre l'UE et chacun des pays concerné par la dimension orientale soit conditionnée par le niveau de démocratie du pays.

Le financement de cette politique serait assuré par la synergie entre les programmes INTERREG et TACIS, et par la création d'un Fond Européen pour la démocratie, ou la liberté, soutenant les ONG dans la région.

6.2 Les malentendus sur la Politique orientale entre les partenaires européens et la Pologne

6.2.1 Que signifie le "powrót z Europy" pour la Pologne?

a) Quel projet européen pour la Pologne?

L'intégration à l'UE est un des objectifs stratégiques de la Pologne après la chute du communisme, c'est l'idée du "Powrót z Europy", le retour à l'Europe. En somme, la Pologne retourne à la Communauté occidentale à laquelle elle appartient légitimement, et dont elle partage les valeurs. L'UE doit permettre un équilibre entre les puissances européennes, et ne constitue pas une menace pour l'identité nationale polonaise, elle est au contraire un moyen de la préserver. Le retour à l'Europe est ainsi un choix de civilisation, le retour aux racines chrétiennes, la reconnaissance de la contribution polonaise à la réconciliation européenne, grâce à l'action de Solidarność¹¹⁵. Si l'UE est perçue comme une puissance économique qui aidera au développement économique de la Pologne, le projet politique a également une certaine résonance, la réconciliation des nations européennes étant une des valeurs ajoutées de la construction européenne pour les Polonais.

L'intégration européenne est sectorielle, avec une mise en commun de la prise de décision dans certains domaines comme la Politique Agricole Commune, l'Union Economique et Monétaire, etc. mais elle reste une Communauté d'Etats souverains, et de ce fait, il semble que la Pologne traite l'intégration européenne plutôt sous l'angle intergouvernemental classique¹¹⁶. Les gouvernements de Buzek (AWS) et Miller (SLD) qui négocient l'adhésion ne sont pas hostiles au transfert de compétences, et considèrent l'UE comme la seule alternative viable pour soutenir le développement de la Pologne. Ces partis considèrent l'adhésion de la Pologne à l'UE comme une chance, un moyen pour accélérer la modernisation et l'ouverture à l'internationale de la Pologne, surtout dans le domaine économique¹¹⁷. En ce qui concerne la politique étrangère commune, l'UE est un moindre mal, et la Pologne ne sera forte qu'à l'intérieur d'une Europe forte.

¹¹⁵ Discours du MAE polonais Bronisław Geremek à l'occasion de l'inauguration des négociations d'adhésion à l'UE, Bruxelles, le 31 Mars 1998, consultable sur <http://www.ena.lu/>

¹¹⁶ Holger Münch, *Leitbilder und Grundverständnisse der polnischen Europapolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p 15.

¹¹⁷ Holger Münch, *Leitbilder und Grundverständnisse der polnischen Europapolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p 95

Mais pour le moment, l'UE ne semble pas offrir les garanties pour la sécurité polonaise qu'offre l'OTAN *a priori*, elle n'est pas perçue comme jouant un rôle important dans la stabilité géopolitique, même régionale, comme l'illustre aux yeux des Polonais les difficultés dans la gestion de la crise des Balkans.

A cela s'ajoute les méfiances des opinions publiques occidentales à l'entrée dans l'Union des ex membres du bloc soviétique, avec la peur d'une immigration massive en provenance de ces derniers, et le doute sur la stabilité démocratique des ces pays. Et surtout, les futurs élargissements sont soumis à caution, ce qui contrevient aux ambitions polonaises de faire de son rôle régional et de son soutien à l'Ukraine une force pour son intégration européenne.

Du côté polonais, on craint une perte de la souveraineté fraîchement retrouvée, avec une influence grandissante de l'acquis communautaire sur l'organisation de la société polonaise, qui pourrait mettre à mal les libertés nouvelles, en matière de vie religieuse par exemple, mais aussi en matière de politique étrangère. La souveraineté, comprise comme "l'indépendance de l'Etat de tout autre pouvoir dans sa relation à d'autres sujets du droit international, ainsi que l'autonomie dans la régulation des affaires internes, de manière non délimitée par aucun facteur extérieur, dans la limite du droit des autres pays, en accord avec les principes du droit international"¹¹⁸, étant définie comme moteur de la politique étrangère révèle un certain degré de méfiance par rapport aux puissances européennes, et à leur influence dans le cadre européen.

b) Une adhésion progressive à la politique étrangère commune

Ainsi, lorsque la PESC émerge après la rencontre de Saint Malo en 1998, la Pologne a le sentiment d'être exclue de la prise de décision, et se méfie d'une politique commune européenne qui pousserait les Etats-Unis "hors" de la sécurité européenne, et ouvrirait la porte à une influence russe en la matière¹¹⁹. En effet, pour la Pologne, la PESC est d'une part irréaliste mais risque également de faire "exploser la cohésion de l'Alliance"¹²⁰, et elle craint de se retrouver entre les Etats-Unis qui favorisent des coalitions en fonction des missions et

¹¹⁸ Définition de K. Skubiszewski, premier MAE de la Pologne après 1989, cité par Stanisław Konopacki, "Problem suwerenności w UE", *Studia Europejskie*, CEUW, n°3 (47), 2008.

¹¹⁹ Marcin Zaborowski, "From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the 21st century", *Occasional paper n°56*, ISS EU, décembre 2004.

¹²⁰ Marcin Zaborowski, *op.cit*

un directoire européen de sécurité, dominé par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Ces craintes ne sont pas partagées par les initiateurs de la PESC, notamment la France et l'Allemagne.

Mais il apparaît que la Pologne n'est pas tout à fait isolée en Europe sur la question du rapport entre l'Alliance et l'émergence de la PESC, et ainsi, elle va adhérer au projet, et soutenir le développement de capacités de défenses autonomes pour l'UE, *en complémentarité* de l'OTAN¹²¹. La Stratégie de sécurité européenne publiée en 2003 est accueillie avec satisfaction par Varsovie, car l'OTAN y est reconnu. La Pologne ne souhaite pas trop tendre les relations avec ses partenaires de l'UE, et l'idée d'une Pologne forte à travers une UE forte est plus largement répandue, surtout auprès de la population.

Mais, la posture de défenseur des intérêts des Etats-Unis que s'est forgée la Pologne par une attitude très démonstratrice de sa loyauté transatlantique affaiblit sa position. La France notamment se méfie d'une Pologne trop atlantiste, qui semble aller contre la version de l'intégration européenne qu'elle promeut.

c) La réception de la POP dans le contexte de l'adhésion à l'UE

Dans ce contexte, une Pologne soutenant bruyamment l'adhésion de l'Ukraine à l'UE¹²² envoie des signaux plutôt négatifs quant à la représentation qu'elle se fait de la construction européenne, car si l'Ukraine doit adhérer, cela risque d'aggraver la faiblesse de la cohérence politique de l'UE du point de vue français notamment. L'adhésion de l'Ukraine, servant surtout un soutien plus efficace à son développement économique, semble révéler une approche plus proche de l'idée anglo-saxonne de l'intégration européenne, celle de l'Union européenne comme grand marché. Il faut cependant nuancer cette idée, car, si l'admiration des Polonais, surtout des élites, pour le modèle américain ne fait pas de doutes, le coût social des réformes, l'attachement à certains filets de sécurité sociaux rapprochent plutôt les Polonais des autres modèles économiques continentaux. D'ailleurs, un des mots clés de la vision que la Pologne a

¹²¹ Marcin Zaborowski, *op.cit*

¹²² Le 3 février 1998, le Premier Ministre de la République de Pologne, Monsieur Jerzy Buzek a donné une conférence à Bonn sur le thème "Le futur de la Pologne dans une Europe unifiée", où il met en avant "la capacité de la Pologne à maintenir des relations politiques de bon voisinage à l'égard de la Russie et de l'Ukraine, et ceci au bénéfice de l'Europe", <http://www.europarl.europa.eu/enlargement/applicants/p.htm>, par ailleurs, B. Geremek, lors du discours d'inauguration des négociations d'adhésion à l'UE déclare que "It is our conviction that Poland's membership in the European Union is beneficial from the point of view of security and stability on the continent. Developing further the already good relations with all its neighbours and regional co-operation, Poland will stabilise security and democracy in the whole region. Poland's participation in the Common Foreign and Security Policy, conceived in this way, **will enhance the EU policy towards its Eastern neighbours, contributing to the development of open and partner-like relations with countries remaining outside the enlarged Union**", souligné par EB.

de la coopération européenne, dès le début est la "solidarité". L'intérêt de militer pour un rapprochement économique entre l'Ukraine et l'UE est plutôt lié à l'ambition de la diplomatie polonaise de valoriser les atouts de l'Ukraine, pour étayer son argumentation pro élargissement. Dans le même temps, la Pologne craint en même temps de perdre ses relations particulières avec ses voisins orientaux, notamment l'Ukraine en s'intégrant à l'UE.

Un débat révélateur de l'incompréhension relative entre la Pologne et ses partenaires européens a été celui de l'adaptation du régime de visas polonais pour les Ukrainiens, aux conditions de la zone Schengen.

La question des visas et de l'ouverture des frontières est récurrente dans la relation entre la Pologne et l'Ukraine, dès leurs indépendances. Entre geste concret de rapprochement et pressions politiques internes du fait de la peur du flot d'immigrés se déversant sur un marché du travail polonais déjà bien mal en point, la situation offrait une maigre marge de manœuvre. La Pologne a longtemps hésité à ouvrir ses frontières aux Ukrainiens du fait du manque de contrôle à la frontière entre l'Ukraine la Russie, mais aussi avec la Transnistrie, où transitent beaucoup de marchandises illégales. A cela vient s'ajouter la perspective de l'adhésion à la zone Schengen, qu'implique l'élargissement de l'UE. Le consensus est plus faible sur cette question que sur les autres domaines de la coopération polono- ukrainienne.

Pour Zdzisław Najder¹²³, cette question est récurrente et son importance a été gonflée du fait du peu d'instruments qu'a la Pologne à sa disposition pour mener sa politique orientale, ce qui l'a poussé à utiliser la politique d'immigration comme instrument principal de la politique orientale¹²⁴. La symbolique de la libre circulation est très forte pour les Ukrainiens comme pour les Polonais, et l'ouverture de l'accès au marché du travail aurait été une preuve de soutien effectif bien qu'indirect au développement économique de l'Ukraine, par les transferts financiers (*remittances*). Les critiques s'opposent à l'introduction de visas payants et contraignants pour les Ukrainiens parce qu'elle aurait des conséquences néfastes sur le commerce transfrontalier. Le coût du visa rendrait moins attractive la différence de prix des marchandises de part et d'autre de la frontière, et aggraverait la pauvreté de la région en privant les personnes faisant la navette d'une partie de leurs revenus.

¹²³ Zdzisław Najder est avant tout un historien de l'art, mais a il également été une figure importante de l'opposition polonaise, collaborateur à Radio Free Europe. Après la chute du communisme, il poursuit son engagement politique en Pologne, où il occupe le poste de chef des conseillers du Premier ministre Jan Olszewski. Il est un des commentateurs les plus assidus de la politique orientale polonaise.

¹²⁴ Zdzisław Najder, "The Polish Eastern Policy Debate", YFPF, 2001.

Pour Z. Najder, l'option choisie par la Pologne n'avait ni de portée de long terme, ni sur une partie significative de la population ou du territoire ukrainien. Pour lui, le développement des infrastructures de passage des frontières, facilitant et accélérant le transit tant des personnes que des marchandises est plus urgent et plus efficace. Par ailleurs, s'opposer d'emblée à un acquis communautaire aussi important et symbolique pour l'intégration européenne a été dommageable pour la position polonaise en Europe, et a fait perdre de vue les objectifs de la zone Schengen, qui ne sont pas de fermer les frontières extérieures de l'UE, mais de supprimer les frontières internes.

L'idéal, pour la politique orientale polonaise étant de réduire les différences de niveau de vie de part et d'autre de la frontière orientale, des moyens plus larges doivent être employés que "seulement" l'ouverture de la frontière. Mais la Pologne n'en avait pas forcément la capacité ni économique ni financière.

