
La présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne Preuve de maturité par temps de crise

Agnieszka Lada

Mars 2012

Centre franco-autrichien



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Le Centre franco-autrichien – un forum de réflexion sur l'Europe de demain

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le CFA travaille au renforcement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à la réflexion sur l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de petits-déjeuners débats. Les activités de recherche, de secrétariat, de rédaction et de publication du CFA bénéficient du soutien du ministère autrichien des Affaires étrangères et internationales ainsi que du ministère français des Affaires étrangères et européennes.



ÖFZ - CFA
Salzgries 19/16
1010 Vienne – AUTRICHE
Tél. : +43 (0)1 533 89 27
Fax : +43 (0)1 533 89 27 10
Email : office@oefz.at
Site Internet : www.oefz.at

Directeurs de collection : Peter Jankowitsch, Hans Stark

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-001-2
© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Agnieszka Łada est Senior Fellow à l'Institut des affaires publiques à Varsovie (www.isp.org.pl), dont elle dirige le programme Europe. Ses travaux portent sur les thèmes liés à l'UE (institutions de l'UE, politique étrangère), ainsi que sur les relations germano-polonaises.

Parmi ses dernières publications figurent :

A. Łada et F. Pazderski, *Prezydencja pod rękę z wolontariatem?/The Presidency hand in hand with volunteering*, « EUlotka. Biuletyn Programu Europejskiego Federacji Organizacji Pozarządowych Centrum Szpitalna », n° 10 (33), Lipiec, 2011.

A. Łada, « Die Herausforderungen der polnischen EU-Ratspräsidentschaft 2011/The challenges of the Polish EU-Presidency 2011 », *Polen Analysen*, n° 63.

A. Łada, Polacy o zjednoczeniu Niemiec i stosunkach polsko-niemieckich w dwudziestą rocznicę zjednoczenia/ Polish reflections on the German reunification and Polish-German relations on the 20th anniversary of the reunification, « Zeszyty Niemcoznawcze », n° 1, 2011.

A. Łada, « Die polnische Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union: Herausforderungen, Erwartungen, Pläne und Möglichkeiten »/« The Polish Presidency in the European Union-Challenges, Expectations, Plans and Possibilities », *Polen Analysen*, n° 90, 2011.

Résumé

En assumant, pour la première fois, la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne (UE), en juillet 2011, la Pologne s'est trouvée face à de nombreux défis. Bien préparé, doté d'une politique européenne robuste et conscient des limites induites par le système post-traité de Lisbonne, le pays a habilement accompli sa mission. Le semestre a renforcé la position polonaise sur la scène européenne et fait de la Pologne un État membre mûr. Le test de maturité a donc été réussi malgré des conditions difficiles.

Sommaire

LA PRESIDENCE DU CONSEIL – DE NOMBREUX DEFIS	4
Les préparatifs avaient suscité l'espoir et accru les attentes	5
ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES EN POLOGNE.....	6
LA MISE EN PLACE DU SYSTEME DE LISBONNE.....	8
Contacts au plus haut niveau	8
Coopération avec le Parlement européen	9
Politique extérieure – une définition commune des modalités de la coopération	9
À L'OMBRE DE LA CRISE.....	11
Le renforcement du marché intérieur commun	11
Différends dans la planification budgétaire	12
L'OUVERTURE DE L'EUROPE	13
Un œil sur l'Est et sur le Sud	13
L'engagement en faveur du soutien à la démocratie	15
Politique d'adhésion	16
Les plus grandes déceptions	16
APRES LA PRESIDENCE DU CONSEIL	18
LES « ANALYSES DU CFA »	20
LE CFA.....	21

La présidence du Conseil – de nombreux défis

Par le passé, l'actualité politique a plus d'une fois bouleversé les projets élaborés dans le cadre d'une présidence semestrielle. À son tour, la Pologne a dû faire face à des problèmes urgents et pressants tels que les crises dans le voisinage de l'Union européenne (UE) ou la crise de l'économie et de la dette dans les États membres de l'UE. La situation dans le voisinage de l'Europe était, tant à l'est qu'au sud, très instable. Les changements induits par le « printemps arabe » n'ont pas apaisé les opinions en Afrique du Nord. En Biélorussie, Alexandre Loukachenko durcissait la répression à l'encontre des militants démocrates et en Ukraine, la chef de l'opposition, Ioulia Timochenko, mise en accusation par le gouvernement, était condamnée et incarcérée. Il était donc difficile pour la présidence polonaise de faire avancer le dossier du Partenariat oriental (PO), qui constituait pourtant une de ses priorités.

La crise économique, en progrès constant, exigeait elle aussi une action immédiate, concrète et résolue. Cependant, comme la Pologne n'est pas membre de la zone euro, ses marges de manœuvre étaient réduites dans bien des domaines. Certaines décisions ont été prises sans la Pologne, et le ministre des Finances polonais ne pouvait pas participer aux réunions de l'Eurogroupe, alors même qu'il présidait le conseil ECOFIN.

