

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'UNION EUROPÉENNE COMME ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES ET LE RÔLE DE LA POLOGNE

UNE RELATION AMBIGUË

PAR

Dejana M. VUKASOVIĆ (*) et Krzysztof JASKUŁOWSKI (**)(***)

« *En tant qu'Européens de naissance et par vocation, nous voulons dessiner avec vous l'avenir de l'Europe [...] Nous sommes devenus un acteur crédible dans la recherche de consensus en participant à l'établissement des priorités de l'Union européenne* » (1). Ces paroles de Radosław Sikorski, ancien ministre polonais des Affaires étrangères, prononcées à l'occasion de sa visite en France en mars 2012, touchent au cœur des débats académiques sur la place de la Pologne dans le processus d'intégration européenne.

Située au centre de la recomposition européenne, avec l'Allemagne en voie d'unification à l'Ouest et l'Union soviétique en décomposition à l'Est, la Pologne a cherché dès 1989 à assurer des garanties à sa sécurité tout en évitant l'isolement politique. L'adhésion à l'Europe communautaire et à l'Alliance atlantique ont été dès lors définies comme l'objectif stratégique de la politique polonaise. Cherchant à stimuler les aspirations démocratiques et pro-européennes de ses voisins, la Pologne a pris l'initiative du Groupe de Visegrad avec la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie et a scellé des relations privilégiées avec la France et l'Allemagne dans le cadre du Triangle de Weimar. Depuis l'adhésion à l'Union européenne (UE), la Pologne a donné l'impression d'être à l'origine d'initiatives dans le domaine des relations extérieures de l'UE. Or son positionnement géographique, son expérience historique et sa culture politique ont marqué, de manière prépondérante, son comportement au sein de l'UE. Face à cette réalité, Varsovie a continuellement tenté de redéfinir son rôle dans le paysage

(*) Chercheur associée à l'Institut d'études politiques de Belgrade (Serbie) et conférencière invitée à la Faculté de sciences politiques de l'Université de Belgrade (Serbie).

(**) Professeur associé à l'Université des Sciences sociales et humaines de Varsovie (Pologne).

(***) Ce travail est soutenu par le National Science Centre de Pologne (Grant UMO-2013/11/B/HS6/01348).

(1) Radosław SIKORSKI, « La Pologne et l'Europe, un engagement total », *Commentaire*, n°138, 2012/2, pp. 374 et 379.

politique de l'UE et d'instiller son identité et ses intérêts nationaux dans la réalité politique de l'UE. Progressivement, son poids et le rôle qu'elle tient aux frontières orientales de l'UE ont fait de la Pologne une puissance importante sur la scène internationale.

Cet article a pour objet d'analyser l'impact de la Pologne sur le rôle de l'UE en tant qu'acteur international. L'étude est limitée à l'analyse de trois politiques de l'UE : la Politique européenne de voisinage (PEV), la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et la politique migratoire de l'UE. Ce choix est le résultat de la prise en considération des intérêts stratégiques de la Pologne. Dans un premier temps, cet article présente l'impact de la politique polonaise sur le développement de la PEV et de la PSDC, pour se concentrer ensuite sur l'influence polonaise sur la politique migratoire de l'UE. Une différence sensible s'esquisse dans le comportement de la Pologne selon le domaine concerné : tandis que, dans le cas du Partenariat oriental et la politique de sécurité et de défense de l'UE, Varsovie apparaît comme un acteur engagé pour l'UE, dans le cas de la politique migratoire, le pays se présente comme un acteur paralysant de l'UE, la politique migratoire s'avérant un champ de conflit important entre l'UE et la Pologne, en particulier suite au refus de cette dernière de s'engager dans un régime obligatoire de réinstallation des réfugiés.

LA POLOGNE, UN ACTEUR ENGAGÉ DANS L'UE

Depuis l'adhésion à l'UE, la Pologne est progressivement devenue un acteur engagé de l'UE sur la scène internationale. Son poids est ainsi loin d'être négligeable, surtout dans les domaines de la Politique européenne de voisinage et de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE. L'influence de Varsovie sur ces deux politiques est le résultat de sa tentative de redéfinir son rôle dans le paysage politique de l'UE et d'instiller son identité et ses intérêts nationaux dans la réalité politique de l'UE.

La contribution de la Pologne à la naissance du Partenariat oriental de l'UE

L'expérience historique a influencé d'une manière prépondérante la construction de la politique sécuritaire polonaise. Cette politique trouve son origine dans une perception différente des menaces et des intérêts sécuritaires de ce pays par rapport aux pays occidentaux. Le concept de défense territoriale, qui a perdu en importance pour les pays occidentaux membres de l'UE, reste d'une importance primordiale pour les pays d'Europe centrale et orientale. Longtemps dans la sphère d'influence soviétique, la Pologne accorde une grande importance à sa sécurité. La perception de la Russie dans les deux parties du continent européen diffère sensiblement : pour les uns, c'est une puissance dont le comportement et les ambitions sont même aujourd'hui imprévisibles et potentiellement

menaçants ; pour les autres, c'est une puissance qu'on cherche à impliquer dans les politiques de l'Occident.

A la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, le règlement des relations avec ses voisins de l'Est est devenu une priorité stratégique de la politique extérieure de la Pologne (2). Or cette politique a initialement été prudente, visant à concilier deux objectifs opposés : soutenir l'indépendance des pays baltes et de l'Ukraine, en évitant, en même temps, de créer les tensions avec Moscou. Cette *two-track policy* s'est accompagnée d'une reconnaissance progressive de l'indépendance des voisins orientaux de la Pologne. A partir de 1994, cette politique a été remplacée par une approche plus active de la Pologne à l'égard de ses voisins orientaux. Depuis 1998 et l'engagement dans le processus de négociations d'adhésion à l'UE, Varsovie a exprimé sa volonté de participer à l'élaboration de la PESC et de contribuer à la création d'une dimension orientale de la politique extérieure de l'UE (3). Dès lors, la dimension orientale distincte de l'UE est devenue partie intégrante du discours officiel polonais.