La Pologne a retardé le plus possible l'introduction des visas payants pour les Ukrainiens, mais aussi les Biélorusses et les Russes, cherchant par ailleurs à obtenir un régime spécial pour l'entrée des Ukrainiens en Pologne. La liste "noire" de l'UE n'a été adoptée qu'en 2002, mais la Pologne n'a pas inclus ni l'Ukraine, ni la Russie, ni la Biélorussie. Ensuite, ce n'est qu'en octobre 2003, que le régime des visas payants a été introduit pour les immigrants d'Ukraine.

6.2.2 Frictions entre le couple franco-allemand et la Pologne sur la Politique Orientale

a) L'Ostpolitik ou le principe du "*Russia First*"

L'Ostpolitik allemande avait pour but l'unification des deux Allemagnes, et après la fin de la Guerre froide, l'Allemagne a cherché, en même temps que les autres puissances occidentales, à ne pas déstabiliser la Russie. Les relations se sont rapidement développées entre les pays, et l'Allemagne surtout sous G. Schröder et V. Poutine. La nouvelle Ostpolitik allemande a donc gardé le cap sur Moscou¹²⁵. L'Allemagne qui est un partenaire commercial

¹²⁵ Bodgan Koszel, "Polityka wschodnia Niemiec w początkach XX wieku", *Zeszyty niemoznawcze*, PISM, n°1, 2007.

important de la Russie¹²⁶ et développe son approvisionnement en hydrocarbures en provenance de la Russie, cherche à rapprocher l'UE de la Russie. Il s'agit pour elle de soutenir la modernisation de l'économie russe, et son intégration à l'économie mondiale, en apportant son soutien à l'adhésion russe à l'OMC par exemple.

L'Allemagne s'est par ailleurs activement engagée dans l'intégration des 8 pays candidats d'Europe centrale, et a soutenu leurs réformes économiques et politiques. C'est cette fonction que la Pologne souhaiterait avoir pour ses voisins orientaux. La Pologne voit en l'Allemagne un partenaire naturel pour sa politique orientale envers l'Ukraine, du fait de son expérience et de sa connaissance de l'Europe centrale, mais surtout du fait de sa nouvelle position de force au sein de l'UE.

Mais il semble que les objectifs des politiques orientales des deux pays divergent, notamment sur la place que la Russie devrait avoir dans la politique étrangère de l'UE.

Ainsi, il y a un consensus large sur le fait que l'Allemagne soit le partenaire européen à convaincre en priorité, pour concrétiser une politique orientale de l'UE, mais dans une acception plus au goût de la vision polonaise. En effet, si la Pologne se sent plus proche de l'Allemagne en ce qui concerne la conception des relations entre l'OTAN et la PESC, un rapprochement sur la politique orientale demeure bloqué par une différence d'approche du "facteur russe"¹²⁷. Ainsi, l'engagement de l'Allemagne en Ukraine est important, en termes politiques, mais aussi financiers¹²⁸, cependant ce soutien ne vise que la stabilisation de l'Ukraine sans adhésion à terme à l'UE, contrairement aux ambitions de la politique orientale polonaise.

Par ailleurs, pour l'Allemagne, la Pologne doit avant tout améliorer ses relations avec la Russie, pour s'adapter aux priorités de l'UE et favoriser la stabilité en Ukraine, plutôt que de se rapprocher des Etats-Unis en la matière. En d'autres termes, les intérêts de moyen termes des politiques orientales polonaises et allemandes convergent, mais l'Allemagne attend

¹²⁶ L'Allemagne est une des destinations principales des exportations russes, et un des premiers investisseurs étrangers, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/RussischeFoederation/Wirtschaft.html>

¹²⁷ Kai Olaf Lang, "Skazanie na siebie", in ZABOROWSKI, Marcin, OSICA, Olaf (dir) "Nowy członek „starego” Sojuszu Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa [Nouveau membre, vieille Alliance, l'allié Pologne en tant que nouvel acteur de la politique de sécurité euroatlantique]" *Center for International Studies (CSM, Varsovie)*, 2002.

¹²⁸ L'Allemagne est engagée à travers ses fondations politiques dans le conseil aux réformes en Ukraine, et elle contribue pour une part importante au programme communautaire TACIS

de la Pologne qu'elle révisé "sa russophobie notoire", et qu'elle ne considère plus les relations avec l'Ukraine et avec la Russie comme contradictoires ou concurrentes¹²⁹.

b) La Politique orientale polonaise dans le Triangle de Weimar

Le Triangle de Weimar offre un cadre privilégié à la Pologne pour faire converger les positions allemandes vers les siennes et leur donner un soutien puissant, celui du couple franco-allemand. Il a été fondé en 1991, afin de donner un cadre à un rapprochement entre l'Allemagne, la Pologne et la France en vue de l'adhésion de la Pologne à l'UE, dans l'idée de veiller au développement stable de la Pologne et de favoriser la réconciliation germano-polonaise.

La Pologne souhaite utiliser ce forum de discussion pour faire adhérer la France et l'Allemagne à sa vision des relations que l'UE devrait développer avec l'Ukraine. Le Triangle de Weimar est la structure idéale pour convaincre l'acteur européen le plus important, l'Allemagne, tout en alliant la France, qui craint une domination trop forte de l'Allemagne en Europe centrale¹³⁰. En effet, aux yeux des Polonais, le couple franco-allemand traite l'Ukraine comme appartenant à la sphère d'influence russe, et s'oppose à un élargissement de l'UE à l'Ukraine pour cette raison en particulier¹³¹.

Ainsi la thématique de l'Ukraine est abordée dans la coopération trilatérale, surtout à l'approche de l'adhésion de la Pologne à l'UE¹³², mais les tensions entre les 3 pays, du fait de la guerre en Irak en particulier, freinent toute coopération concrète. La Pologne semble donc vouloir utiliser sa politique orientale pour assurer le respect de la particularité dans la diplomatie européenne, mais est largement handicapée par sa politique de fidélité aux Etats-Unis en la matière.

¹²⁹ Kai Olaf Lang, "Skazanie na siebie", *op.cit.*

¹³⁰ Zdzisław Najder, "The Polish Eastern Policy Debate" *Yearbook of Polish Foreign Policy*, PISM, 2001.

¹³¹ En juillet 2000, la France et l'Allemagne publient un rapport sur les futures frontières de l'UE où un éventuel élargissement à l'Ukraine est décrit comme "mouvement politique malavisé", cité dans Andrzej Harasimowicz, Przemysław Żurawski vel Grajewski, "Etats-Unis policy towards Russia and Ukraine – the tasks for Polish Foreign Policy", *Studies and Analyses*, Fondation Polska w Europie, vol II n°3, 2003.

¹³² "Ils ont eu des échanges de vues approfondis sur les perspectives de renforcement des relations de partenariat avec la Russie ainsi qu'avec les autres « nouveaux voisins » de l'Union élargie, en particulier l'Ukraine, et se sont mis d'accord pour la poursuite de ces échanges." Déclaration sur l'avenir de la coopération dans le triangle de Weimar, à l'occasion du Vème Sommet, le 9 mai 2003 à Wrocław, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/ressources_documentaires/europe-ue/declaration_sur_l_avenir_de_la_cooperation_dans_le_cadre_du_triangle_de_weimar-wroclaw.2035.html

6.3 Le tournant européen de la Politique orientale polonaise avec la "Révolution orange" de 2004

6.3.1 La "Révolution Orange" vue de Pologne

a) L'euphorie polonaise

Dans le contexte du rapprochement entre la Russie et l'Ukraine, la pression augmente en Ukraine chez les partisans d'une intégration à l'UE mais aussi en Pologne.

Tous les éléments étaient réunis pour une crise politique en Ukraine; des attentes fortes concernant un changement dans l'organisation économique et politique de la société; une réforme de la Constitution, un développement de la décentralisation, la lutte contre la corruption, un besoin de sortir de la crise de confiance dans le système politique etc. et Ianoukovitch semblait incarner un pas en arrière dans ces domaines¹³³. Ainsi, selon J. Konieczna, la question du positionnement international de l'Ukraine n'était pas initialement au cœur des revendications. La tension est montée tout au long de la campagne, avec une intervention croissante d'acteurs russes, et la montée de la peur des risques de séparatisme. Les manifestations ont pris une réelle ampleur après l'annonce de la victoire de Ianoukovitch au second tour le 21 novembre 2004 et l'accusation par Iouchtchenko de fraudes massives.

Mais déjà, le 22 octobre 2004, la Diète polonaise lançait un appel aux leaders ukrainiens à respecter les standards démocratiques. Dès les premières discussions autour des résultats du premier tour, W. Cimosewicz s'est rendu en Ukraine, en qualité de représentant du Conseil de l'Europe, dont la Pologne avait la présidence¹³⁴.

Pour les dirigeants politiques polonais, les événements en Ukraine offrent une opportunité inespérée de s'investir concrètement dans la stabilité politique en Ukraine, et de faire pencher la balance en faveur d'une orientation réelle vers l'UE. L'intervention polonaise en Ukraine n'était pas dirigée contre la Russie, mais contre une déstabilisation éventuelle de l'Ukraine, même si l'enjeu était dans une certaine mesure de réaffirmer l'ancrage ukrainien en Europe, en réaction à une distanciation croissante de l'UE. Il ne s'agit pas de sélectionner et de soutenir un candidat, mais d'assurer le déroulement selon les règles démocratiques du scrutin.

¹³³ Joanna Konieczna, "Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn" *Prace OSW*, Juillet 2005, Varsovie.

¹³⁴ Wojciech Zajączkowski, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2005.

Cependant, même si Kwaśniewski ne souhaite pas être accusé d'ingérence, et se garde de soutenir officiellement un candidat, il semble évident que la préférence de la Pologne aille nettement au candidat Iouchtchenko. Kwaśniewski exprime d'ailleurs sa déception par rapport au manque de volonté de Koutchma à vouloir calmer la situation politique de son pays.

En Pologne c'est l'euphorie, des manifestations de soutien ont lieu dans les grandes villes, on lit des poèmes ukrainiens, on arbore la couleur des manifestants ukrainiens. On assimile rapidement ce mouvement social en Ukraine avec Solidarność¹³⁵. La population se sent soudain très solidaire des Ukrainiens, ce qui marque également un tournant dans la politique orientale polonaise qui était jusque là portée plutôt par les dirigeants politiques, et les ONG, après la "révolution orange" l'image des Ukrainiens change radicalement en Pologne. Le fait que Ianoukovitch soit soutenu par le Kremlin a certainement contribué à la popularité du mouvement en Pologne.

Lorsque la crise éclate, et que les manifestations deviennent plus importantes, Kwaśniewski va proposer rapidement sa médiation, du fait de ses bonnes relations avec tous les acteurs de la crise. Une course au soutien aux Ukrainiens est lancée en Pologne, qui se trouve être à la veille d'une année électorale intense¹³⁶. Les partis de droite, dans l'opposition veulent profiter également de ces événements pour marquer des points, ainsi la PO (Plateforme civique, centre droit) invite Boris Tarsyuk, et PiS (Droit et Justice, conservateurs), envoie un grand nombre d'observateurs en Ukraine pour les élections¹³⁷.

b) La médiation polonaise

Le président Kwaśniewski prend contact avec les leaders européens; le Premier ministre des Pays Bas, dont le pays a la présidence de l'UE, avec la Lituanie, l'Allemagne, la France et la République tchèque mais aussi avec Javier Solana, qui accepte d'intervenir. Il reçoit le soutien de G. Bush. Dans le même temps les eurodéputés polonais multiplient les déclarations de soutien aux manifestants de Maidan.

Les présidents Kwaśniewski et Adamkus se rendent à Kiev le 26 novembre, au lendemain de l'annulation par la Cour suprême des résultats du second tour des élections. Le

¹³⁵ Jakub Jedras, "Poland Red-White and Orange" *Transition Online*, 30 novembre 2004.

¹³⁶ Elections présidentielles les 9 et 23 octobre 2005, élections législatives le 25 septembre 2005, et un référendum sur le traité instituant une constitution pour l'Europe était prévu également.