La difficulté ne résidait pas seulement dans la situation interne et externe de l'UE : l'un des principaux défis de la présidence polonaise était de réussir à fonctionner dans le cadre du système post-traité de Lisbonne, dont la mise en place n'était pas encore achevée. Varsovie a dû faire émerger certains principes pour la coopération entre les différentes institutions de l'UE qui n'avaient pas encore été fixés. Ceci devait être fait dans le respect des traités de Lisbonne et en concertation très étroite avec ces institutions.

De surcroît, les premiers pas de la Pologne à la présidence du Conseil étaient observés de manière tout à fait critique par les États ouest-européens. Chaque « première » est suivie avec plus d'attention et moins de bienveillance que les présidences assumées par des États déjà rompus à cet exercice. Cet aspect est d'autant plus important que les précédentes présidences des États membres entrés en 2004 avaient été jugées sévèrement. Petit pays, la Slovénie avait fait assumer nombre de ses obligations par les fonctionnaires de Bruxelles et n'avait pas enregistré de succès majeur. En dépit de

l'efficacité de l'organisation et de la mise en œuvre de plusieurs réformes urgentes, la présidence tchèque avait laissé un mauvais souvenir à cause de la crise gouvernementale qui se déroulait en même temps à Prague. Le bilan hongrois avait été terni par l'adoption de la loi sur les médias et la révision constitutionnelle. La Pologne devait donc d'autant plus veiller à ce que d'éventuelles fautes ne viennent pas entacher sa présidence semestrielle et en faire un nouvel exemple de « mandat raté d'un nouveau venu », catégorie à laquelle la plupart des présidences des États membres ayant adhéré depuis 2004 ont été – le plus souvent de manière injuste – assimilées.

Enfin, des élections législatives se sont tenues en Pologne pendant le semestre de présidence ; certains avaient craint que les responsables politiques négligent les affaires bruxelloises au profit de la campagne.

Les préparatifs avaient suscité l'espoir et accru les attentes

Afin d'être à la hauteur du défi, la Pologne a commencé très tôt à se préparer à son nouveau rôle, avec succès. Des initiatives telles que la réunion de la Commission européenne avec le gouvernement polonais, en juin 2010, soit un an avant le début de la présidence, ou la visite du ministre des Affaires étrangères polonais au Parlement européen (PE), début 2011 (presque au même moment, son homologue hongrois se présentait pour la première fois devant le PE, alors que son pays présidait déjà le Conseil), montrent que la Pologne entendait être fin prête pour sa première présidence.

De plus, au moment où débutait la présidence polonaise, le pays était de plus en plus perçu comme un acteur important et dynamique sur la scène européenne. De tels jugements positifs, s'ils sont réjouissants, conduisaient à placer la barre des attentes encore plus haut. Par conséquent, le gouvernement polonais a veillé à modérer ces attentes.

Élections parlementaires en Pologne

La préparation précoce du semestre de présidence et le fort engagement européen du gouvernement se sont heurtés, sur la scène politique intérieure, aux élections législatives prévues pour le mois d'octobre. Habituellement, lorsque la rotation des présidences du Conseil de l'Union européenne est planifiée, on veille à ce que celles-ci ne coïncident pas avec des échéances électorales dans le pays concerné. Les mêmes précautions avaient été prises pour la présidence polonaise, mais la tenue anticipée d'élections en Pologne, en 2007, a modifié le calendrier et mis à mal ces calculs. Cependant, on s'en est tenu à la date dite, parce qu'il semblait aussi peu pratique de changer l'ordre des présidences semestrielles que d'avancer une nouvelle fois les élections en Pologne. De plus, le Sejm, la chambre basse du Parlement polonais, aurait dû être dissous, ce qui n'aurait été possible qu'avec l'accord de la coalition au pouvoir et de l'opposition – compte tenu de l'attitude notoirement non constructive du parti d'opposition PiS, le succès de cette entreprise était très incertain. Par ailleurs, les stratèges polonais estimaient qu'il valait mieux que la présidence du Conseil de l'UE soit assurée par une équipe gouvernementale éprouvée, et non par un cabinet renouvelé dans son intégralité ou au moins en partie dans le cas d'une victoire électorale de la plate-forme citoyenne.