C'est ainsi qu'en 2001 la Pologne a présenté à la présidence de l'UE sa première position concernant l'avenir des relations de l'UE avec les voisins de l'Est. Ce document, dont le contenu était assez vague, visait géographiquement l'ensemble des territoires post-soviétiques, en particulier la Russie, Kaliningrad et l'Ukraine (4). En janvier 2003, le ministère polonais des Affaires étrangères a présenté une nouvelle proposition, le *non-paper* (5), qui a tracé, d'une manière plus précise, les objectifs de la politique orientale de l'UE. Le document a posé comme objectif l'adhésion à l'UE des partenaires européens de l'Est, tels que l'Ukraine et la Moldavie – et potentiellement aussi la Biélorussie. Une attention particulière a été accordée à l'Ukraine : selon la Pologne, l'UE devrait développer les relations plus étroites avec l'Ukraine pour atteindre le niveau des relations entre l'UE et la Russie. A cet égard, le ministre polonais des Affaires étrangères de l'époque, Włodzimierz Cimoszewicz, a souligné que « *l'Europe ne se termine pas aux frontières orientales de l'UE, et ne se terminera pas non plus après l'élargissement* » (6), n'hésitant pas à admettre que la Pologne sera un défenseur fervent des aspirations européennes exprimées à plusieurs reprises par l'Ukraine et la Moldavie. Or cette initiative n'a pas eu d'écho favorable parmi les Etats membres de

(2) Timothy SNYDER, *The Reconstruction of Nations. Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, Yale University Press, New Haven/Londres, 2003, pp. 237-239.

(3) Michał NATORSKI, « Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy », *European Political Economy Review*, n°7, 2007, p. 72.

(4) *Ibid.*

(5) « Non-paper with Polish proposals concerning policy towards the new Eastern neighbours after EU enlargement », disponible à l'adresse www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf.

(6) Discours de Włodzimierz Cimoszewicz, ministre polonais des Affaires étrangères, « The Eastern dimension of the European Union. The Polish view », disponible à l'adresse www.batory.org.pl/programy_operacyjne/debaty/konferencje/polityka_rozszerzonej_unii_europejskiej_wobec_nowych_sasiadow/the_eastern_dimension_of_the_european_union_the_polish_view.

l'UE. Aux yeux des autres Etats, la proposition polonaise a été formulée sans prendre en considération les préoccupations russes : les pays de l'UE perçoivent alors pour la plupart les pays orientaux sous le prisme de la coopération globale avec Moscou. De même, le projet polonais a été perçu comme exprimé en termes trop « nationaux » sous le couvert d'un texte à vocation européenne (7).

Dans le même temps, toutefois, se sont esquissés les contours de la future Politique européenne de voisinage (PEV). Les premiers jalons de cette politique ont été posés par la Stratégie européenne de sécurité de 2003, qui a souligné l'importance d'un voisinage stable, conçu comme une nécessité pour la sécurité de l'Union elle-même. La PEV a été formellement lancée à la suite de l'adoption de la Communication de la Commission sur la Politique européenne de voisinage en mai 2004 (8). Selon les termes de la Communication, l'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées. La PEV devait donc éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins en offrant à ces derniers la possibilité de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée (9). Géographiquement, la PEV a été conçue pour couvrir seize pays, tant de l'Est (Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) que du Sud (les participants du partenariat euro-méditerranéen, à l'exception de la Turquie). Le concept ancré dans la politique de voisinage était celui d'un « *cercle de pays amis* », d'un espace constitué au moyen d'un rapprochement graduel, plutôt que d'un « alignement » ou d'une « harmonisation » des réglementations et législations des voisins de l'Est par rapport à l'acquis communautaire (10). Etant rattachée à la PESC et à la Stratégie de sécurité européenne, la PEV a été légitimée comme une politique ayant une portée globale (11). Elle devait ainsi contribuer à l'affirmation de l'identité de l'UE par « *la promotion de la sécurité et de la prospérité sur le continent européen* » (12).

Or, depuis sa création, la PEV s'est inscrite dans une perspective ambiguë : d'une part, le contenu et la dynamique de la politique ont été vagues et, d'autre part, sa finalité n'a pas été clairement précisée. La PEV s'est efforcée de mobiliser des éléments liés à l'élargissement sans pour

(7) Karolina POMORSKA, « Europeanisation of Polish foreign policy and the concept of 'Eastern Dimension' », *The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Center for International Relations, Varsovie, 2006, p. 75.

(8) Communication from the Commission, « European Neighborhood Policy », Strategy Paper (SEC(2004) 564,565,566,567,568,569,570), COM(2004) 373 final, Brussels, 12 mai 2004.

(9) *Ibid.*, p. 3.

(10) Julien JEANDESBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Culture & Conflits*, n°66, 2007, p. 16.

(11) Alexandra GOUJON, « L'Europe élargie en quête d'identité », *Politique européenne*, n°15, 2005/1, p. 141.

(12) Communication from the Commission, « European Neighborhood Policy », Strategy Paper (SEC(2004), *op. cit.*, p. 8.

autant les associer à une perspective d'adhésion. Cette approche « *tout sauf les institutions* », c'est-à-dire « *davantage qu'un partenariat mais moins qu'une adhésion* », présentée par l'ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi, s'est toutefois heurtée aux attentes des voisins, lesquels souhaitaient avoir la possibilité de poser leur candidature à l'adhésion à l'UE dans un avenir proche ou lointain. Cela concernait surtout les pays d'Europe orientale.