¹³⁷ Environ 3000 observateurs polonais ont été envoyés en Ukraine pour le 2nd tour des élections, dont 1200 de PiS, selon Wojciech Zajęzkowski, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2005.

président Kwaśniewski propose un plan en 3 points pour les négociations entre les deux camps ukrainiens; il s'agit de renoncer à l'usage de la force pour rétablir l'ordre, organiser le recompte des voix, et rassembler les deux camps pour trouver une sortie de crise qui soit acceptée par tous. Ainsi, une "Table ronde" ukrainienne est organisée, autour de laquelle se rassemblent, en plus des deux candidats ukrainiens, le président de la Douma, Boris Gryzlov, le secrétaire général de l'OSCE, Jan Kubis, Javier Solana. La première rencontre n'aboutit pas à de réels résultats, les parties ne s'engageant qu'à la poursuite du dialogue, mais aucune décision n'est prise sur la solution de sortie de crise, sur la réorganisation totale des élections ou seulement l'organisation du deuxième second tour.

En parallèle se tient le sommet UE –Russie, à la Haye, le 25 novembre 2004, durant lequel les événements en Ukraine sont abordés¹³⁸. La France et l'Allemagne s'alignent sur la position russe, qui exprime son scepticisme quant à l'organisation d'un tour supplémentaire.

Ce n'est qu'à la troisième rencontre, du 6 décembre, que les parties aboutissent à un accord pour l'organisation d'un deuxième second tour des élections¹³⁹. Le 3 décembre, la Cour suprême avait annulé les résultats du second tour et appelé les Ukrainiens à se prononcer une nouvelle fois, le 26 décembre 2004.

6.3.2 La Naissance de l'Europe polonaise?

Aux yeux de certains observateurs, l'intervention polonaise en Ukraine est l'illustration même de la fidélité polonaise aux Etats-Unis¹⁴⁰. Cependant, l'engagement polonais a contribué à attirer l'attention des Européens sur la situation ukrainienne. En effet, l'UE a pu grâce à l'action polonaise prouver sa capacité à jouer un rôle dans la région, ce qui pourrait changer le rapport de la Russie à l'UE, qu'elle considérait comme neutre sur le plan géopolitique jusque là, et dont l'action en Ukraine n'était pas forcément très mal perçue, car elle restait relativement limitée.

Mais avec l'adhésion de la Pologne à l'UE et après les événements de l'hiver 2004, l'UE a fait échec, dans une certaine mesure, à la stratégie russe en Ukraine, et a porté un coup au prestige qu'elle tirait de sa proximité avec l'Ukraine, à sa capacité de compréhension et de

¹³⁸ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82799.pdf

¹³⁹ Wojciech Zajączkowski, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2005.

¹⁴⁰ Jean Yves Potel, "La Politique orientale polonaise", *Pouvoirs*, n°118, 2006.

prévision des événements sociaux¹⁴¹. Un des enjeux découlant de l'engagement européen en la matière est ainsi de construire une certaine cohésion entre les Etats membres qui se sont rapidement divisés sur la question, se méfiant d'une instabilité en Ukraine, et cherchant à préserver leurs relations avec la Russie.

La médiation polonaise, aux yeux de certains observateurs polonais est la preuve empirique du succès ou du moins de la nécessité d'une politique orientale polonaise menée au niveau européen¹⁴². La Pologne a pu intervenir de manière relativement neutre, et a su être un interlocuteur crédible pour les parties présentes. Pour Olaf Osica, c'est "à Kiev que naît la politique européenne de la Pologne. Et avec elle apparaît une opportunité de renouveler l'Europe en tant que projet politique"¹⁴³. En effet, l'eupéanisation de la politique orientale polonaise dans la forme et dans le fond permettrait une réintégration de la Pologne dans l'UE, après son isolation relative, ou du moins son discrédit quant à sa volonté de renforcer l'intégration européenne¹⁴⁴. La Pologne, avec sa médiation en Ukraine a forgé un modèle d'action¹⁴⁵ et a eu recours presque naturellement aux institutions européennes pour protéger ses intérêts, sans tenter d'imposer son point de vue. Ce qui marque une rupture avec les débats antérieurs, sur la nécessité pour la Pologne de veiller à ce que l'UE ne sape pas sa souveraineté, et de ce fait le choix de "négociations dures" pour se protéger. La Pologne s'est également prouvée à elle-même et à l'UE, l'importance des institutions communautaires; la Commission et le Parlement européen.

Néanmoins, les leaders politiques polonais n'ont pas cherché à accorder leur vision de l'Ukraine avec leurs partenaires européens, puisque dès la sortie de crise, ils estiment que la "révolution orange" est la preuve même de la nécessité de donner une perspective d'adhésion à l'Ukraine. Il s'agit toujours de "faire profiter" de la relation particulière que la Pologne

¹⁴¹ Ernest Wyciszkievicz, "Kryzys polityczny na Ukrainie w kontekście relacji UE – Federacja Rosyjska" *Biuletyn PISM*, n° 56 (244), 22 décembre 2004.

¹⁴² Sławomir Dębski, "Polityka wschodnia Mit i doktryna", *Polski Przegląd dyplomatyczny*, 2006, n° 3(31).

¹⁴³ Olaf Osica, "Narodziny polskiej Europy", *Tygodnik powszechny* du 19/12/2004, disponible sur <http://tygodnik2003-2007.onet.pl/0,1207794,druk.html>

¹⁴⁴ " Il s'est avéré qu'avec l'adhésion de la Pologne et des neuf autres Etats, la cohésion politique de l'Union européenne n'a pas souffert. La Pologne n'est pas devenue – comme on nous le reprochait – «le cheval de Troie », elle ne fut pas non plus obligée de prendre des cours supplémentaires pour que les Polonais sachent comment devenir de bons Européens. Les événements en Ukraine ont démontré le contraire: il y a des situations où il vaut la peine d'écouter avec une attention particulière la voix de la Pologne, les actions polonaises édifient le prestige de l'Europe tout entière.", Information du gouvernement sur la politique étrangère polonaise, présentée à la session de la Diète, le 21 janvier 2005, par le ministre des Affaires étrangères de la R.P., le professeur Adam Daniel Rotfeld, consultable sur <http://www.ms.gov.pl/Wystapienie.Ministra.w.jezyku.francuskim.1164.html>

¹⁴⁵ Olaf Osica, "Narodziny polskiej Europy", *op. cit.*

entretient avec l'Ukraine, et d'expliquer aux partenaires européens l'importance de ce pays pour l'UE. Ainsi, la "révolution orange" a (re)donné une légitimité à la tendance plutôt "prométhéenne" de la politique orientale polonaise, et à la position spéciale que la Pologne souhaite occuper dans l'UE, en tant que "spécialiste" de l'Europe orientale, qui repose sur une méconnaissance et une défiance des autres européens envers l'Europe orientale.

Aussi, la position du MAE fraîchement nommé, Adam Daniel Rotfeld, lors de son discours annuel sur la politique étrangère à la Diète résume la nouvelle détermination de la Pologne en la matière: " Je tiens à exprimer ma conviction que l'Ukraine et l'ensemble de l'Europe de l'Est sont revenues durablement à l'ordre du jour des questions importantes dont les institutions européennes et euroatlantiques se préoccupent. Nous devons en tirer parti pour revaloriser positivement la politique actuelle de l'Occident vis-à-vis de nos voisins et surtout élaborer un «paquet d'ouverture », réaliste et significatif, pour l'équipe réformatrice de Kiev. Tombe le mythe que nos voisins de l'Est ne sont pas en mesure de faire face aux standards occidentaux de la démocratie et des droits de l'homme. Est mise en question la thèse que les nations de cette partie de l'Europe appartiennent à une autre zone de civilisation et de culture, à une autre «zone d'influences »."¹⁴⁶

La médiation polonaise est donc fortement valorisée, ouvrant la possibilité à la Pologne d'être "le promoteur de sa propre [vision] de l'Europe: non [pas une Europe] fédérale, [ni] post nationale, [ni] une Europe des Nations, mais une Europe des réalistes romantiques, exemptée d'illusions mais non d'espoirs. Solidaire et juste mais non naïve"¹⁴⁷. Ce qu'apporte la "révolution orange" à l'européanisation de la politique orientale polonaise est donc une valorisation du rôle de l'UE sur la scène internationale, et du rôle de la Pologne au sein de cette UE qui marque sa position, mais pas la recherche d'un rapprochement réel avec les autres partenaires européens, par la recherche d'un consensus sur les objectifs d'une politique orientale de l'UE.

¹⁴⁶ Information du gouvernement sur la politique étrangère polonaise, présentée à la session de la Diète, le 21 janvier 2005, par le ministre des Affaires étrangères de la R.P., le professeur Adam Daniel Rotfeld, consultable sur <http://www.msz.gov.pl/Wystapienie.Ministra.w.jezyku.francuskim.1164.html>

¹⁴⁷ Olaf Osica, "Narodziny polskiej Europy", *op. cit*

Chapitre 7: La politique orientale après 2004: une concrétisation difficile.

Après la "Révolution orange", les relations entre la Pologne et la Russie se sont aggravées, l'activisme polonais en Ukraine s'ajoutant aux conflits sur l'histoire entre les deux pays. La politique orientale polonaise visant à limiter l'influence russe en Europe Orientale, l'irritation de la Russie face à celle-ci n'est pas surprenante, surtout dans le contexte euroatlantique. Mais dans le contexte européen, cette irritation semble constituer un obstacle important à l'europanisation de la politique orientale polonaise, dans le sens de la transposition au niveau européen de cette politique. On peut observer une volonté de se rapprocher des autres Etats membres en la matière, et avec la socialisation par la participation quotidienne aux affaires de l'UE, il semble qu'une adaptation de la politique orientale polonaise est en marche. Mais l'élection de Lech Kaczyński à la présidence, et surtout la coalition gouvernementale entre PiS, SO et LPR, qui va mener une politique étrangère relativement hostile, freinent cette tendance. Ceci ajouté aux difficultés politiques auxquelles fait rapidement face la coalition "orange" en Ukraine, ne facilite pas une adhésion large des Etats membres aux propositions polonaises.

7.1 La politique orientale sous le gouvernement PiS: facteur d'isolation?

7.1.1 Après la Révolution orange, une nouvelle configuration des relations ukraino- polonaises?

Les relations entre la Pologne et l'Ukraine connaissent une embellie durant la fin de la présidence de Kwaśniewski, grâce à sa médiation et avec la volonté du nouveau président ukrainien de relancer l'intégration européenne de l'Ukraine. Ainsi, le cimetière des Aiglons de Lwów est enfin inauguré le 24 Juin 2005, ce qui marque une volonté forte de réconciliation des deux pays. Un compromis est finalement trouvé quant à l'inscription qui devait être placée sur la tombe du Soldat inconnu et qui avait causé tant de difficultés dans les négociations, on pourra désormais lire que les Aiglons sont "tombés pour leur patrie". La dimension

européenne reste au cœur de cette politique, comme l'indique la déclaration du président polonais à l'occasion de la cérémonie d'inauguration; "la réconciliation entre la Pologne et l'Ukraine constitue la dernière pierre de la construction d'une sphère de paix et d'unité en Europe"¹⁴⁸.

Mais les difficultés internes en Ukraine surgissent rapidement et les divisions au sein de la "coalition orange" atteignent une intensité surprenante, pour les Polonais. En effet, dans la logique de la comparaison entre la coalition "orange" et le mouvement de Solidarność, l'éclatement à terme était prévisible, mais le fait que dès septembre 2005, soit moins d'un an après les élections, Ioulia Timochenko se fasse limoger du poste de Premier ministre a largement rafraîchit les attentes de la Pologne.

Dans le même temps, le président Kaczyński, arrivé au pouvoir en octobre 2005, souhaite poursuivre et concrétiser la politique orientale polonaise envers l'Ukraine, mais les relations avec le nouveau président ukrainien ne sont pas aussi intimes qu'entre les deux anciens présidents polonais et ukrainiens qui avaient collaboré pendant 2 mandats.