Dans ce contexte, il a d'abord été postulé que les élections au Sejm se tiendraient aussi tard que possible, afin de pouvoir maintenir l'ancien gouvernement en place presque jusqu'à la fin du semestre de présidence européenne. La décision du chef de l'État Bronisław Komorowski de fixer la date du scrutin au 9 octobre ne présentait à première vue que des inconvénients : dans l'hypothèse d'un changement de gouvernement peu de temps après la première moitié de la présidence polonaise du Conseil, on pouvait s'attendre à des conséquences négatives tant sur la perception de la présidence polonaise du Conseil que sur la force réelle de la Pologne sur la scène européenne. De surcroît, la concomitance de la campagne électorale semblait devoir accaparer les hommes politiques au-delà de ce qui paraissait acceptable, au risque d'affecter également le jugement porté sur la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne. D'un autre côté, il semblait évident que le gouvernement en place utiliserait cette présidence pour se présenter sous son meilleur jour aux électeurs europhiles. Il était donc dans l'intérêt absolu des

prétendants d'assurer le succès de la présidence polonaise de l'Union européenne.

Finalement, la campagne électorale n'a eu aucun effet négatif sur la présidence polonaise de l'UE. Cette dernière n'a joué aucun rôle dans les débats préélectoraux, et aucun élément de l'agenda de la Pologne en matière de politique intérieure n'a été mis sur la table à Bruxelles. Les responsables polonais y ont fait montre d'une présence constante, assumant la présidence du Conseil avec discrétion, efficacité et – compte tenu du contexte général – un certain succès. La présidence polonaise s'est ainsi distinguée très positivement des précédents hongrois et tchèque.

À cet égard, il convient de ne pas sous-estimer l'importance de l'attitude de la société polonaise à l'égard de l'Union européenne, qui est très largement positive. Les Polonais se différencient d'autres nations européennes par le très grand soutien qu'ils accordent à l'appartenance de leur pays à l'Union. Près des trois quarts des Polonais pensent que la Pologne tire profit de son entrée dans l'UE, taux depuis des années nettement supérieur à la moyenne européenne (environ la moitié des sondés expriment un avis favorable). Sept ans après l'entrée de la Pologne dans l'UE, 82 % des sondés disent accepter la participation polonaise aux structures de l'Union ; seuls 14 % s'y disent opposés. Pendant le semestre de présidence polonaise de l'UE, les hommes politiques polonais qui appelaient leurs concitoyens à croire en l'intégration européenne – par exemple le Premier ministre Donald Tusk lors de son intervention devant le Parlement européen – étaient donc crédibles.

La mise en place du système de Lisbonne

La Pologne était la première, au sein du groupe des « plus grands » États membres de l'UE, à assumer la présidence du Conseil après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'Espagne a certes exercé cette fonction dès 2010, mais le début de son mandat n'intervenait que quelques semaines après l'entrée en vigueur du traité, de sorte que ce semestre a été considéré comme une période de transition, au cours de laquelle aucun modèle relatif à l'exercice de la présidence post-Lisbonne n'a été développé. Les attentes vis-à-vis de la présidence polonaise étaient donc élevées. D'autre part, Varsovie savait que ses débuts en tant que président seraient attentivement scrutés, afin de voir comment il s'acquitterait de la mission de diriger les travaux du Conseil. La Pologne voulait donc être à la hauteur des attentes – non seulement en mettant en œuvre efficacement l'agenda, mais aussi en faisant émerger des principes fondamentaux quant à l'exercice de la présidence tournante. La crise qui sévissait en Europe ne permettait pas d'entreprendre de changements majeurs, mais on peut néanmoins porter une appréciation positive sur plusieurs mesures destinées à créer des règles de base pour la coopération interinstitutionnelle.

Contacts au plus haut niveau

Comme le chef de gouvernement de l'État qui exerce la présidence du Conseil a dorénavant un rôle limité, il est dans l'ombre de l'action de l'Union et doit trouver sa place dans cette nouvelle réalité. Ceci peut notamment poser problème pour les gouvernants d'États plus grands et plus ambitieux, tels que la Pologne. Donald Tusk ne s'est pas placé complètement en retrait, mais s'est efforcé de faire des propositions à Herman Van Rompuy et de le convaincre de prendre certaines mesures. Les deux hommes étaient en contact régulier, de telle sorte que leur coopération s'est déroulée sans encombres ni critiques à l'encontre de Tusk, qui n'a ainsi pas été accusé d'utiliser à outrance son rôle en tant que Premier ministre.

L'une des compétences du chef de gouvernement qui a été transférée au président du Conseil européen est l'établissement de l'ordre du jour des réunions du Conseil de l'UE. Grâce aux bonnes relations entre les deux hommes, cependant, Varsovie a finalement

réussi à faire figurer la question de l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen à l'ordre du jour du sommet de l'Union de décembre 2011.

Coopération avec le Parlement européen

En raison du renforcement du rôle du Parlement européen prévu par le traité de Lisbonne, il convient d'accorder une attention de plus en plus grande à cet organe, puisque la plus grande partie de l'activité législative de l'Union est effectuée selon la procédure de codécision, devenue la procédure législative normale.