Bien que la Pologne ait activement défendu la nécessité d'une politique européenne cohérente à l'égard de ses voisins orientaux, Varsovie n'a pas réussi à présenter une stratégie cohérente concernant la politique de voisinage de l'UE (13). Ainsi, au cours des négociations sur le contenu de la PEV, sous la pression de l'Espagne et de la France, Varsovie a accepté le projet de couverture géographique future de la PEV, qui inclurait aussi les voisins méditerranéens et les Etats du Caucase du Sud (14). Toutefois, la PEV n'a pas suscité beaucoup d'enthousiasme parmi les élites polonaises, surtout en ce qui concerne le contenu géographique de la PEV et l'absence de perspective d'adhésion des partenaires de la PEV à l'UE. Pour la Pologne, il y avait trop de différences entre les pays voisins pour qu'ils soient placés dans le cadre commun de la PEV.

Quand elle est devenue membre à part entière de l'UE, la Pologne a essayé de négocier un traitement beaucoup plus privilégié pour ses voisins orientaux (15). En même temps, Varsovie a tenté de promouvoir la position « spéciale » de l'Ukraine dans le processus, en proposant, conjointement avec l'Allemagne, en octobre 2004, une place essentielle pour l'Ukraine dans la PEV (16). Avec la Révolution orange en Ukraine de décembre 2004, la Pologne a joué le rôle de médiateur et a contribué à l'adoption du Plan d'action pour l'Ukraine de l'UE. Le Président polonais de l'époque, Aleksander Kwaśniewski, s'est rendu sur place à l'occasion de la tenue des élections en Ukraine et a réussi à persuader le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, réticent au départ, à venir lui aussi (17). Dans le même temps, la Pologne s'est efforcée d'intensifier les contacts avec d'autres pays membres en vue d'obtenir un soutien à la politique orientale de l'UE. Ainsi, elle a activement participé au Groupe de Visegrad avec la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie (18). De même, l'Allemagne s'est avérée un partenaire important de la Pologne dans la réalisation de la politique orientale de l'UE. La stratégie allemande vis-à-vis de l'Est

(13) Paula MARCINKOWSKA, « European Neighbourhood Policy. A Polish perspective », *UNISCI Journal*, n°40, 2016, p. 29.

(14) *Ibid.*, p. 31.

(15) Karoline POMORSKA, *op. cit.*, p. 76.

(16) Piotr BURAS / Karolina POMORSKA, « Poland and the European Neighbourhood Policy », *Foreign Policy in Dialogue*, vol. VI, n°19, 2006, p. 41.

(17) Kerry LONGHURST / Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist. Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, Chatham House, Londres, 2007, pp. 64-68.

(18) « Joint political statement of the Visegrad Group on the strengthening of the European Neighbourhood Policy », 22 janv. 2007.

reposait depuis des années sur la « *Russia First policy* », ce qui a eu un impact direct sur la décision de Berlin d'accepter le projet de construction du gazoduc Nord Stream avec la Russie, malgré les objections de la Pologne et des autres « nouveaux » Etats. Depuis l'arrivée d'Angela Merkel au pouvoir, les relations avec Moscou restent au cœur des préoccupations allemandes, mais avec plus de pragmatisme et en tenant compte de la sécurité de la région ainsi que de celle des pays d'Europe orientale. C'est sous la présidence allemande de l'UE, dans la première moitié de 2007, que la proposition allemande sur la « PEV + » fut présentée, visant à approfondir la relation entre l'UE et les pays participants à la PEV (19). De même, la proposition du président français Nicolas Sarkozy de lancer une Union pour la Méditerranée lors de la présidence française en 2008 a également facilité la naissance du Partenariat oriental, le construisant comme une réponse stratégique au projet français.

C'est à la suite de la proposition conjointe polono-suédoise (Polish-Swedish Proposal – Wschodnie Partnerstwo) que le Partenariat oriental a officiellement été lancé le 7 mai 2009, lors du sommet du Partenariat oriental à Prague (20). Le fait que la proposition polonaise ait eu le soutien de la Suède a facilité son acceptation par les « anciens » Etats membres, qui n'ont plus regardé la politique orientale comme le domaine exclusif des « nouveaux Etats membres » (21). De plus, le conflit russo-géorgien en 2008 a eu un impact direct sur le soutien au Partenariat oriental par les membres occidentaux de l'UE. La situation tendue dans le Caucase a obligé les pays de l'UE à élaborer une proposition sur la coopération concrète avec les voisins de l'Est afin de les rapprocher des structures de l'UE.

Couvrant six pays de la PEV (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine), le Partenariat a pour objectif de favoriser la démocratie et la stabilité politique ainsi que d'assurer le développement économique des pays participants. A plus long terme, il devrait s'efforcer de réaliser une zone de libre-échange entre les pays concernés sans toutefois préciser la finalité de cette politique. Plusieurs objectifs ont été prévus par le Partenariat : la conclusion d'accords d'association avec chaque pays, l'établissement d'une zone de libre-échange, d'un régime sans visas, la coopération en matière énergétique ou sectorielle, la consolidation de l'Etat de droit, des institutions démocratiques et de la société civile. Or ces missions sont essentiellement conçues pour produire des effets sur le long terme.

L'initiative polonaise en vue de la création du Partenariat oriental a eu un poids non négligeable sur l'UE et ses voisins orientaux, mais également sur la relation entre l'UE et la Russie. Le Partenariat oriental a permis

(19) Paula MARCINKOWSKA, *op. cit.*, p. 39.

(20) Conseil de l'UE, Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009.

(21) Beata WOJNA, « Eastern partnership: the new EU's response to security challenges in the Eastern neighbourhood? », p. 91.