L'enthousiasme tombe en Pologne, comme en Ukraine. En plus de cela, la coalition gouvernementale en Pologne est composée de nationalistes, qui sont traditionnellement plus méfiants vis-à-vis de l'Ukraine. Notamment, la Ligue des Familles Polonaises (LPR), qui s'oppose à l'intégration de l'Ukraine dans l'UE, ne soutient pas la politique de réconciliation et préfère centrer la politique orientale sur la question des minorités et la défense de la culture polonaise en Ukraine, ce qui est un terrain plus sensible que l'intégration européenne. De façon générale, la politique étrangère n'est pas la priorité de ce parti, et la coalition se concentre surtout sur des questions de politique interne, en particulier la lustration et la lutte contre la corruption. Elle ne développe pas de concepts nouveaux quant à la politique orientale.

Ainsi, lorsque sont organisées les élections parlementaires anticipées de mars 2006 en Ukraine, et après la victoire du parti des Régions, le gouvernement polonais envoie des signaux contradictoires à l'Ukraine. En effet, en 2004, Ianoukovitch était considéré comme un "criminel" par les leaders du PiS, mais face à l'instabilité politique en Ukraine, ils tentent de

¹⁴⁸ Andrzej Szeptucki, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2006.

prendre une posture plus neutre. Jarosław Kaczyński nouvellement Premier ministre polonais, déclare dans un premier temps ne vouloir collaborer qu'avec un gouvernement "orange", mais se ravise, au vu de la durée de la crise politique en Ukraine, et déclare s'engager à collaborer avec tout gouvernement démocratiquement élu¹⁴⁹. Ianoukovitch n'accèdera au poste de Premier Ministre qu'en Août 2006, le président ukrainien tentant d'empêcher cette nomination.

7.1.2 Une stratégie européenne contreproductive?

a) La (non) politique européenne de PiS

Le gouvernement polonais en place dès septembre 2005 a des priorités plutôt nationales, et se retrouve rapidement isolé au sein de l'UE. Le parti PiS n'adhère que de manière limitée à la logique de l'intégration européenne, et a un rapport plutôt utilitariste à l'UE. L'UE est un moindre mal pour remédier à la faiblesse de la Pologne, mais elle n'a pas de légitimité démocratique, seul l'Etat nation la possède. Ce parti cherche à faire primer le droit national sur le droit européen et ne cherche pas à ce que l'UE aie des responsabilités sur la scène internationale. La valeur ajoutée de l'UE est surtout d'équilibrer les puissances dans un cadre institutionnel qui peut protéger dans une certaine mesure les Etats plus faibles de la région¹⁵⁰. Le parti des frères Kaczyński valorise plutôt la coopération avec les Etats-Unis, mais sous une forme qui respecte la souveraineté de la Pologne.

Tout comme pour les gouvernements précédents, la politique orientale doit servir à la Pologne à se rendre incontournable dans l'UE, la Pologne ayant pour rôle de prévenir une attitude "munichoise" des Européens occidentaux face à la Russie. L'activisme polonais en Ukraine durant la "révolution orange" a suscité un certain nombre de critiques, venant notamment de la Russie¹⁵¹, et les tensions avaient été attisées par l'embargo russe sur la viande polonaise en novembre 2005, en réaction duquel la Pologne bloquait les négociations pour le renouvellement de l'APC entre l'UE et la Russie.

Une des priorités de la politique de sécurité polonaise est d'assurer la sécurité énergétique de la Pologne, par la diversification des sources d'approvisionnement,

¹⁴⁹ Andrzej Szeptucki, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2007

¹⁵⁰ Holger Münch, *op. cit.*

¹⁵¹ Wojciech Zajączkowski, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ*, 2005.

notamment. Ainsi, la Pologne se lance dans une campagne pour faire émerger le projet d'une solidarité européenne en matière d'énergie, dans laquelle l'Ukraine aurait un rôle important. Il s'agit de mettre en place un cadre commun dans lequel seraient conclus les accords des Etats membres en matière d'énergie, pour éviter des situations comme le projet Northstream, qualifié de *remake* du pacte Ribbentrop -Molotov par le MAE polonais R. Sikorski, le 1^{er} mai 2006.

Ainsi, en mai 2007, à Cracovie, puis en octobre de la même année, à Vilnius, la Pologne a participé à des rencontres sur la sécurité énergétique européenne¹⁵². Ces rencontres rassemblaient des représentants des gouvernements des Etats membres de l'UE, et de ses voisins, notamment l'Ukraine. Un des thèmes des rencontres était la concrétisation de la prolongation du pipe-line de Brody à Płock en Pologne. Il s'agit d'allier les intérêts stratégiques des deux pays, pour assurer une autonomie mutuelle, vis-à-vis de la Russie. Sur ce domaine, les deux présidents polonais et ukrainiens se rejoignent rapidement. Mais ce projet n'est pas considéré comme étant économiquement efficace¹⁵³, et l'attitude sans concession des deux présidents ne permet pas de trouver les soutiens nécessaires en UE pour concrétiser ce projet. En effet, du point de vue polonais, il s'agit de convaincre de la nécessité de ce projet, pour obtenir une aide financière de l'UE en particulier. Cette politique orientale est en continuité avec celles menées par les gouvernements polonais précédents, mais la logique de la politique orientale polonaise bute cette fois sur la réticence des partenaires européens à hypothéquer leurs relations avec la Russie, ne voulant pas être pris en otage par des présidents polonais fermé à toute concession et ukrainien isolé.

Le gouvernement dominé par PiS se démarque de ses prédécesseurs, en ce qu'il semble sourd au dialogue, et semble avoir un rapport plutôt utilitariste à l'UE. Et l'engagement de ce gouvernement dans le soutien plutôt à Iouchtchenko qu'à l'Ukraine elle-même, n'a pas été suivi des concrétisations souhaitées¹⁵⁴, le soutien à l'adhésion à l'UE a été plutôt

¹⁵² Editorial de La Lettre du Courrier des pays de l'Est, n° 39, octobre 2007, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues-collections/courrier-pays-est/lettre/lettre39.shtml>

¹⁵³ "Hydrocarbures: l'absence des grands producteurs fera du sommet de Cracovie une réunion consultative (expert)", publié le 11/ 05/ 2007, sur RIA Novosti, <http://fr.rian.ru/business/20070511/65343042.html>

¹⁵⁴ Une feuille de route avait été signée le 27 avril 2007 par les deux présidents polonais et ukrainiens, <http://www.prezydent.pl/x.node?id=1011848&eventId=11027937>. Concernant par exemple la question des visas pour les Ukrainiens, l'accord préparé par le gouvernement de J. Kaczyński qui prévoyait d'autoriser la circulations sans visa dans une bande de 50 km de part et d'autre de la frontière, après le 21 décembre 2007 a été rejeté par la Commission européenne. Ceci alors que la facilitation du passage à la frontière et de l'embauche de ressortissants ukrainiens a été une des principales revendications ukrainiennes, avant même l'adhésion de la Pologne à l'UE.

contreproductif, à contre-courant, et la coopération politique est restée relativement superficielle. La politique orientale polonaise envers l'Ukraine est passée de plateforme de discussion avec les partenaires européens à un terrain d'affrontement sur la question de l'avenir et la nature de l'UE.

Cet affrontement est révélé par le malaise qui règne en Europe, face aux crises gazières annuelles entre l'Ukraine et la Russie, l'UE se gardant d'intervenir d'un côté ou de l'autre, dans la mesure où les conséquences sur l'approvisionnement de ses Etats membres restent limitées. La Pologne se base sur ces crises pour appeler à une politique européenne de solidarité énergétique, tandis que l'Allemagne en particulier souhaite éviter que l'UE ne soit instrumentalisée par l'Ukraine face à la Russie. L'Allemagne souhaite contribuer à la stabilisation politique de l'Ukraine sans promettre l'adhésion à terme de l'Ukraine à l'UE, alors que la Pologne continue à faire pression pour que cette éventualité soit officiellement reconnue dans le cadre des négociations entre l'Ukraine et l'UE¹⁵⁵.

b) Le Triangle de Weimar: Vecteur de coalition pour la politique orientale de l'UE?

L'Allemagne, comme nous l'avons vu plus haut, est le partenaire européen le plus ardemment courtisé pour la politique orientale de la part de la Pologne. Au lendemain de la "révolution orange", la Pologne semble avoir prouvé sa capacité à créer une politique orientale efficace, et souhaite se baser sur cette expérience pour convaincre l'Allemagne. Simultanément, la politique orientale est considérée comme pouvant être un terrain favorisant la réconciliation germano- polonaise¹⁵⁶.

L'élection d'Angela Merkel au poste de chancelière le 22 novembre 2005 annonçait une amélioration possible des relations entre la Pologne et l'Allemagne, car même en étant à la tête d'une grande coalition, elle s'était engagée à rationaliser les rapports de l'Allemagne avec la Russie, et à améliorer les relations avec la Pologne. En effet, les relations entre la Pologne et l'Allemagne sous le chancelier Schröder avaient été quelque peu refroidies par la volonté de "renationaliser" la politique étrangère allemande et par le rapprochement jusqu'au

¹⁵⁵ Bogdan Koszel, "Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy", *Przegląd Zachodni*, Poznań, n°1, 2008.

¹⁵⁶ Kai-Olaf Lang, "Polacy, Niemcy i kwestia ukraińska", supplément du 16 janvier 2005, "Nowa Ukraina. Między Unią a Rosją", *Tygodnik Powszechny*, n° 3, 2005.

partenariat stratégique entre l'Allemagne et la Russie¹⁵⁷. Et lorsqu'en septembre 2005, l'accord pour la construction du gazoduc Northstream passant par la mer baltique avait été signé, la Pologne a eut une réaction de vive critique de ce projet.

Dès décembre 2005, la chancellerie se rend à Varsovie, en octobre 2006, un groupe de travail germano-polonais est mis en place pour étudier les modalités d'intégration de la Pologne au projet de Northstream¹⁵⁸. L'Allemagne cherche à apaiser les relations entre la Russie et la Pologne, tente, sans succès d'éviter que la Pologne ne mette son *veto* à la poursuite des négociations entre la Russie et l'UE en décembre 2006. En effet, l'Allemagne souhaite sécuriser ses approvisionnements en énergie, mais sa stratégie diffère de celle de la Pologne, qui est dans une logique de diversification des ressources tandis que l'Allemagne cherche à fidéliser la Russie et entretenir de bons rapports. Ceci passant aussi par de meilleures relations avec l'UE, et par la ratification de la Charte européenne de l'énergie, que la Russie cherche à renégocier. Dans ce contexte, l'Allemagne est prête à soutenir dans une certaine mesure un rapprochement entre l'UE et l'Ukraine, et donc à soutenir la Pologne dans sa démarche, tout en essayant limitant les signaux de méfiance envers la Russie de la part de la Pologne¹⁵⁹.

Par ailleurs la chancellerie semble plus proche des Etats-Unis que ne l'était le chancelier Schröder, dans ce Bohdan Osadczuk¹⁶⁰ décrit comme un triumvirat cherchant à imposer sa domination sur l'UE, le rapprochement après 2003 des présidents Chirac, Poutine, et du chancelier allemand.

Cependant, les efforts de la chancellerie buttent contre la politique européenne menée par le président Kaczyński, et son entourage, qui cultivent une méfiance envers l'Allemagne, et la Russie. Les rapports ne sont pas favorisés par la médiation française dans le cadre du Triangle de Weimar, puisque la France a une position plutôt sceptique quant à l'engagement européen de la Pologne, sentiment renforcé par l'attitude du président polonais.

Le Triangle de Weimar est de manière générale quelque peu affaiblit depuis la guerre en Irak et l'adhésion de la Pologne à l'UE, mais la politique orientale offre un nouveau

¹⁵⁷ Bogdan Koszel, "Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku", *Zeszyty niemcoznawcze*, Varsovie, n°1, 2007

¹⁵⁸ Bogdan Koszel, "Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku", *op. cit.*

¹⁵⁹ Kai-Olaf Lang, "Poland and the East", *SWP Comments*, n°23, Juin 2005, Berlin.