Il revient cependant à la présidence du Conseil de l'Union de dégager des solutions de compromis. Plusieurs mois avant le début de son semestre présidentiel, la Pologne a pris des mesures visant à établir une bonne collaboration avec le Parlement européen (PE). Les ministres ont donc fait très tôt des visites à Strasbourg afin de nouer des contacts avec les députés européens et assistaient, pendant la présidence, aux séances de travail de la Commission. Des « petits déjeuners de la présidence » ainsi que des réunions « *meet the presidency* » ont été organisés. Il s'agissait de réunions ouvertes, informelles, initiées par la présidence au Parlement européen, à Strasbourg, au cours des périodes de session. Elles visaient à donner la possibilité aux députés du PE – ainsi qu'aux autres participants – de questionner les ministres polonais sur les thèmes les plus actuels de l'agenda européen. Chacun de ces débats portait sur un sujet précisément défini. Les réponses aux questions des députés européens étaient apportées par les ministres polonais responsables, ainsi que par le ministre des Affaires européennes.

Les deux interventions du Premier ministre Donald Tusk au PE, lors du lancement et de la clôture de la présidence polonaise, ont également été appréciées par les eurodéputés. En appelant à une plus grande solidarité européenne et au renforcement du rôle du PE, le chef du gouvernement polonais a même suscité des applaudissements parmi les adversaires de sa famille politique, les chrétiens-démocrates.

Politique extérieure – une définition commune des modalités de la coopération

Au terme de la réforme entraînée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la politique extérieure, qui était jusqu'alors une prérogative de la présidence, a été confiée au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il restait cependant encore à poser les bases de la coopération dans les nombreux domaines dans lesquels les compétences s'entremêlaient. Le ministre des Affaires étrangères polonais, Radosław Sikorski, avait souligné dès

avant le début de la présidence polonaise qu'il entendait respecter les prérogatives de Catherine Ashton et défini avec elle les domaines dans lesquels il représenterait la Haute Représentante à l'occasion de visites, de déplacements et devant le PE. Parmi ces domaines figuraient le Partenariat oriental, l'Afghanistan, le Pakistan et l'Asie centrale. La présidence polonaise était la première à fixer ces règles en temps voulu.

Le résultat en a été positif, puisque la coopération entre la présidence polonaise du Conseil et la Haute Représentante s'est articulée de manière satisfaisante. Le contact permanent entre elle et le ministre des Affaires étrangères polonais a rendu possible une coordination permanente au plus haut niveau. Radosław Sikorski et ses adjoints ont représenté C. Ashton lors de plusieurs voyages à l'étranger (Afghanistan, Birmanie) ou de rencontres avec des États tiers (par exemple, le Conseil UE-Azerbaïdjan), posant ainsi un cadre pour la coopération entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Cependant, compte tenu de problèmes liés à la mise en place incomplète du SEAE, le potentiel de bonnes relations au plus haut niveau n'a pas pu être complètement exploité. La nécessité de coopérer plus étroitement pour l'organisation du sommet du Partenariat oriental en septembre ou la conférence ministérielle sur la dimension méridionale de la Politique européenne de voisinage en décembre a fait apparaître des problèmes de communication entre les deux parties. À Bruxelles, les décisions étaient prises trop tard, ce qui compliquait la préparation polonaise. Néanmoins, la Pologne a aussi pu, à plusieurs reprises, tirer parti de la faiblesse du SEAE, parce que celle-ci augmentait la marge de manœuvre polonaise.

Il est apparu que la coopération, dans les pays tiers, des délégations de l'UE avec les ambassades du pays qui assume la présidence du Conseil doit encore être mieux définie. Actuellement, la qualité et la fréquence des contacts dépendent trop souvent des personnes qui y sont en poste, plutôt que d'être fixées par des règles. Sur telle question consulaire, par exemple, la compétence appartient au pays qui assume la présidence est compétent, mais une délégation de l'UE arguera de l'importance politique de l'affaire en cause pour prendre certaines mesures. La lettre adressée par douze ministres des Affaires étrangères de l'UE (dont le Polonais) à la Haute Représentante en décembre 2011, qui pointait les domaines dans lesquels l'action du SEAE devait encore être optimisée, montre que de nombreuses améliorations sont encore nécessaires.

L'action polonaise en matière de politique extérieure de l'Union, qui en a accru l'efficacité et s'est déroulée sans heurts, pourrait constituer un modèle pour les relations entre les futures présidences semestrielles et le Haut Représentant. Ce sont cependant les prochaines présidences, en particulier la présidence danoise, qui décideront de la pérennité des règles initiées par la Pologne.