à la Pologne de redéfinir son rôle dans le paysage politique de l'UE et d'instiller son identité et ses intérêts nationaux dans la réalité politique de l'UE (22). Dans le même temps, la Pologne a prôné une « occidentalisation » de l'Ukraine. En faisant cela, elle a tenté de développer des liens aussi proches que possibles avec Berlin et Paris, surtout dans le cadre du Triangle de Weimar, une coopération trilatérale née en août 1991, à la suite de la volonté des ministres des Affaires étrangères des trois pays d'accélérer l'adhésion de la Pologne à l'UE et à l'Alliance atlantique. C'est dans le cadre du Triangle de Weimar que la Pologne a joué un rôle actif dans le processus de mise en œuvre de l'accord entre l'opposition et le gouvernement en Ukraine, consécutivement au refus du président ukrainien de l'époque, Viktor Ianoukovitch, de signer l'accord d'association avec l'UE. Le Triangle de Weimar apparaissait comme une forme de coopération renforcée, présentant l'ensemble des intérêts des Etats membres à l'égard de la Russie pour mettre fin à des événements sanglants en février 2014 en Ukraine (23).

Dans le même temps, toutefois, l'appel de la Pologne au renforcement de la sécurité en Ukraine « à tout prix », y inclus l'approvisionnement du pays en armes défensives ou même l'engagement militaire éventuel – de l'Alliance atlantique – s'est heurté à une position beaucoup plus modérée du couple franco-allemand à l'égard de la Russie (24). Le processus de médiation européenne s'est poursuivi cependant en dehors du Triangle de Weimar, malgré l'insistance de la Pologne sur le fait que ce cadre de coopération était le plus adapté pour traiter le conflit en Ukraine (25). La France et l'Allemagne ont cherché un nouveau cadre de négociation, en incluant la Russie dans le processus de règlement du conflit. La ligne ferme de la Pologne vis-à-vis de Moscou n'a pas trouvé non plus un écho favorable parmi les autres pays du Groupe de Visegrad, qui ont manifesté une moindre empathie à l'égard de l'Ukraine en prenant une position beaucoup plus modérée à l'égard de la Russie. Lorsque la Russie a occupé la Crimée, Varsovie a soutenu l'imposition des mesures restrictives de l'UE à l'encontre de Moscou, y inclus des sanctions économiques.

Alors que Varsovie voit dans le Partenariat oriental la possibilité de poursuivre ses intérêts stratégiques *via* l'UE, dans l'esprit des autres Etats membres, il s'agit d'une approche pragmatique, confirmée lors des sommets de Riga (2015) et Bruxelles (2017), où a été reconnue « l'aspiration européenne » des pays participant au PO, sans toutefois fixer de perspective européenne. A travers le Partenariat oriental, l'UE satisfait ainsi plusieurs

(22) Malgorzata KLATT, « Poland and its Eastern neighbours: foreign policy principles », *Journal of Contemporary European Research*, vol. VII, n°1, 2011, p. 1.

(23) Philippe DOLIGER, « Le Triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°209, 2014/3, p. 3.

(24) Justina ZAJAC, *Poland's Security Policy. The West, Russia, and the Changing International Order*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, p. 168.

(25) *Ibid.*, p. 167.

exigences : respecter les postures diverses de ses membres, sans créer de divisions en son sein ni heurter la Russie.

La Pologne comme « puissance-pivot » entre l'UE et l'OTAN ?

Parallèlement à son engagement dans la politique orientale de l'UE, la Pologne a tenté de maintenir un lien transatlantique fort, perçu comme la priorité de sa politique extérieure. L'atlantisme polonais s'est progressivement mis en place depuis la fin de la Guerre froide. Toutefois, la prudence a caractérisé la politique sécuritaire polonaise au début des années 1990, surtout en raison de la situation politique interne et du caractère transitoire du gouvernement de Tadeusz Mazowiecki, ainsi que d'une hostilité des courants communistes à l'égard de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mais aussi en raison de la présence des troupes soviétiques en Pologne (26). Ce n'est qu'à la suite du retrait des troupes soviétiques de Pologne et de l'aboutissement d'un consensus sur la scène politique interne que ce pays a fait une demande officielle d'adhésion à l'OTAN en octobre 1992.

Une confiance politique focalisée sur les Etats-Unis a été depuis lors le postulat principal de la politique polonaise de sécurité et de défense. Les Etats-Unis sont vus non seulement comme une puissance mondiale et le garant de la paix, mais aussi comme un facteur d'équilibre politique intra-européen, une force pouvant empêcher les tentatives hégémoniques de grandes puissances membres de l'UE, mais aussi de la Russie. Depuis que la Pologne a rejoint l'OTAN en 1999, ses priorités stratégiques ont été définies autour de trois axes principaux : une alliance forte dirigée par les Etats-Unis, un manque de confiance dans les institutions de sécurité multilatérales (à l'exception de l'OTAN) et une propension à utiliser la force de manière proactive (27).

Dans le même temps, l'UE a progressivement développé une politique de sécurité et de défense commune (PSDC). S'inscrivant dans la PESC, cette politique a pour principal objectif de renforcer le rôle de l'UE comme acteur international, par la gestion internationale des crises militaires et civiles. On assiste ainsi à une expansion des opérations militaires et civiles lancées dans le cadre de la PSDC, des arrangements institutionnels nouveaux formalisés par le Traité de Lisbonne et des moyens opérationnels mis à disposition de l'Union pour la réalisation de cette politique. Depuis la Déclaration de Saint-Malo, le développement de la PSDC reposait sur deux éléments fondamentaux : d'une part, l'importance de doter l'Union de la capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et de la défense pour qu'elle puisse jouer son plein rôle sur la scène internationale, ; d'autre part, le rôle majeur de l'OTAN comme fondement

(26) Kerry LONGHURST / Marcin ZABOROWSKI, *The New Atlanticist. Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, *op. cit.*, p. 26.