¹⁶⁰ Bohdan Osadczuk est un journaliste, ayant travaillé en Allemagne, citation d'une intervention lors d'une discussion sur la politique orientale polonaise, organisée les 28 et 29 octobre 2005, à Wrocław.

domaine de coopération, pour lequel ce cadre institutionnel semble particulièrement adapté. En effet, la Pologne y trouve la possibilité de lier le couple franco-allemand à son ambition et la France est directement intégrée dans la formulation de la politique orientale. Ainsi, en 2005, les 3 pays ont "évoqué l'Ukraine et la nécessité de la mise en oeuvre du plan d'action qui a été arrêté, dans ses principes, entre l'Union européenne et l'Ukraine"¹⁶¹, et en 2006, ils étaient "convenus de renforcer [leur] coopération en soutenant les efforts de l'Ukraine pour instaurer des relations plus étroites et plus fortes avec les structures euro-atlantiques. Au cours de l'année à venir, nos pays entendent accorder une attention particulière à la coopération avec l'Ukraine dans le domaine des migrations et de la sécurité aux frontières. L'Allemagne, la France et la Pologne soutiendront la conclusion d'un accord ambitieux et global entre l'UE et l'Ukraine, avec notamment un accord de libre-échange renforcé, qui créera de nouvelles bases pour la coopération avec ce pays, conformément à sa vocation européenne."¹⁶²



En d'autres termes, malgré les tensions entre la Pologne et ses partenaires, l'élan institutionnel et stratégique élaboré précédemment permet au final à la Pologne de poursuivre sa politique orientale dans l'UE. Autrement dit, malgré la faible crédibilité passagère de son "avocat", l'Ukraine est devenue un objet permanent de la politique étrangère européenne. Cependant, le successeur du président Kwaśniewski n'a pas réussi à capitaliser et transformer la médiation de la "révolution orange" en politique européenne.

¹⁶¹ Conférence de presse conjointe de M. Jacques CHIRAC, de M. Gerhard SCHROEDER, et de M. Aleksander KWASNIEWSKI, à Nancy le 19 mai 2005, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/conferences_et_points_de_presse/2005/mai/sommet_du_triangle_de_weimar_conference_de_presse_conjointe.29877.html

¹⁶² Triangle de Weimar : déclaration conjointe franco-germano-polonaise à l'occasion du Sommet tripartite de Mettlach, 5 décembre 2006 http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2006/decembre/sommet_20_06_du_triangle_de_weimar_declaration_conjointe.67692.html

7.2 Vers une concrétisation de l'eupéanisation de la Politique Orientale polonaise envers l'Ukraine?

7.2.1 Le "second retour" de la Pologne en Europe: des nouvelles opportunités pour l'eupéanisation de la politique orientale envers l'Ukraine ...

La crise politique s'installe également en Pologne, la coalition gouvernementale s'affaiblissant au fil des scandales politiques, si bien que des élections anticipées sont organisées. Un des arguments majeurs de la campagne de la PO (Plateforme Citoyenne, centre droit) est la "réintégration" de la Pologne en Europe, et la sortie de son isolation par l'instauration de relations plus pacifiées avec l'Allemagne, et la Russie notamment. On peut supposer que l'engagement dans les institutions européennes de ténors du parti, comme Jacek Saryusz Wolski, Bodhan Klich a pu inciter à cette stratégie de différenciation entre la PO et PiS.

Effectivement, dès son arrivée au pouvoir, le Premier ministre Donald Tusk se rend à Moscou puis à Berlin. Ces voyages font l'objet de nombreuses critiques dans les médias, qui l'expression d'un scepticisme fort envers l'efficacité de la "polityka uśmiechów", la politique des sourires envers la Russie¹⁶³. Ce qui est vivement critiqué est également l'absence de voyage du Premier ministre à Kiev, au début de son mandat. Pour les conservateurs, le nouveau gouvernement choisit de mener une politique calculatrice, sans envergure, qui ne sera profitable qu'à moyen terme. En somme, le gouvernement est accusé de négliger la mission de la Pologne dans la région, et de détruire la position que la Pologne s'était construite au fil de son engagement en Ukraine, en particulier¹⁶⁴.

Pour le gouvernement, il s'agit plutôt d'améliorer la crédibilité de la Pologne au sein de l'UE. Par ailleurs, le fait que le Premier ministre polonais mette fin à l'absence de relations au plus haut niveau entre la Pologne et la Russie qui durait depuis janvier 2005, ne constitue pas une révolution pour la politique orientale polonaise, seulement une distanciation avec la politique orientale du gouvernement précédent. En effet, comme nous l'avons vu, cette politique ne peut avoir de poids que si la Pologne arrive à emmener ses partenaires européens

¹⁶³ Paweł Kowal "Wschodni błąd Tuska", dans Gazeta Wyborcza du 02/08/2008, <http://wyborcza.pl/1,76842,4909076.html>

¹⁶⁴ Maja Narbutt, "Polityka wschodnia do góry nogami", Rzeczpospolita du 24/02/2008.

avec elle, et elle pourra convaincre d'autant plus facilement ses partenaires européens si elle arrive à se départir de l'idée que cette politique orientale polonaise vise à marginaliser la Russie, par le développement de rapports avec l'Ukraine. Le gouvernement Tusk semble s'orienter vers la version moins "prométhéenne" de la politique orientale, et plus "minimaliste", réaliste, même si le MAE polonais semble représenter une certaine continuité avec le gouvernement précédent, avec son orientation plus "prométhéenne" que le Premier ministre.

Un frein à la recherche de consensus pourrait être la cohabitation entre le président Kaczyński et le Premier ministre Tusk, qui s'organise difficilement. Une querelle de compétence en matière de politique étrangère, notamment en matière de politique européenne éclate rapidement. Cette situation "en miroir" à la situation ukrainienne, où le retour de Ioulia Timochenko en décembre 2007 au poste de Premier ministre prolonge la crise institutionnelle en Ukraine avec le président, crée un cadre particulier pour la politique orientale polonaise. En effet, les deux présidents polonais et ukrainiens se sont rapprochés, mais leur crédibilité est relativement faible sur la scène européenne. Le président polonais en particulier s'oppose à la signature du traité de Lisbonne, alors que la Diète l'a ratifié, et contre l'avis du gouvernement.

Pourtant, de manière générale, la politique orientale semble tirer les conséquences de l'évolution de la situation des deux pays: la Pologne est un membre à part entière de l'UE, et a intégré la zone Schengen le 21 décembre 2007. Les intérêts de la Pologne en Ukraine ont évolué, de même que la situation en Ukraine. Il semble que la politique orientale polonaise envers l'Ukraine soit désormais quasiment exclusivement menée au niveau européen par le gouvernement, du fait de l'impuissance relative de la Pologne à permettre une pacification des rapports politiques en Ukraine, et du fait de l'acceptation par elle de la logique de l'intégration européenne et du "partage des souverainetés"¹⁶⁵.

Dans le même temps, l'Allemagne est de plus en plus active en Ukraine, et si cet engagement était considéré comme une menace pour les intérêts polonais par le gouvernement de J. Kaczyński, dans la logique du rapprochement général entre l'Allemagne

¹⁶⁵ Le partage des souverainetés n'est plus considéré comme un jeu à sommes nulles. Une déclaration illustrant cette appropriation des opportunités offertes par l'intégration européenne, est celle de R Sikorski, lors du discours annuel sur la politique étrangère du gouvernement à la Diète polonaise, en mai 2008; "L'UE n'est pas une menace, l'Europe et l'Union c'est nous", cité par Stanisław Konopacki, "Problem Suwerenności w UE", *Studia Europejskie*, CEUW, Varsovie, n°3(47), 2008.

et la Pologne, il semble que le gouvernement Tusk cherche à faire converger les politiques orientales des deux pays¹⁶⁶. La Pologne doit profiter de l'intérêt de l'Allemagne pour l'Ukraine pour favoriser l'émergence d'un "tandem" impulsant la dimension orientale de l'UE. Les deux politiques orientales pouvant être complémentaires, et si la Pologne parvient à se rapprocher de l'Allemagne, elle pourra profiter de son influence dans les institutions européennes et de ses bonnes relations avec la Russie. L'Allemagne se méfiant du "romantisme" polonais en matière de politique étrangère, la teinte plus pragmatique du nouveau gouvernement offre une opportunité réelle d'une convergence entre les objectifs des deux pays en Ukraine.

7.2.2 ... dans une situation internationale inchangée.

Le conflit russo-géorgien d'août 2008 a réveillé en Pologne toutes les craintes liées à un impérialisme russe, qui ne se limiterait pas à la pression économique et énergétique, mais qui userait de la force pour défendre ses intérêts chez ses voisins. Comme nous l'avons vu précédemment, l'intervention russe en Géorgie a eut un impact direct sur la signature de l'accord sur l'installation d'une partie du bouclier antimissile des Etats-Unis sur le sol polonais. L'intervention française est vivement critiquée en Pologne par le président polonais, qui s'empresse de rejoindre le président ukrainien dans la critique de l'intervention russe. Le Premier ministre quant à lui soutient une médiation européenne, et appelle à des sanctions mesurées contre la Russie¹⁶⁷. Ainsi, sur la politique orientale, et la relation à la Russie, les dirigeants politiques ne semblent pas partager les mêmes objectifs.

Mais c'est surtout la crise gazière de janvier 2009 entre l'Ukraine et la Russie qui a généré en Pologne une vague de réactions fortes. En effet, cette fois, la coupure de gaz s'est prolongée et a eu des répercussions sur la consommation de gaz en UE. Pour Donald Tusk, "il n'est pas possible que l'Ukraine, en tant que pays de transit prenne la responsabilité politique de cette crise. Aujourd'hui, (...) le partenaire le plus difficile pour l'UE dans cette discussion c'est la Russie et non l'Ukraine."¹⁶⁸

¹⁶⁶ Sławomir Dębski, "Polska - Niemcy. Razem na Wschód" dans Gazeta Wyborcza du 08 juin 2008

¹⁶⁷ " Wojna w Gruzji - zamieszanie w Polsce"

http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/10,88721,5638598,Wojna_w_Gruzji_zamieszanie_w_Polsce.html

¹⁶⁸ Déclaration faite au cours de la réunion du Groupe de Visegrad, Bratislava, le 8 janvier 2009.

Le message de la Pologne n'est donc pas unique, et il semble que l'orientation européenne de la Pologne en matière de politique orientale puisse être remise en cause, lorsque la Russie semble représenter une menace pour l'intérêt national polonais.

7.2.3 Le partenariat Oriental: une nouvelle base pour la politique orientale polonaise?

a) Genèse du Partenariat oriental

En juin 2008, la Pologne et la Suède ont proposé de créer un cadre pour une dimension orientale de la politique extérieure de l'UE, au Conseil européen. Cette proposition vise à donner plus de consistance à la PEV, en soulignant la spécificité des Voisins orientaux par rapport aux voisins du Sud, c'est-à-dire leur adhésion potentielle à l'UE, ce qui vise en premier lieu l'Ukraine.

L'idée, selon le MAE polonais R. Sikorski, est de former une sorte de groupe de Visegrad à l'Est de l'Europe, pour favoriser leur préparation à une adhésion éventuelle ou du moins faciliter dans un premier temps la coopération entre l'UE et les voisins orientaux, sans pour autant bouleverser le planning d'élargissement de l'UE, ni ses principes, mais pour que ces pays soient prêts le jour où la "fatigue de l'élargissement" sera tombée¹⁶⁹. Il s'agit de rapprocher les Voisins orientaux de l'UE, mais aussi de favoriser la coopération entre eux, pour améliorer l'intégration régionale, ce qui est dans la droite ligne de la politique orientale classique, prométhéenne. Les principales propositions de cette initiative visent à faciliter la circulation des personnes, mettre en place une zone de libre échange, approfondir la coopération en matière de protection de l'environnement, des infrastructures de transport, et de modernisation des frontières¹⁷⁰.

L'Ukraine a accueilli cette initiative avec un "enthousiasme modéré"¹⁷¹, déclarant se satisfaire uniquement d'une perspective claire d'adhésion à l'UE, tout en se montrant intéressée par un approfondissement de la coopération avec l'UE.