À l'ombre de la crise

La crise économique persistante a fait de l'économie le point principal à l'ordre du jour de l'Union pour le second semestre 2011. Elle a rendu nécessaires de nouvelles initiatives pour sauver la zone euro. Mais la Pologne, non membre de la zone euro, n'avait aucune influence sur nombre des mesures anti-crise adoptées. Le ministre des Finances polonais, bien que président du conseil ECOFIN, ne pouvait pas participer aux réunions de l'Eurogroupe. Même s'il va de soi que les États qui n'appartiennent pas à la zone euro n'assistent pas à ces rencontres, la Pologne souhaitait pouvoir y prendre part pendant son semestre de présidence, afin de présider plus efficacement les réunions du conseil ECOFIN. Finalement, Jacek Rostowski a été invité, mais en réaction à la mauvaise volonté exprimée par la France, il a annulé sa participation.

Dans le même temps, la Pologne avait le sentiment – pas seulement en tant que président du Conseil, mais aussi en tant qu'État membre de l'UE – que lorsqu'elle aurait adhéré à la monnaie unique, elle serait inéluctablement affectée par les décisions prises et qu'une participation, au moins passive, au processus de réforme de la zone euro était donc nécessaire. Elle s'est ainsi engagée en faveur de la reconnaissance de la possibilité, pour tous les États non membres de la zone euro, de prendre part aux discussions autour de l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM). Elle en a appelé, plus particulièrement, à la solidarité et à l'unité en Europe.

Le renforcement du marché intérieur commun

La crise exigeait une action renforcée dans le domaine de la politique économique, et notamment la finalisation des processus de réforme déjà engagés, tâche qui relève de la présidence tournante du Conseil. La liste des priorités polonaise faisait apparaître que la Pologne souhaitait un renforcement du marché intérieur commun ainsi qu'un soutien fort à la croissance économique. Dans ce domaine, de nombreux progrès ont été réalisés. Le plus grand succès résidait dans l'adoption d'un paquet d'actes législatifs qui doivent renforcer la gouvernance économique de l'UE et la préserver de nouvelles crises, le « pack-six ». De plus, un accord a été trouvé sur les « tableaux de corrélation », ces documents spécifiques qui décrivent la manière dont les règles de l'UE doivent être introduites

dans le droit des États membres. Enfin, un accord a pu être trouvé dans le domaine des transactions à court terme.

De plus, au cours du semestre de présidence polonaise, des progrès ont été faits sur le dossier du brevet unique européen, qui permettra de réduire les coûts d'enregistrement d'un brevet dans l'ensemble de l'UE pour les entrepreneurs. Mais il reste encore la question du régime de règlement des différends et du siège de la juridiction correspondante, et le succès n'est donc pas complet. De plus, le rapport consacré au « Consensus européen pour le développement » a fait apparaître l'existence de domaines dans lesquels – aux yeux de la présidence – subsistait une marge de progrès, qui devrait être mise à profit dans les années à venir. Ce rapport n'a cependant pas constitué un tournant dans le débat : il se fondait sur des données ouvertes aisément accessibles et traitait des principaux enjeux – c'est-à-dire du retour sur le chemin de la croissance économique – de manière assez traditionnelle. Le rapport a une portée politique, non analytique. Il doit convaincre les politiques d'inscrire leur action beaucoup plus dans le long terme, ce qui n'est pas simple compte tenu de l'ardeur qu'ils mettent à combattre la crise actuelle. De plus, il est censé fournir aux institutions européennes de nouveaux arguments pour poursuivre les réformes réglementaires qui visent à rendre l'économie européenne plus flexible.

Différends dans la planification budgétaire

À l'ombre de la crise, la Pologne a, de surcroît, dû mener à leur terme les négociations sur le budget européen d'après-2012. L'expérience faite par la présidence belge, un an auparavant, montrait que cette tâche pouvait être ardue.

En parallèle, la présidence polonaise a lancé les consultations relatives au futur cadre financier pluriannuel. Il ne s'agissait pas de mener des négociations, mais de recueillir les avis des États membres, des institutions de l'UE ainsi que des parlements nationaux. Une première conférence sur le budget de l'UE a donc, entre autres, été organisée. À la fin de l'année, la Pologne a présenté un panorama des différents points de vue, qui devait aider la présidence suivante, c'est-à-dire le Danemark, à initier les négociations budgétaires. Les Danois ont déjà laissé entendre qu'ils renouvelleraient l'initiative polonaise et organiseraient donc à leur tour une telle conférence.

L'ouverture de l'Europe

Comme dans le domaine économique, la Pologne s'est heurtée à de fortes résistances en essayant de mettre en œuvre une autre de ses priorités, l'« Europe ouverte ». En raison du « printemps arabe », qui se poursuivait au sud, et de l'aggravation du déficit démocratique à l'est, il était plus difficile de passer à l'action, action qui relevait en partie de la compétence de la présidence tournante et en partie de celle du Haut Représentant. De plus, la peur d'une nouvelle vague de migration et le durcissement de la crise économique ont conduit une partie des États membres à envisager avec réticence la perspective d'un nouvel élargissement de l'Union européenne ou même de l'espace Schengen.