(27) Marcin ZABOROWSKI / Kerry LONGHURST, « America's protégé in the East? The emergence of Poland as a regional leader », *International Affairs*, vol. LXXIX, n°5, 2003, pp. 1 014-1 015.

de la défense collective de ses membres et dans la gestion de crises. Dans cette perspective, le développement de la PSDC étant pensé comme une contribution à la vitalité du lien transatlantique. Toutefois, ces deux considérations ont revêtu un poids différent selon les Etats membres : les uns ont accordé la priorité à la première, les autres à la seconde. Pour la Pologne, l'impératif que l'OTAN demeure le référent de la défense collective est d'une importance capitale. Les dirigeants polonais ont été préoccupés par la crainte que la PESD conduirait à l'affaiblissement du rôle de l'OTAN et à un désengagement des Etats-Unis de l'Europe, ce qui permettrait à la Russie d'avoir plus d'influence sur la région d'Europe centrale et orientale. D'où un fort scepticisme initial de la Pologne à l'égard du développement de la PESD, qui a été envisagée comme un processus complémentaire et non concurrentiel à l'OTAN. Ainsi, la Pologne a rejeté l'idée de création d'un quartier général européen permanent, qui, selon les termes de Leszek Miller, alors Premier ministre polonais, « *entrerait clairement en compétition avec l'OTAN* » (28). Varsovie a été aussi réticente vis-à-vis de la possibilité d'établissement d'une « coopération plus étroite » en matière de défense collective au sein de l'UE proposée au sommet de Tervuren en avril 2003 par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, qui voulaient l'insérer dans le Traité constitutionnel de l'UE (29). De la même manière, Varsovie a exprimé une attitude très réservée à l'égard de la création de la coopération structurée permanente, initialement intégrée dans le Traité constitutionnel. A ce sujet, le président polonais Aleksander Kwaśniewski a alors déclaré que « *certain visaient à créer une Europe à deux vitesses* » et que la Pologne rejetait « *fermement de telles conceptions* » (30).

La guerre en Iraq a marqué l'apogée de l'ambiguïté euro-atlantique de la Pologne. La crise a explosé au sein de l'UE, qui s'est trouvée divisée en deux camps, le premier prenant ses distances à l'égard de l'intervention américaine et l'autre la soutenant sans réserve. Face à cette discorde entre la « *vieille Europe* » soutenue par la France et l'Allemagne et la « *nouvelle Europe* » soutenue par le Royaume-Uni et la Pologne, l'UE a été paralysée. Le gouvernement de Leszek Miller s'est tourné vers les Etats-Unis et la Pologne a pris part à la coalition des Etats participant à la guerre en Iraq, prenant même la responsabilité d'une zone militaire attribuée par les Etats-Unis. Cela a provoqué une tension dans la relation franco-polonaise, suivie de la fameuse déclaration du président Jacques Chirac que les Polonais « *avaient perdu une occasion de se taire* ». Peu de temps après le conflit russo-géorgien en 2008, le gouvernement de Donald Tusk a réussi à obtenir le renforcement de sa propre défense par la signature, à Varsovie, d'un accord avec les Etats-Unis sur le déploiement du bouclier antimissile américain sur le sol polonais, en dépit des réactions négatives de la Russie

(28) Bulletin Agence Europe, n°8566, 18 oct. 2003.

(29) Olaf OSICA, « Poland: a new European Atlanticist at a crossroads? », *European Security*, vol. XIII, n°4, 2004, pp. 312-313.

(30) *Le Monde*, 25 nov. 2003.

et des réserves des pays de la « *vieille Europe* » qui craignaient une nouvelle division de l'UE.

Le sommet de l'Atlantique Nord à Strasbourg-Kehl en 2009, au cours duquel l'OTAN a reconnu l'importance d'une défense européenne plus forte et plus efficace, mais aussi la signature du Traité de Lisbonne ont contribué à faire évoluer la position de la Pologne à l'égard de la PSDC (31). Le revirement stratégique des Etats-Unis sous l'administration de Barack Obama a été au fondement de ce changement de la politique polonaise. Quand Washington s'est tourné vers l'Asie et a demandé à l'Europe de prendre davantage en charge les coûts de sa défense et de se donner les moyens appropriés pour prendre en main la stabilisation de son voisinage, la Pologne, qui était un participant sceptique à la PESD/PSDC, s'est progressivement mue en un acteur plus favorable au développement de la PSDC. C'est dans le cadre du Triangle de Weimar que Varsovie a, conjointement avec la France et l'Allemagne, adressé une lettre à la Haute Représentante pour la PESC, Catherine Ashton, dans laquelle étaient présentées des propositions en vue du renforcement de la PESD, y inclus l'intensification de la coopération entre l'UE et l'OTAN (32). Lors de la présidence polonaise de l'UE dans la seconde moitié de 2011, l'une des priorités a également été le renforcement de la PESD, surtout l'activation des groupements tactiques (33). C'est à travers ce concept que la Pologne a commencé à montrer son potentiel de *leadership* en étant la nation-cadre pour tous les groupements tactiques auxquels elle a participé (34). De même, la présidence polonaise de 2011 a proposé la création d'une cellule unique civilo-militaire permanente de planification et de conduite des opérations militaires et civiles de l'UE. Cette initiative fut très vite bloquée par le Royaume-Uni, qui s'est opposé à toute forme de commandement militaire permanent (35).