¹⁶⁹ "Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE", dépêche de l'agence de presse polonaise PAP, du 26 mai 2008

¹⁷⁰ Polish-Swedish Proposal Eastern Partnership disponible sur <http://www.msz.gov.pl/Polish-SwedishProposal,19911.html>

□ Dominika Pszczółkowska, "Unia zgadza się na polskie Wschodnie Partnerstwo", Gazeta Wyborcza du 26 Mai 2008

Les réactions européennes ont été également mitigées, la plupart des Etats membres craignant d'une part une dispersion de la politique étrangère de l'UE, après le lancement de l'Union pour la méditerranée, et surtout un surcoût financier. Mais la Pologne et la Suède proposent en fait de création d'un nouvel instrument, une meilleure coordination des instruments existants (INTERREG, TACIS, Fonds structurels européens, prêts de la BERD etc.) de même qu'ils préconisent une meilleure coordination des cadres institutionnels de coopération déjà existant avec les Voisins orientaux. Ils formulent le souhait de forger une politique orientale flexible mais cohérente, qui contraste avec le rapport plutôt utilitariste des conservateurs polonais, qui privilégiaient un investissement strictement financier de l'UE en Europe orientale, laissant la dimension politique aux Etats membres.

b) Un lancement difficile?

Le partenariat oriental de l'UE a été lancé lors du Sommet du 7 mai 2009 à Prague, et a connu un succès limité. Un certain nombre de chefs d'Etats ont décliné l'invitation et se sont fait représenter. De nombreux désaccords subsistent encore entre les Etats membres de l'UE, mais aussi avec les partenaires orientaux. En dehors des problèmes soulevés par la participation de la Biélorussie, sur le contenu même des objectifs, le consensus est difficile à obtenir, notamment sur la perspective d'adhésion des Etats partenaires. Dans la déclaration commune du sommet de Prague, la Pologne dans sa logique d'adaptation fait des concessions et ainsi, ce partenariat oriental " vise essentiellement à créer les conditions nécessaires pour accélérer l'établissement d'une association politique et un approfondissement de l'intégration économique entre l'Union européenne et les pays partenaires intéressés."¹⁷², mais pas à donner une perspective d'adhésion. La Pologne a cédé à l'appellation pour les 6 pays concernés "pays partenaires" et non "partenaires européens", qui aurait induit selon elle, une possibilité de perspective d'adhésion à terme¹⁷³.

De même, sur la question de la liberté de circulation, les parties en présence s'engagent à favoriser " la mobilité des citoyens des pays partenaires par la conclusion d'accords en matière d'assouplissement du régime des visas et de réadmission; dans le respect de son approche globale sur la question des migrations, l'UE prendra aussi des mesures progressives

¹⁷² Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental - Prague, 7 mai 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/78&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

¹⁷³ "Partnerstwo Wschodnie coraz skromniejsze", Dominika Pyszczółkowska, dans Gazeta Wyborcza du 7 mai 2009, <http://wyborcza.pl/2029020,75477,6580823.html>

sur la voie d'une libéralisation complète du régime des visas, dans une perspective à long terme, pour différents pays partenaires, au cas par cas."¹⁷⁴. Cet engagement a été le fruit d'un compromis principalement entre la Pologne et l'Allemagne¹⁷⁵.

Pour que le partenariat oriental de l'UE se matérialise, la Pologne doit s'engager activement à concrétiser ces engagements des Etats membres, ainsi, un signe positif a été l'adoption d'une dotation financière supplémentaire de 600 millions d'Euros pour la période 2007-2013¹⁷⁶. Par ailleurs, la Pologne semble prendre à bras le corps cette mission de concrétisation du partenariat oriental, puisque le 17 juin 2009, les chefs de la diplomatie allemand, polonais et suédois doivent se rendre à Kiev pour discuter de la mise en œuvre de ce partenariat et soutenir l'Ukraine dans la crise économique et politique qu'elle traverse¹⁷⁷.

Malgré retournements de positions, on peut observer une tendance de fond qui est européanisation de la politique orientale envers l'Ukraine. La Pologne semble voir en l'UE la structure la plus efficace pour stabiliser économiquement et politiquement l'Ukraine, et ainsi permettre le rapprochement des deux pays.

¹⁷⁴ Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental - Prague, 7 mai 2009.

¹⁷⁵ "Partnerstwo Wschodnie ruszyło", Dominika Pszczółkowska, dans Gazeta Wyborcza du 7 mai 2009, <http://wyborcza.pl/2029020,75477,6583319.html>

¹⁷⁶ Décision prise lors du Conseil européen du 20 mars 2009, http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_8584_fr.htm

¹⁷⁷ "Minister Sikorski jedzie z europejską misją do Kijowa", Jacek Pawlicki dans la Gazeta wyborcza du 30 mai 2009, <http://wyborcza.pl/2029020,75478,6666772.html>

Conclusion générale:

La politique orientale polonaise naît de la situation géopolitique de la Pologne, qui accorde traditionnellement une valeur stratégique importante à l'Ukraine, car elle considérée de longue date comme une zone tampon nécessaire entre la Pologne et la Russie. La dimension occidentale de la politique orientale émerge avec la 3^{ème} république polonaise, et l'isolation de la Pologne nouvellement indépendante, qui la pousse à chercher des alliances avec l'occident. Cependant la nature de la politique orientale change après 1989, du fait du changement de nature de la puissance russe, l'impérialisme russe que la politique orientale classique cherchait à endiguer disparaît, ou du moins, prend une forme plus politique que militaire, aux yeux des Polonais.

La Pologne développe dès 1991 une relation particulière avec l'Ukraine, et malgré l'instabilité internationale, va chercher à soutenir l'Ukraine dans la construction de son indépendance. Avec l'arrivée des présidents Koutchma et Kwaśniewski les relations connaissent un développement rapide entre les deux pays. Ces deux dirigeants s'engagent activement dans la réconciliation et la coopération stratégique des deux pays. Dans le même temps, la Pologne commence à développer la dimension occidentale de sa politique orientale, en cherchant à favoriser un rapprochement entre l'OTAN et l'Ukraine, avant même d'y adhérer.

Après l'adhésion à l'OTAN, la continuité prévaut dans la conception de la politique orientale envers l'Ukraine, mais la situation géopolitique de la Pologne a changé, elle appartient désormais au bloc occidental. Elle souhaite ainsi apporter sa valeur ajoutée à l'Alliance, en lui offrant ses relations particulières avec l'Ukraine notamment. Les domaines de coopération entre les deux pays se diversifient, mais leur interdépendance économique et politique reste relativement faible. En particulier, la Pologne n'a qu'une influence marginale sur la stabilité politique interne en Ukraine, et sur son orientation internationale. Ainsi face aux succès relatifs d'une politique orientale ambitieuse, et la Pologne ne voulant pas être isolée avec l'Ukraine de ses partenaires occidentaux révisé sa stratégie. La dimension occidentale de la politique orientale, non plus seulement dans les objectifs de cette politique mais aussi dans les moyens de sa mise en œuvre, prend alors une place prépondérante. C'est la version dite "minimaliste" de la politique orientale envers l'Ukraine, c'est-à-dire que la Pologne renonce dans une certaine mesure à une vision prométhéenne de sa mission en Ukraine, et cherche à engager plus directement les occidentaux en Ukraine. Tout d'abord,

avec l'OTAN et les Etats-Unis, la Pologne estimant partager leur vision stratégique de la région.

La volonté d'intégration européenne s'accroît avec la socialisation de la Pologne au fonctionnement de l'Union européenne, et la "révolution orange" de décembre 2004 apparaît comme un catalyseur de l'eupéanisation de la politique orientale polonaise. Cependant, l'élan est vite brisé par l'arrivée au pouvoir des conservateurs du PiS, qui isolent la Pologne dans l'UE et limitent ainsi ses capacités à co-fonder la politique extérieure de l'UE. Néanmoins, la tendance vers l'eupéanisation domine, et la simple présence de la Pologne dans l'UE pousse les Etats membres de cette dernière à développer une coopération avec l'Ukraine, et ainsi, lorsqu'un gouvernement plus conciliant revient au pouvoir en Pologne, les bases pour l'eupéanisation de la politique orientale sont déjà là, et facilitent sa réalisation. La version "minimaliste" de la politique orientale semble être la version la plus compatible à l'eupéanisation, car plus proche des positions des autres Etats membres, notamment l'Allemagne.

Le minimalisme de la politique orientale peut se traduire également par une présence constante de la Pologne en Ukraine, et par le rappel permanent de sa politique orientale dans les institutions euroatlantiques. En somme, une politique orientale menée indépendamment de la situation internationale, s'engageant dans la transformation à petite échelle de l'Ukraine, avec une intégration de fait à l'occident à travers des liens forts avec la Pologne, serait le vecteur d'action le plus efficace pour atteindre concrètement les objectifs de la politique orientale en Ukraine, surtout si les perspectives d'adhésion de l'Ukraine tant à l'UE qu'à l'OTAN sont si peu réalistes à moyen terme. Le cadre idéal de cette politique minimaliste est l'UE.

La version minimaliste de la politique orientale polonaise n'est pas vraiment appliquée, ni la version prométhéenne, les gouvernements prônent plutôt telle orientation ou l'autre, mais le succès de la politique orientale polonaise ne dépend que d'une certaine mesure de la position de la Pologne, les facteurs extérieurs sur lesquels la Pologne n'a qu'une prise limitée étant plus déterminants. Ainsi, la crise en Géorgie d'août 2008, les crises gazières notamment celle de janvier 2009, redonne à la vision prométhéenne plus de crédit au sein de l'Union, notamment en ce qui concerne la politique énergétique commune. Il s'agit maintenant de voir quelle sera la logique dominante en Pologne et dans l'UE, et dans quelle mesure l'Ukraine participera au partenariat oriental, pour éviter que celui-ci ne soit une coquille vide, se basant sur un consensus mou de l'Union.

Glossaire:

AWS	Alliance électorale de Solidarité
APC	Accord de Partenariat et de Coopération de l'UE
CEFTA	Zone de libre-échange d'Europe centrale
CEI	Communauté des Etats Indépendants
DAM/ABM	Système de défense antimissile
GMFUS	German Marshall Fund of the United States
GUAM	Organisation pour la démocratie et le développement regroupant la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, et la Moldavie
KFOR	Force pour le Kosovo de l'OTAN
LPR	Ligue des Familles Polonaises
MAE	Ministre des Affaires Etrangères
NEIO	Nouveaux Etats Indépendants Occidentaux
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'UE
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PiS	Droit et Justice
PO	Plateforme civique
PolUkrBat	Bataillon Polono –Ukrainien
RFA	République Fédérale d'Allemagne
SLD	Alliance de la gauche démocratique
SO	Samoobrona
UE	Union européenne
UPA	Armée insurrectionnelle ukrainienne
USAID	Agence d'aide des Etats-Unis
UW	Union de la liberté

Sources et bibliographie.

1. Les sources:

Sources publiées: (documents officiels et périodiques d'époque)

MIEROSZEWSKI Juliusz, *Polska "Ostpolitik"*, Kultura, 1973, n° 6/309, pp 68-79.

Médias consultés:

Presse: Gazeta Wyborcza, Tygodnik Powszechny, RIA Novosti, Euractiv.

Radio: Emission "Salon polityczny" (Radio Trójki).

Discours officiels:

GEREMEK, Bronisław, Discours d'inauguration des négociations d'adhésion de la Pologne à l'UE, Bruxelles, 31 mars 1998, consultable sur <http://www.ena.lu/>

GEREMEK, Bronisław, "Informacja MSZ o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski" [Information du MAE sur les orientations de la politique étrangère de la Pologne], 78 posiedzenie Sejmu, 9 mai 2000.

"Non paper" de la Pologne proposant une nouvelle politique envers les Voisins Orientaux, 2003, consultable en version anglaise sur: <http://www.mfa.gov.pl/Non-paper,with,Polish,proposals,concerning,policy,towards,the,new,Eastern,neighbours,after,EU,enlargement,2041.html>

Information du gouvernement sur la politique étrangère polonaise, présentée à la session de la Diète, le 21 janvier 2005, par le ministre des Affaires étrangères de la R.P., le professeur Adam Daniel Rotfeld, consultable sur <http://www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,w,jezyku,francuskim,1164.html>

Traités:

"Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy" [Traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre la Pologne et l'Ukraine], disponible sur <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8074.pdf>

"Protokół o utworzeniu Komitetu Konsultacji Prezydentów RP i Ukrainy" [Protocole créant le Comité de Consultation des Présidents de l'Ukraine et de la Pologne] disponible sur <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8083.pdf>

2. La bibliographie:

a) Généralités

La politique étrangère de la Pologne

Ouvrages:

BAFOIL, François (dir), *La Pologne*, Fayart-Ceri, 2007, 600 p.