Un œil sur l'Est et sur le Sud

La Pologne se faisant traditionnellement l'avocat des pays situés à l'est de l'UE, on attendait d'elle qu'elle s'engage en faveur du développement du Partenariat oriental. Cette opinion renforçait d'un côté les attentes envers Varsovie, dont les efforts étaient perçus comme la dernière chance d'insuffler au programme un nouvel élan. De l'autre côté, elle entretenait une forte opposition de la part de certains États membres, qui pensaient que la Pologne servait trop les intérêts des pays de l'Est. De plus, les événements qui se déroulaient dans le voisinage méridional de l'UE détournaient l'attention de l'Est et exigeaient de la Pologne qu'elle s'engage plus encore en faveur de l'Afrique du Nord.

La Pologne a donc décidé d'inclure dans sa liste des priorités le thème du voisinage tant méridional qu'oriental. Pour les pays situés au sud de l'Europe, il s'agissait avant tout de soutenir le processus de démocratisation, la transition et la société civile. La Pologne, qui ne dispose guère d'expertise en la matière, mais a l'expérience de la mise en place d'un État de droit, a choisi de partager celle-ci avec ceux des pays d'Afrique du Nord qui avaient pris le chemin de la démocratisation. Leurs représentants ont été invités en Pologne, et des missions d'infirmiers, de médecins et d'experts ont été organisées dans ces pays. La Pologne a été l'un des premiers États membres de l'UE à reconnaître le Conseil national de transition en Libye et à ouvrir une représentation diplomatique à Benghazi. Radosław Sikorski était de plus le premier ministre des Affaires étrangères d'un État membre de l'UE à visiter cette ville, dès

mai. Varsovie était en contact étroit permanent avec la Haute Représentante pour organiser ces activités au nom de l'UE.

Ce n'était pas seulement à cause de l'attention portée par de nombreux États membres aux événements qui se déroulaient au sud de l'Europe que le Partenariat oriental constituait un défi plus grand encore pour la Pologne. Dans ce domaine, des mesures concrètes étaient prévues, qui devaient rapprocher les six États concernés par cette initiative de l'UE. Cependant, l'absence de progrès en matière démocratique n'encourageait pas l'UE à intensifier ses efforts. Au contraire, de nombreux États membres de l'UE exprimaient leur déception face aux pays du Partenariat oriental et il était donc difficile, pour la Pologne, de gagner les premiers à l'idée de s'engager plus fortement en faveur d'un rapprochement des seconds avec l'UE.

La situation en Ukraine, en particulier, et l'incarcération de Ioulia Timochenko freinaient toute décision politique courageuse. Néanmoins, les négociations sur l'accord d'association, dont l'accord de libre-échange approfondi et global (DCFTA), ont abouti. À cause du manque de volonté claire de démocratisation de la part de l'Ukraine, l'Union a cependant décidé d'atténuer l'importance du sommet UE-Ukraine qui devait se tenir en décembre à Kiev. Lors de cette rencontre, l'accord d'association n'a pas été signé. Dans le contexte actuel, les chances de signature de cet accord par les 27 États membres sont nulles. Les poursuites dont est victime l'opposition démocratique en Biélorussie montrent aussi qu'il était vain d'espérer que la politique de voisinage de l'UE envers ce pays produise des effets positifs. Par conséquent, la politique biélorusse de l'UE est aujourd'hui dans une impasse.

La mauvaise situation politique qui prévaut dans les pays concernés par ce programme a occulté le sommet du Partenariat oriental organisé à Varsovie fin septembre, qui devait être l'un des événements majeurs de la présidence polonaise. Les Polonais ont repris le flambeau de la Hongrie, qui avait annulé ce sommet en mai en arguant de sa coïncidence avec d'autres rendez-vous d'une importance comparable. En réalité, ses objectifs n'étaient alors pas clairement définis. La situation n'était cependant pas meilleure quelques mois plus tard. Les efforts intenses des diplomates polonais (à Bruxelles et à l'occasion de leurs visites dans les capitales européennes et orientales) ont cependant permis aux participants de ne pas rentrer du sommet les mains vides.

Dans la déclaration finale, il était, entre autres, écrit que le but de l'UE et des pays du Partenariat oriental était la levée de l'obligation de visa. Grâce à la Pologne, la mention « à long terme » n'a pas été ajoutée. De plus, l'accent a été mis sur le principe « plus pour plus » (« *more for more* »). Contrairement à ce que la partie polonaise postulait, le document ne contient aucune avancée en ce qui concerne les perspectives européennes des six États du Partenariat oriental. Au vu de la mauvaise humeur que suscitaient ces pays, il était peu probable que les États membres de l'UE accueillent

favorablement une telle mention. Parmi les résultats concrets, on peut cependant ranger l'élargissement des échanges de jeunes ainsi que la création de l'Académie de l'administration publique du Partenariat oriental, à Varsovie.