La Pologne a été également active dans le cadre du Groupe de Visegrad en vue de faire avancer le développement de la PESD. En mars 2013, les membres du Groupe, ainsi que la France et l'Allemagne, ont adopté une déclaration conjointe sur la coopération dans le domaine du développement des capacités militaires (36). La Pologne a aussi progressivement changé d'attitude à l'égard de la coopération structurée permanente. En décembre 2017, elle a rejoint la coopération structurée permanente, devenant ainsi

(31) Justina ZAJAC, *Poland's Security Policy. The West, Russia, and the Changing International Order*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, pp. 120-121.

(32) *Ibid.*, p. 121.

(33) *Ibid.*, p. 123.

(34) Laura CHAPPELL, « Poland and the Common Security and Defence Policy: potential leader? », in Tom HASHIMOTO · Michael RHIMES (dir.), *Reviewing European Union Accession. Unexpected Results, Spillover Effects, and Externalities*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, p. 215.

(35) Justina ZAJAC, *op. cit.*, p. 123.

(36) « Cooperation in developing capabilities, solidarity in sharing responsibilities », Déclaration commune des ministres de la Défense de la République tchèque, d'Allemagne, de France, de Pologne et de Slovaquie, Varsovie, 6 mars 2013.

l'un des 25 Etats participants dans cette coopération. Or cela ne signifie pas que la PSDC, même renforcée, pourrait remplacer l'OTAN. Elle est restée la seule garantie de la sécurité polonaise, surtout après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Il s'agit ici d'un atlantisme polonais « stratégique », combiné avec une approche civilo-militaire de la PSDC, qui pourrait permettre à la Pologne de devenir un acteur de plus en plus influent dans le domaine du développement d'une Europe de la défense complémentaire à l'OTAN.

LA POLOGNE, UN ACTEUR PARALYSANT POUR L'UE

D'un acteur engagé, la Pologne, depuis 2015, est devenue un acteur paralysant pour l'UE. Après la tentative du pays d'influencer les politiques de l'UE par un engagement actif dans le cadre de l'UE conformément à ses intérêts stratégiques, on assiste à un désengagement progressif de la Pologne à l'égard de l'UE comme acteur international. C'est surtout la politique migratoire de l'UE qui représente la source d'un désaccord ouvert entre Bruxelles et Varsovie. Ce clivage n'est pas sans conséquence pour le statut de l'UE comme acteur international.

L'UE en tant qu'acteur international confronté aux défis : le cas de la « crise migratoire »

L'UE a été confrontée, en 2015, à un nombre croissant de migrants irréguliers et de réfugiés. Les données 2018 du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (UNHCR) montrent qu'en 2015, plus d'un million de personnes sont arrivées dans l'UE par voie maritime, ce qui est cinq fois plus par rapport à 2014. Ce n'est que l'année suivante que le nombre des nouveaux arrivants a baissé à un niveau similaire à celui de 2014 (362 000) (37). Les hommes politiques, les journalistes et les chercheurs ont rapidement commencé à parler de « crise migratoire » et même de « *crise migratoire européenne* » (38). Une expression qui n'est pas purement descriptive et neutre, mais est une manière de construire la réalité qui suggère que les migrants sont une source inattendue et soudaine de problèmes. Cette construction de la réalité a des conséquences politiques claires : un problème extraordinaire exige des solutions exceptionnelles. En outre, l'expression « crise européenne » laisse aussi entendre que l'Europe a un problème particulier avec les migrants. Toutefois, la question du nombre croissant de migrants doit être considérée dans une perspective

(37) H. HOLLAND, « Over one million sea arrivals reach Europe in 2015 », disponible à l'adresse www.unhcr.org/afr/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html.

(38) Laurie BUONANNO, « The European migration crisis », in Desmond DINAN / Neill NUGENT, William E. PATTERSON (dir.), *The European Union in crisis*, Palgrave, Londres, 2017, pp. 100-130.

géographique et temporelle plus large, ce qui montre qu'il ne s'agissait pas d'un événement soudain et que l'Europe n'est pas son théâtre central (39).

La question de la supposée crise migratoire devrait être observée dans un contexte plus large de sécurisation des frontières de l'UE (40). La création du marché unique de l'UE s'est accompagnée d'un renforcement du contrôle extérieur des frontières (41). Puis, en raison de la « guerre contre le terrorisme », l'UE a manifesté une tendance croissante à contrôler les migrants provenant des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (42). Les instruments principaux de cette politique sont l'externalisation du contrôle frontalier (par exemple la directive imposant des pénalités pour les transporteurs de personnes sans visa), une politique restrictive de visas, la délocalisation du contrôle des frontières (par exemple l'accord entre l'Italie et la Libye de 2008) et la militarisation des frontières (comme la barrière installée aux frontières entre l'Espagne et le Maroc et la Grèce et la Turquie). Il en est résulté un rétrécissement important d'opportunités pour les migrants, y compris ceux qui ont des revendications légitimes pour demander le statut de réfugié, pour parvenir d'une manière légale et sécurisée dans l'UE.

En 2005, l'UE a créé l'agence Frontex afin de contrôler et surveiller ses frontières extérieures. En octobre 2014, Frontex a lancé l'opération Triton dans le but de soutenir l'Italie dans la surveillance de ses frontières maritimes et de renforcer la surveillance des frontières dans les eaux méditerranéennes pour lutter plus efficacement contre les flux migratoires illégaux (43). Le renforcement des frontières extérieures de l'UE a forcé les migrants à essayer de pénétrer l'UE par le biais de la dangereuse frontière maritime en s'appuyant sur les trafiquants (44). Cela s'est traduit par le fait que 22 400 personnes se sont noyées dans la mer Méditerranée entre 2000 et 2014, la rendant ainsi la frontière la plus létale du monde (45). L'UE a de nouveau appelé au renforcement du blocage de toutes les entrées illégales aux frontières extérieures de l'UE, notamment au moyen

(39) Heaven CRAWLEY *et al.*, *Unravelling Europe's 'migration crisis'. Journeys over land and sea*, Policy Press, Bristol, 2018.