DWERNICKI, Christophe, *Géopolitique de la Pologne*, éd complexe, 2000, 143 pages.

MÜNCH, Holger, *Leitbilder und Grundverständnisse der polnischen Europapolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 312 pages.

Articles:

CZUBEK, Grażyna, *Social Diplomacy, the Case of Poland*, édité par la Fondation Stefan Batory, Varsovie, 2002.

GÓRALCZYK, Bogdan, "Polska polityka zagraniczna po wyborach parlamentarnych 2001 r. [La politique étrangère polonaise après les élections parlementaires de 2001]" *RPPZ [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2002, pp. 31-43.

KONOPACKI, Stanisław, "Problem suwerenności w UE [les problèmes de souveraineté au sein de l'UE]", *Studia Europejskie*, CEUW, Varsovie, n°3 (47), 2008, pp 9-22.

OLENDZKI, Krzysztof, "Perspektywy współpracy regionalnej. Rola Polski [les perspectives de la coopération régionale, le rôle de la Pologne]", *RPPZ [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2003, pp. 56-67.

ZIELONKA, Jan, "Les paradoxes de la politique étrangère polonaise", 1994, *Politique Etrangère*, vol 59, n°1, pp 99-114

La politique étrangère de l'Ukraine

Articles:

BON, Agnès, "Ukraine-UE. Regain d'intérêt réciproque", *Le Courrier des pays de l'Est* 2004/2, n° 1042, p. 27-38.

DENYSUYK, Vitaliy, "Un partenariat entre l'Union et les NEIO, transition en vue d'intégration ou intégration pour une transition?" *Revue du Marché Commun et de l'UE*, n° 487, avril 2005.

FISCHER, Sabine (dir.) "Ukraine: Quo Vadis?", *Cahier de Chaillot*, n°108, février 2008

GLOAGUEN, Cyrille, "L'Ukraine entre Est et Ouest. Les limites de grilles de lecture héritées de la guerre froide", *Hérodote*, n° 118, 2005.

KUZIO, Taras, "Neither East nor West. Ukraine's Security Policy Under Kutchma" in *Problems of Post Communism*, vol 52, n°5, Septembre-Octobre 2005

RIABCZUK, Mykoła: "Retoryka i polityka: paradoksy ukraińskiej "wielowektorowości [Rhétorique et politique: les paradoxes de la politique multivectorielle ukrainienne]", *Polski Przegląd Dyplomatyczny [Annuaire diplomatique de la Pologne]*, PISM, Varsovie, n°2, Mars Avril 2004, pp. 48-50

WOLCZUK, Katarzyna, "Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the EU" *European University Institute Working papers Robert Schuman Center for Advanced Studies*, San Domenico di Fiesole (Italie), n°14, 2004

b) Classement thématique:

La politique orientale de la Pologne:

Ouvrages:

CELEWICZ, Maciej, "Polityka Wschodnia w wystąpieniach ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej [La politique orientale dans les discours des MAE de la Pologne]", *Analizy IESW*, Lublin 2006, 35 pages.

Articles:

DĘBSKI, Sławomir, "Polityka Wschodnia – Mit i doktryna [Politique orientale – Mythe et doctrine]", *Polski Przegląd Dyplomatyczny, [Annuaire diplomatique de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2006, n°3 (31).

KAMIŃSKI, Antoni, "Jakość struktur państwowych, suwerenność i polityka wschodnia [Qualité des structures étatiques, souveraineté et politique orientale]", *RPPZ, [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2000, pp. 232- 237.

NAJDER, Zdzisław, "The Polish Eastern Policy Debate", *YPFP, [Annuaire annuel des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2001, pp.277-285.

POTEL, Jean Yves, "La politique orientale polonaise", 2006, *Pouvoirs*, n°118, pp 113-123.

RIEGER, Maria, "Le traitement de la "question ukrainienne" par la revue polonaise *Kultura* dans les années 1970", 2006, in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 23.

ZABOROWSKI, Marcin, "Poland's Western Integration and its Eastern Policy", *DNAK Security Brief*, 2004, n°2.

"Tygodnik Powszechny on Polish Eastern Policy" (regroupement d'articles parus dans l'hebdomadaire *Tygodnik Powszechny* sur la politique orientale polonaise), *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol 1, n°1, 2001.

Relations Ukraino- polonaises:

Ouvrages:

SURMACZ, Beata, Współczesne stosunki polsko-ukraińskie [Relations contemporaines polono-ukrainiennes], UMCS, Lublin, 2002, 266 pages.

WOLCZUK, Katarzyna, WOLCZUK, Roman, Poland and Ukraine. *A strategic partnership in a changing Europe?*, Royal Institute Of International Affairs Chatham House 2002, 150 pages.

Articles:

CIEŚLIK, Mirosław, "Stosunki z Ukrainą [Relations avec l'Ukraine]", *RPPZ, [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 1999, pp 177-184

JEDRAS, Jakub, "Poland Red-White and Orange" *Transition Online*, 30 novembre 2004.

KONIECZNA, Joanna, "Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn [La révolution orange en Ukraine. Tentative de compréhension des facteurs]" *Prace OSW*, Juillet 2005, Varsovie.

PAVLIUK, Olexander, "Les relation Ukraine-Pologne: un pilier de stabilité régionale?", *Cahiers de Challiot*, 1997, n°26, pp. 46-66.

SIEPIEN, Stanislaw, "Les relations polono – ukrainiennes depuis la 2^{ème} Guerre Mondiale", *Matériaux pour l'Histoire de notre temps*, 2001, vol. 61, n°1. pp. 32-39

SIWIEC, Marek, "The Polish-Ukrainian Relations during the Last Decade", *Polish Foreign Affairs Digest*, PISM, Varsovie, Vol. 2, n°4 (5) 2002.

SZEPTUCKI, Andrzej, "Stosunki Polski z Ukrainą", *RPPZ, [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2006.

ZAJĄCZKOWSKI, Wojciech, "Stosunki Polski z Ukrainą [Relations de la Pologne avec l'Ukraine]", *RPPZ, [Annuaire des Relations Internationales de la Pologne]*, PISM, Varsovie, 2005.

La Pologne, l'Ukraine dans l'espace euroatlantique:

BRZEZINSKI, Zbigniew *Le grand échiquier*, éd Bayart, 1997.

Maciej CELEWICZ, Monika NIZIOŁ-CELEWICZ, "Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement ", *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, n°10, Janvier 2006

HARASIMOWICZ, Andrzej, ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI Przemysław, "EU policy towards Russia and Ukraine – the tasks for Polish Foreign Policy", *Studies and Analyses*, Fondation Polska w Europie, Varsovie, vol II n°3, 2003, pp 3-33.

KULESA, Łukasz, "Stosunki NATO–Ukraina [Les relations entre l'Ukraine et l'OTAN]", *Biuletyn PISM*, Varsovie, n°31(219), 2004

KUNZ, Barbara Kunz, "Les relations polono-américaines depuis 1989: Varsovie, cheval de Troie des Etats-Unis en Europe?", *Courrier des pays de l'Est*, 2008/2, n° 1066, pp. 62-70

ZABOROWSKI, Marcin, "From America's protégé to constructive European – Polish security policy in the 21st century", *Occasional papers of the Center for International Studies (CSM, Varsovie)*, n°56, décembre 2004.

ZABOROWSKI, Marcin, OSICA, Olaf (dir) "Nowy członek „starego” Sojuszu Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa [Nouveau membre, vieille Alliance, l'allié Pologne en tant que nouvel acteur de la politique de sécurité euroatlantique]" *Center for International Studies (CSM, Varsovie)*, 2002, 275 pages.

La Pologne et l'Ukraine dans l'espace européen:

DZIEWULSKI, Robert, "Inicjatywa Wider Europe – New Neighbourhood – geneza i stan prac", Analiza UKIE [Bureau du Comité pour l'intégration européenne], n°11-13, publié le 25/04/2003, disponible sur [http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/1121b325d7e1e7eac1256e9200388a92/\\$FILE/analiza_13_11.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/1121b325d7e1e7eac1256e9200388a92/$FILE/analiza_13_11.pdf)

KOSZEL, Bogdan, "Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku [La politique orientale de l'Allemagne au début du 21^{ème} siècle], *Zeszyty niemoznawcze [cahiers germaniques]*, PISM, Varsovie, n°1, 2007, pp 40-64.

KOSZEL, Bogdan, "Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy [La Pologne et l'Allemagne et les aspirations européennes de l'Ukraine]", *Przegląd Zachodni*, Poznań, n°1, 2008

OSICA, Olaf, "Narodziny polskiej Europy", *Tygodnik powszechny* du 19/12/2004, disponible sur <http://tygodnik2003-2007.onet.pl/0,1207794,druk.html>

WYCISZKIEWICZ, Ernest, "Kryzys polityczny na Ukrainie w kontekście relacji UE –Federacja Rosyjska [La crise politique en Ukraine dans le contexte des relations UE-Fédération russe]" *Biuletyn PISM*, Varsovie, n° 56 (244), 22 décembre 2004.

Annexes

Entretien du 06 mars 2009, 10h-11h, à la représentation polonaise auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, en anglais, avec Piotr Świtalski.

EB: Quels sont les buts de la politique orientale polonaise?

Piotr Świtalski: Deux dimensions: la dimension bilatérale, et la dimension européenne.

Pour la dimension bilatérale, le but est la réconciliation entre l'Ukraine et la Pologne. Dans ce domaine il y eut des avancées significatives, malgré l'histoire difficile, douloureuse. La Pologne a également du faire face aux peurs et aux suspicions, que son action en Ukraine suscite, d'un éventuel retour d'une domination polonaise, de la reconstitution d'une sphère d'influence. La Pologne a été efficace (good job), son action a été cohérente (consistent) et a résisté aux changements de majorité politique en Pologne, c'est-à-dire que la politique orientale polonaise n'est pas liée à un parti en particulier.

La dimension européenne, consiste fondamentalement à rapprocher l'Ukraine, mais aussi la Biélorussie, la Moldavie, la Géorgie à l'Europe (UE), à favoriser l'organisation de ces Etats selon les normes et valeurs occidentales.

Comment est menée cette politique? Avec l'Ukraine il y eut des hauts et des bas, sous Koutchma en particulier, il y eu une dérive passive vers un éloignement progressif des normes occidentales: beaucoup de discours pro européens, mais des réalités économique, politiques et sociales différentes; situation schizophrénique.

La révolution orange a marqué un tournant, l'Ukraine gravite à présent vers les standards européens. L'Ukraine est maintenant dans une crise économique et politique profonde, mais son orientation est lancée.

Le facteur russe a compliqué un peu le processus d'amarrage de l'Ukraine en Europe. Mais la Pologne n'a pas le choix, c'est la seule politique possible pour elle, car elle ne veut pas être un Etat frontière, ne veut pas avoir le statut que la RFA avait pendant la Guerre froide. La Pologne ne veut pas être frontalière de pays qui n'ont pas les mêmes valeurs, principes, un régime économique différent. Elle souhaite avoir un voisinage compatible avec les normes qu'elle s'applique.

Le second impératif pour la Pologne est celui de donner à l'Ukraine l'occasion de suivre sa propre voie, de prendre elle-même ses décisions, déterminer son propre futur. La Pologne souhaite que l'Europe ne soit pas divisée entre les sphères d'influences occidentales et russes. Depuis 20 ans la position de la Russie a évolué, elle a accepté de ne plus réclamer une influence exclusive dans son étranger proche. La Russie était très nerveuse il y a 20 ans même à l'idée de la présence extérieure, comme des missions, des envoyés spéciaux de l'UE.