L'absence de la délégation biélorusse a résonné comme une fausse note lors de ce sommet. Le président Loukachenko, qui figure sur la liste des personnes interdites de visa par l'UE, n'avait pas été invité. Minsk, vexé, a donc renoncé à envoyer une délégation et annoncé qu'il ne reconnaîtrait pas les résultats du sommet. Les dirigeants des institutions de l'UE, Angela Merkel et Donald Tusk ont, en revanche, rencontré des représentants de l'opposition biélorusse. Le sommet s'est distingué par la forte participation de chefs d'État et de gouvernement du côté de l'UE. Seuls manquaient le Premier ministre britannique (remplacé par le vice-Premier ministre, Nick Clegg) et le président français (représenté par son Premier ministre, François Fillon). Malgré ces absences, les chefs de gouvernement qui avaient fait le voyage à Varsovie étaient nombreux, en particulier par comparaison avec le précédent sommet du Partenariat oriental, qui s'était tenu à Prague en 2009. Ceci constitue un succès pour les Polonais, qui avaient déployé de grands efforts pour s'assurer de la présence des gouvernants lors du sommet.

Parmi les succès concrets en matière de Partenariat oriental, on peut aussi compter l'approbation par le Conseil de l'UE des mandats de négociation sur l'allègement du régime de visa et de reconduite à la frontière avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Des négociations ont aussi été lancées avec la Moldavie et la Géorgie au sujet d'un accord de libre-échange (DCFTA). Dans les deux cas, il s'agissait de la réalisation de promesses faites pendant le sommet.

Malgré le contexte défavorable, le bilan de la Pologne dans le domaine du Partenariat oriental est donc relativement bon. Nombre de ces résultats n'ont pu être atteints que parce que Varsovie assumait la présidence tournante du Conseil. Ce sont ses efforts, l'engagement de ses fonctionnaires ainsi que le bon positionnement de la Pologne au sein de l'UE qui ont conduit certains États membres à ne pas bloquer les avancées en la matière. Le défi, pour les mois à venir, réside donc dans la pérennisation de l'attention portée au Partenariat oriental et de son inscription dans l'agenda européen, y compris pendant les semestres durant lesquels la présidence du Conseil est exercée par des États membres qui s'intéressent moins à ce thème.

L'engagement en faveur du soutien à la démocratie

Pour répondre à la faiblesse des forces démocratiques dans le voisinage méridional et oriental, la Pologne a également développé un nouvel instrument, le Fonds européen pour la démocratie (FED),

qui doit soutenir les processus de transition de manière plus rapide et plus efficace que par le passé. La Pologne a réussi, dans des délais relativement courts par rapport aux habitudes européennes, à faire figurer cette initiative en bonne place dans les documents de l'Union. Le projet a été présenté par le ministre Sikorski en février 2011 et, dès le mois de mai, il était mentionné dans le communiqué de la Commission et du SEAE, en lien avec la politique de voisinage. En septembre, la volonté de mettre en place un fonds était confirmée lors d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères à Varsovie. La création du fonds a été assurée par le SEAE, mais la Pologne s'était chargée d'assurer le lobbying. La décision finale sur la création du FED a été prise sur le fondement de la déclaration du COREPER adoptée en décembre, contre laquelle aucun État n'avait émis d'objection. C'était là un grand succès polonais, puisque la proposition avait d'abord suscité des réactions peu encourageantes à Bruxelles et dans certaines capitales européennes. Les fonctionnaires de la Commission craignaient que les instruments dont ils ont la responsabilité perdent de leur importance, et les fondations politiques allemandes voyaient dans le fonds un concurrent. Finalement, personne n'a empêché la mise en place du fonds, dont les modes de financement et d'action restent cependant à définir plus précisément.

Politique d'adhésion

Parmi les moments symboliques de la présidence polonaise figurent les cérémonies organisées à l'occasion de la signature du traité d'adhésion de la Croatie. Un pays qui avait récemment rejoint l'UE ouvrait la porte au prochain État membre. Néanmoins, puisque l'entrée de la Croatie avait été approuvée politiquement pendant la présidence hongroise, elle ne saurait être comptée au nombre des succès de Varsovie. Cependant, ce sont les fonctionnaires polonais qui ont finalisé la rédaction du traité d'adhésion.

L'opinion y étant peu favorable dans les autres États membres, le travail effectué au service des négociations d'adhésion avec d'autres États en attente d'entrée dans l'UE est passé au second plan à cause de l'ambiance peu favorable qui régnait dans les États membres. Aucun nouveau chapitre de négociation n'a été ouvert avec la Turquie. Lors du sommet de décembre, le Monténégro a obtenu la promesse provisoire d'une ouverture des négociations en 2012, cependant que la décision relative à l'ouverture de négociations avec la Serbie doit être prise par le Conseil européen lors de sa session de mars.