(40) Cf. Ariane CHEBEL D'APPOLLONIA, *Migrant Mobilization and Securization in the US and Europe. How Does It Feel To Be A Threat?*, Palgrave, Londres, 2015 ; Krzysztof JASKULOWSKI, « Beyond national security: the nation-state, refugees and human security », *Kontakt*, n°19, 2017, pp. 311-316 ; Gabriella LAZARIDIS / Wadia KHURSHED (dir.), *The Securization of Migration in the UE. Debates Since 9/11*, Palgrave, New York, 2015.

(41) Virginie GUIRAUDON, « The 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control », *European Political Science*, vol. XVII, n°1, 2018, pp. 151-160.

(42) Tania SAEED, *Islamophobia and Securization: Religion, Ethnicity and the Female Voice*, Palgrave, Londres, 2016.

(43) Marion TISSIER-RAFFIN, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme*, n°8, 2015, pp. 10-11.

(44) Cf. Maurizio ALBAHARI, *Crimes of Peace. Mediterranean Migrations and the World's Deadliest Border*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 2015 ; Alexandria INNES, *Migration, Citizenship and the Challenge for Security*, Palgrave, Basingstoke, 2015 ; Reece JONES, *Violent Borders. Refugees and the Right to Move*, Verso, Londres, 2016.

(45) Cf. Tara BRIAN / Frank LACZKO, *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost During Migration*, IOM, Genève, 2014 ; Reece JONES, *op. cit.*

d'opérations de contrôle en mer. En conséquence, le Conseil de l'UE a décidé de lancer l'opération militaire EUNAVFOR MED, rebaptisée Sophia, en vue d'empêcher les réseaux de trafic des passeurs (46).

Cette activité démontre le caractère contradictoire de la réponse de l'UE à la « crise migratoire ». D'une part, l'UE a essayé de contrer la crise humanitaire ; de l'autre, les politiques de l'UE ont contribué à la crise. En luttant contre les flux illégaux, l'UE a poursuivi un objectif humain de protection des victimes. Toutefois, ce raisonnement est nuisible puisqu'il nie le fait que c'est l'UE qui, en bloquant ses frontières, contraint les migrants à recourir à des voies d'entrée illégales (47). Cette contradiction apparaît également de manière évidente dans le discours politique et dans le discours médiatique, avec, d'une part, un discours humanitaire qui souligne la nécessité d'aider les personnes fuyant la persécution et, d'autre part, la rhétorique de la sécurité insistant sur le besoin de maintenir la loi et l'ordre (48).

Face à la création d'une « forteresse Europe », la question de la migration n'est devenue sujet d'une réunion extraordinaire du Conseil européen, le 23 avril 2015, qu'après la catastrophe humanitaire au large de Lampedusa (49). C'est alors qu'a été débattue l'idée de la relocalisation, censée soulager la pression des frontières de l'Italie et, avant tout, de la Grèce, dont les centres d'accueil n'étaient pas préparés pour le nombre croissant de migrants. Les Règlements de Dublin ont imposé l'obligation aux pays frontaliers de procéder aux demandes d'asile, ce qui est devenu impossible face à l'augmentation du nombre de migrants.

Dans son Agenda européen en matière de migration adopté le 13 mai 2015, la Commission européenne a proposé des mesures d'urgence incluant, entre autres, la relocalisation des demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie ainsi que la réinstallation des personnes ayant besoin d'une protection internationale des pays tiers vers l'UE (50). En août 2015, l'Allemagne a annoncé qu'elle examinerait les demandes des Syriens, pour lesquels les autres pays étaient responsables, selon le Règlement de Dublin. A cette occasion, Angela Merkel a fait sa déclaration « *wir schaffen das* », qui suggérerait que l'Allemagne pourrait accueillir un nombre important

(46) Décision du Conseil (CFSP) 2015/972 du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la Méditerranée centre-orientale (EUNAVFOR MED), *Official Journal of the European Union*, n°L157, 23 juin 2015, p. 51.

(47) Cf. Danilo MANDIĆ / Charles SIMPSON, « Refugees and shifted risk: an international study of Syrian forced migration and smuggling », *International Migration*, vol. LV, n°6, 2017, pp. 73-89 ; Nina PERKOWSKI / Vicky SQUIRE, « The anti-policy of European anti-smuggling as a site of contestation in the Mediterranean migration 'crisis' », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, pp. 1-18.

(48) Anna TRIANAFYLLIDOU, « A 'refugee crisis' unfolding: 'real' events and their interpretation in media and political debates », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. XVI, n°1-2, 2018, pp. 198-216.

(49) Conseil européen, Communiqués de presse. Réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avr. 2015, déclaration.

(50) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité européen économique et social et au Comité des régions, « A European agenda on migration », COM (2015) 240 final, Bruxelles, 13 mai 2015.

de réfugiés. C'est ainsi que le 22 septembre 2015 le Conseil de l'Union européenne décida de relocaliser 120 000 réfugiés (51). Ces décisions ont été prises contre la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie et la Roumanie, qui ont accusé l'Allemagne d'avoir ouvert ses portes aux réfugiés, en essayant de transmettre les conséquences de ses décisions sur les autres pays. Dans le même temps, une rhétorique menaçante a commencé à émerger, suivie de décisions unilatérales de plusieurs Etats membres. Ainsi, la Hongrie a fermé sa frontière et bâti une barrière avec la Serbie. Les autres pays des Balkans ont suivi Budapest et fermé leurs frontières, clôturant ainsi la route des Balkans. Les autres pays ont resserré les critères d'obtention d'asile ou réduit le nombre de demandes qu'ils pouvaient recevoir.