En ce qui concerne le partenariat oriental, il n'aurait pas été possible 10 ans auparavant, mais maintenant la ligne rouge posée par la Russie est l'élargissement de l'OTAN. L'évolution future de ce partenariat dépend des réactions européennes face à la crise

économique et financière actuelle, si elle arrive à apporter une réponse cohérente forte, elle aura une position de négociation plus forte (bargaining position). La question fondamentale est maintenant, pour après la crise, si l'UE accepte une sphère d'influence russe. Cependant la volonté de s'amarrer à l'Ouest doit venir avant tout de l'Ukraine.

Pour de nombreux décideurs occidentaux, c'est toujours la logique Russia 1st qui prime. Les positions des occidentaux se basent souvent sur une mauvaise connaissance de l'Europe orientale, ce qu'il a pu vérifier dans certains manuels d'histoire (où les minorités de l'Ukraine contemporaine, avant la 1GM? Etaient marquées comme étant russes). Poutine d'ailleurs continue à tenir ce discours de négation de l'existence d'une nation, langue ukrainienne.

C'est difficile d'expliquer cette réalité aux occidentaux. L'Ukraine est un pays frère de la Russie, mais a une existence autonome.

L'Europe a besoin d'avantages supplémentaires (additional assets) pour être un acteur à part entière des RI (global player). Elle doit se baser sur l'Ukraine, développer des relations plus fortes avec l'Ukraine, qui est un grand pays en termes de population, superficie etc. et qui recèle un fort potentiel en termes économiques, industriels.

Même si ce n'est pas la priorité de l'UE maintenant, cette question reviendra après la crise. D'où le besoin de cohésion pendant la crise.

Comment mener cette politique orientale? Lorsqu'il est retourné à la conférence sur la PPW à Wrocław en 2005, il s'est un peu opposé à Paweł Kowal, en disant qu'il ne fallait pas prôner ouvertement le soutien polonais à la candidature de l'Ukraine à l'OTAN et l'UE, à ne pas faire la promotion trop ouvertement, car ça irrite les occidentaux. Il faut utiliser d'autres moyens. L'opportunité stratégique est là. La démocratie est implantée en Ukraine, malgré la crise économique.

EB: Quels sont les rapport Pologne/Etats-Unis sur la Politique orientale polonaise?

Piotr Świtalski: Les Etats-Unis sont ceux des partenaires de la Pologne qui partagent la vision la plus proche sur l'Europe orientale avec la Pologne. A l'opposé de l'Allemagne, pour qui l'Europe orientale est la sphère d'influence de la Russie, dont l'Ukraine donc. Pour l'Allemagne, l'Europe s'arrête en Pologne, c'est la logique Russia 1st, et partent du principe que l'Ukraine n'intégrera jamais les valeurs occidentales. Et si le rapprochement de l'Ukraine à l'UE se paie par la colère russe, alors il ne faut pas en faire une priorité.

La France pense de manière semblable, toutefois elle est plus modérée.

Washington comprend le mieux l'importance stratégique de l'Ukraine, et écoute ce que la Pologne a à dire sur le sujet. Le président Sarkozy et la chancelière Merkel ne demandent jamais ce que la Pologne pense sur l'Ukraine.

EB Quelle est la crédibilité de la Pologne à ce sujet auprès de ses partenaires?

Piotr Świtalski: La crédibilité de la Pologne a baissé.

A Bucarest, au sommet de l'OTAN, un tournant politique important a été marqué, car l'Allemagne s'est opposée pour la première fois de manière aussi frontale à la politique des Etats-Unis en Europe orientale. Avant l'Allemagne se montrait réticente, mais ne s'opposait pas, comme pour l'élargissement de l'OTAN aux Etats baltes, même à la Pologne. Là sur l'élargissement à l'Ukraine et à la Géorgie, elle a menacé d'utiliser son veto! L'Allemagne

s'oppose de manière générale à une politique proactive envers l'Ukraine et la Biélorussie. Il faudrait regarder de plus près l'impact de la grande coalition sur cette question.

EB Quel est le rôle régional de la Pologne, a-t-elle un rôle stabilisateur?

Piotr Świtalski: Le rôle régional est assez limité, mais la Pologne doit être active, ce qui n'implique pas d'être leader. Ce serait d'ailleurs stupide, rien qu'à comparer les dimensions de la Pologne et de l'Ukraine. La Pologne doit attirer l'attention de l'UE sur l'Europe orientale, l'inciter à investir dans/cette région. C'est un peu triste que l'UE dépense plus au Maroc qu'en Ukraine et en Moldavie! Les infrastructures sont meilleures au Maroc qu'en Moldavie! Même si on peut comprendre que la France, l'Espagne aient plus d'intérêt dans cette région qu'en Europe orientale.

La Commission, le Conseil européen, sont dominés par des stéréotypes anciens sur l'Europe orientale, ils la voient comme un bloc, et ne voient pas l'intérêt de l'UE en Europe orientale.

EB Quel est le rôle des ONG dans la Politique orientale polonaise?

Piotr Świtalski: Les ONG ont joué le rôle de développer la société civile de l'intérieur, mais leur rôle est limité, car on ne peut pas exporter la société civile. Dans les années 1990, leur rôle était plus important, mais elles ne peuvent pas tout. Sous Koutchma, la corruption s'est développée, l'oligarchie, ainsi elles ont pu jouer un rôle dans l'orientation de la société, (genre de garde fou?) pour implanter la démocratie. Elles ont réussi dans la construction de la société civile, mais elles ne peuvent pas tout, en particulier elles ne peuvent pas se substituer à l'état de droit, un système judiciaire qui fonctionne, la politique transparente etc. d'ailleurs il est difficile de suivre leurs activités depuis Strasbourg...

EB Quels partenaires pour la Pologne pour la POP?

Piotr Świtalski: La Pologne doit se concentrer sur le partenariat oriental, même si certains EM bloquent, la priorité actuelle étant la crise économique. C'est une bonne chose que la Suède soit active dans ce domaine, et c'est sûrement lié à l'arrivée d'une coalition de centre droit en Suède. Ils s'engagent, alors qu'ils sont restés longtemps en retrait, par rapport à la Russie notamment. C'est une coalition naturelle que celle des Etats baltes, le Danemark, la Suède. La République tchèque est également très active. La Slovaquie, la Hongrie pas tant. Le Royaume-Uni est également peu impliqué, mais il mène une politique étrangère qui est faible de manière générale.

Le problème principal, c'est de convaincre l'Allemagne. Pour ça, la Pologne doit être traitée sérieusement pour être active, comme par exemple dans le triangle de Weimar (suggéré par une question), en particulier par la France, qui doit comprendre que la Pologne est un allié naturel.

La politique orientale polonaise et européenne restent donc des politiques de long terme.

Sondages:

Sondages publiés par le centre d'analyse de l'opinion sociale (CBOS¹⁷⁸)

Sondage portant sur la place de la Pologne dans l'UE:

"Comment jugez-vous la position et l'influence de la Pologne sur le fonctionnement de l'UE?":

- Réponses classées en fonction du soutien à l'adhésion de la Pologne à l'UE; Zwolennicy: pour; Przeciwnicy:contre; Niezdecydowani: indécis.

Tabela 3

Stosunek do członkostwa Polski w UE	Jak Pan(i) ocenia, jaką pozycję, jaki wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej ma Polska? Czy Polskę można zaliczyć do:			
	państw o najsilniejszej pozycji, największych wpływach w UE	państw o średniej pozycji, średnich wpływach w UE	państwo o najsłabszej pozycji, najmniejszych wpływach w UE	Trudno powiedzieć
	w procentach			
Zwolennicy	1	54	39	5
Przeciwnicy	0	30	61	9
Niezdecydowani	1	27	45	28

- Réponses classées en fonction de la sensibilité politique: PO: Plateforme civique, SLD: Alliance sociaux-démocrates, PSL: parti agricole, PiS: Droit et Justice, Samoobrona: Autodéfense, LPR: Ligue des familles polonaises.

Tabela 4

Potencjalne elektoraty	Jak Pan(i) ocenia, jaką pozycję, jaki wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej ma Polska? Czy Polskę można zaliczyć do:			
	państw o najsilniejszej pozycji, największych wpływach w UE	państw o średniej pozycji, średnich wpływach w UE	państwo o najsłabszej pozycji, najmniejszych wpływach w UE	Trudno powiedzieć
	w procentach			
PO RP	1	72	25	3
SLD	0	71	26	3
PSL	3	52	33	13
PiS	0	51	47	2
Samoobrona	2	47	47	4
LPR	0	37	55	8

Source: Rapport à l'adhésion à l'UE et position de la Pologne dans l'Europe unifiée, juillet 2004.

¹⁷⁸ http://www.cbos.pl/EN/home_en/cbos_en.php

Sondage portant sur l'influence des derniers événements en Ukraine sur la relation des Polonais aux Ukrainiens

"Etes-vous d'accord avec l'affirmation selon laquelle la réconciliation entre Polonais et Ukrainiens est..." *Możliwe: possible/ niemożliwe: impossible.*

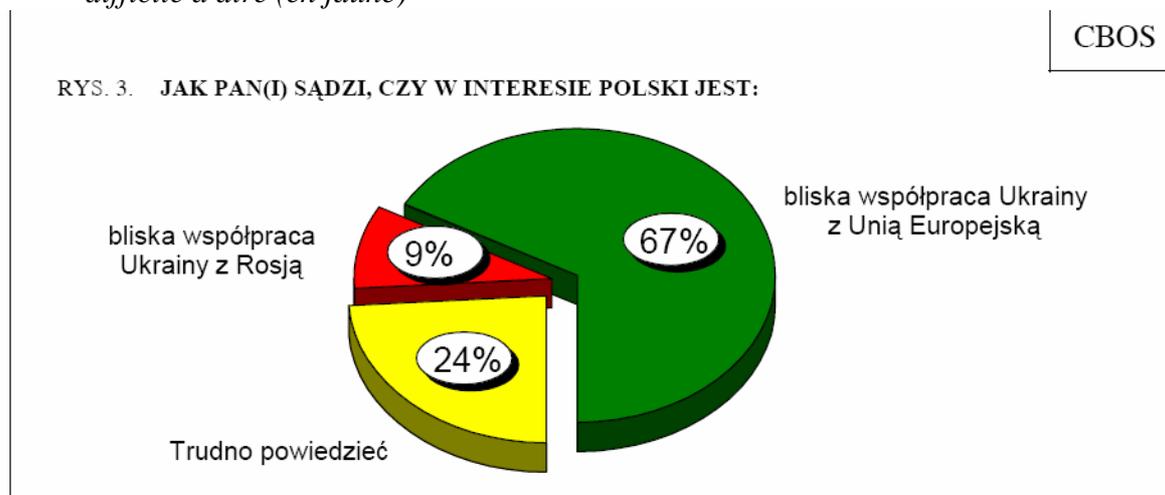
Réponses comparées des enquêtes similaires menées en Juin 1997, Avril 1999, Mai 2000, Mai 2001, Septembre 2002, Juillet 2003, Mai 2004 et Décembre 2004.

Tabela 2

Czy, Pana(i) zdaniem, pojednanie między Polakami a Ukraińcami jest:	Wskazania respondentów według terminów badań							
	VI 1997	IV 1999	V 2000	V 2001	IX 2002	VII 2003	V 2004	XII 2004
	w procentach							
- możliwe	58	57	67	64	73	63	60	81
- niemożliwe	39	40	32	35	25	37	35	14
Trudno powiedzieć	3	3	1	1	2	0	5	5

"Selon vous, l'intérêt de la Pologne réside dans

- une coopération close entre l'Ukraine et la Russie (en rouge)
- une coopération close entre l'Ukraine et l'UE (en vert)
- difficile à dire (en jaune)"



Source: "L'influence des derniers événements en Ukraine sur la relation des Polonais aux Ukrainiens", CBOS, décembre 2004.

Le projet de pipeline d'Odessa-Płock:



Source: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Ukraine/Full.html>

Encadrées en rouge: les villes Odessa (Pivdenny), Brody, en Ukraine, Płock et Gdańsk en Pologne.

Tronçon restant à construire; surligné en rouge, entre Brody et Płock.