Les plus grandes déceptions

La faible disponibilité à accueillir de nouveaux États membres n'est cependant pas le seul obstacle auquel la Pologne s'est heurtée.

L'élargissement de l'espace Schengen à la Roumanie et à la Bulgarie n'a pas suscité l'enthousiasme non plus. Malgré les efforts des fonctionnaires polonais et la conclusion de préparatifs de nature technique, il manquait la volonté politique. Même lorsque le sujet a été inscrit à l'ordre du jour du sommet de l'UE de décembre, grâce aux pressions polonaises en ce sens, les Pays-Bas sont restés inébranlables et ont refusé de donner leur accord. Du côté polonais, cet événement a été qualifié de plus grande déception de la présidence. En même temps, cela montre que lorsqu'il s'agit de questions qui doivent être traitées à l'unanimité, même l'action la plus efficiente du pays qui préside le Conseil ne peut pas conduire au succès si la volonté politique fait défaut dans un seul pays.

Après la présidence du Conseil

Le semestre de présidence du Conseil de l'UE a permis à la Pologne de passer de la catégorie des nouveaux États membres à celle des acteurs mûrs de la scène européenne. Le bilan positif de la présidence, combiné à la stabilité politique et à de bonnes performances économiques pendant la crise ainsi que l'engagement incessant en faveur de l'approfondissement de l'intégration européenne ont donné à la Pologne un rôle moteur dans les débats politiques de l'UE. Varsovie est enfin perçue en Europe comme une partie de la solution et non du problème lui-même.

La Pologne a particulièrement mis l'accent sur l'idée de solidarité européenne, ce qui était très crédible de sa part. L'appel en faveur de « plus d'Europe », d'unité et de mesures courageuses et sévères, qui devaient sauver l'intégration européenne, a été renouvelé très souvent par la Pologne au cours de ses six mois de présidence. Le ministre des Affaires étrangères polonais, Radosław Sikorski, a exprimé cela de manière très claire dans le discours qu'il a tenu à Berlin en novembre 2011. Ses propos, par lesquels il refusait l'idée d'une division intérieure de l'UE et appelait à l'unité, tout en exhortant l'Allemagne à être plus active, prouvaient dans le même temps que la Pologne n'entendait plus être traitée comme un membre de second rang au sein de l'UE. La présidence réussie, la situation économique stable, la politique européenne tournée vers l'avenir, ainsi que l'europhilie de sa population et de ses élites, donnaient toute légitimité à la Pologne.

Cependant, la question de l'entrée dans la zone euro se pose toujours à la Pologne. Rester en dehors réduirait son influence. Il serait donc utile d'adopter la monnaie unique au plus vite et de fixer dès maintenant une date concrète. À l'inverse, alors qu'on ne sait pas ce que sera la zone euro dans quelque temps ni quelles conséquences pratiques l'adhésion de la Pologne aurait sur l'économie de cette dernière, la hâte paraît bien mauvaise conseillère. Les marchés financiers émettent des signaux indiquant qu'ils préféreraient investir dans une économie polonaise qui aurait renoncé, au moins provisoirement, à une monnaie unique européenne qui traverse toujours d'importantes turbulences.

La position du gouvernement polonais est donc plutôt réservée. Il est clairement affirmé que l'introduction de l'euro est le but de la Pologne, mais aucune date précise n'est jamais citée. Seule l'obligation de mener les réformes nécessaires est mentionnée, qui permettront d'adopter l'euro lorsque la zone euro naviguera à

nouveau dans des eaux plus calmes. Le gouvernement assure que la Pologne remplira ces conditions avant la fin de la législature actuelle (2015). La présidence polonaise du Conseil de l'Union ne restera pas gravée dans les mémoires des Européens comme un semestre de changements révolutionnaires – mais telle n'est pas la tâche des présidences tournantes. La conclusion de plusieurs négociations importantes, la mise en œuvre sans accroc de l'agenda et le fort engagement en faveur de l'avenir et de l'unité de l'UE permettent à la Pologne de se compter parmi les présidences réussies.

Les « Analyses du CFA »

Le Centre franco-autrichien (CFA) lance en octobre 2011 sa nouvelle collection des « Analyses du CFA ». Cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Europe centrale et des Balkans : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Analyses du CFA » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. Elles sont accessibles sur le site Internet du CFA, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le CFA

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le Centre franco-autrichien (CFA) travaille au renforcement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à la réflexion sur l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de conférences.

Le CFA permet depuis de nombreuses années aux responsables politiques, aux acteurs de la vie économique, culturelle et universitaire issus de France et d'Autriche, mais aussi d'États d'Europe centrale et orientale, de nouveaux membres de l'UE et de pays candidats, ainsi qu'à des représentants des institutions européennes, de se rencontrer et de proposer ensemble des solutions possibles aux grands problèmes européens contemporains.