En plus du programme de relocalisation, conçu comme une solution temporaire et d'urgence, l'effort principal de l'UE s'est focalisé sur la réduction et le contrôle de la migration. Cela devait être réalisé par le renforcement des contrôles frontaliers, la lutte contre la contrebande, la criminalisation des opérations de sauvetage des organisations non gouvernementales et, avant tout, la conclusion d'accords avec des pays tiers (52). Cela s'est accompagné d'un discours de rationalisation et d'efficacité, qui a créé une distance par rapport aux droits de l'homme et a mis en lumière le besoin d'assurer l'ordre pour que les choses ne deviennent pas hors de contrôle (53). L'élément principal de cette politique a été la coopération avec la Turquie, annoncée en automne 2015 (54) – la coopération avec les pays africains, tels que la Libye et le Soudan, a également été développée depuis. Le 18 mars 2016, une déclaration conjointe a été adoptée par l'UE et la Turquie, prévoyant deux mesures principales destinées aux flux migratoires : d'une part, on s'est mis d'accord sur le renvoi en Turquie des nouveaux migrants en situation irrégulière partant de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 ; d'autre part, le mécanisme dit du « *un pour un* » a été établi (55), avec l'idée que, pour chaque Syrien renvoyé en Turquie depuis les îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations Unies (56). En contrepartie, l'Union a promis une aide financière pour améliorer la situation des réfugiés, la reprise des négociations sur la libéralisation des visas ainsi que la relance du processus d'adhésion (57). Lors d'une visite

(51) Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *Journal officiel de l'Union européenne*, n°L248, 24 sept. 2015, p. 80.

(52) Heaven CRAWLEY *et al.*, *op. cit.*

(53) Anna TRIANDAFYLLOU, *op. cit.*

(54) Conseil européen, Communiqués de presse, Réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, « Déclaration UE-Turquie », 29 nov. 2015.

(55) Catherine TEULE, « Accord UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, n°114, 2017/3, p. 24.

(56) Conseil européen, Communiqués de presse, « Déclaration UE-Turquie », 18 mars 2016.

(57) *Ibid.*

en avril 2016, le président du Conseil européen Donald Tusk a affirmé que « *la Turquie était aujourd'hui le meilleur exemple pour le monde entier de la manière de laquelle les réfugiés doivent être traités* » (58).

La Pologne comme frein pour l'UE

La réinstallation des réfugiés représente un champ de désaccord important entre l'UE et la Pologne. C'est dans ce domaine qu'on assiste à une perte des « *repères habituels* » quant à l'engagement de la Pologne dans le cadre de l'UE. En 2015, la Pologne est gouvernée par une coalition de centre-droit de Plateforme civique (PO) et du Parti populaire polonais (PSL). Le gouvernement d'Ewa Kopacz n'a pas pris une part active dans le développement de la politique relative aux réfugiés. Au lieu de cela, sa politique a été réactive et passive, ce qui était dans la continuité de la politique migratoire polonaise antérieure, depuis 1989 (59). La politique migratoire polonaise a généralement été modelée pour répondre aux besoins d'adaptation des règlements polonais aux normes européennes. Les hommes politiques polonais observaient le pays du point de vue de l'émigration et non pas de l'immigration, qu'ils traitaient comme un phénomène en marge (60). Le débat sur l'immigration, qui comprenait les réfugiés, était limité aux groupes étroits d'experts (61). En outre, les documents gouvernementaux définissaient l'immigration majoritairement en termes de problème à résoudre et non pas en termes de phénomène pouvant avoir un impact positif sur le développement du pays. La politique d'immigration ne faisait pas l'objet d'un débat systématique et global et il semble qu'il fut implicitement assumé que la norme était l'homogénéité culturelle de la Pologne.

Confronté au besoin de répondre à la proposition de relocalisation de l'UE, le gouvernement Kopacz a exprimé de nombreuses réserves (62). Il a mis en question la clef de distribution, qui, selon lui, n'était pas claire et omettait de nombreux indices importants, tels que la capacité d'accueil des pays membres divers. Selon le gouvernement, le plan de relocalisation n'a pas pris en considération les efforts entrepris par la Pologne de renforcer les frontières orientales de l'UE. Le gouvernement a aussi critiqué le programme de relocalisation parce qu'il ne prenait pas en considération la possibilité d'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants venant de

(58) Conseil européen, Communiqués de presse, Remarques du président Donald Tusk durant sa visite en Turquie, 24 avr. 2016.

(59) Konrad PĘDZIWIATR / Angieszka LEGUT, « Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu », in Konstantyn WOJTASZCZYK / Joanna SZYMAŃSKA (dir.), *Uchodźcy w Europie*, WUW, Varsovie, 2016, pp. 671-693.

(60) Sławomir ŁODZIŃSKI / Marek SZONERT, *Niepolityczna polityka ? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce 1989-2016*, CMR (*Working Papers*, n°90/148), 2016 ; M. DUDKIEWICZ / Piotr MAJEWSKI, *Cudzoziemcy w Warszawie*, Obserwatorium, Varsovie, 2017.

(61) P. KUBICKI *et al.*, « Wyjście z cienia. Politykauchodźcza w sytuacji kryzysu », *Polityka Społeczna*, vol. IX, 2017, pp. 22-28.

(62) Konrad PĘDZIWIATR / Angieszka LEGUT, *op. cit.*

l'Ukraine (63). Finalement, le gouvernement Kopacz a néanmoins soutenu le plan de relocalisation. D'abord, en juillet 2015, il a accepté d'accueillir 2 000 réfugiés en deux ans. En septembre, il a voté en faveur du plan de relocalisation du Conseil de l'Union européenne pour la relocalisation supplémentaire de 5 000 réfugiés – bien qu'environ 11 000 réfugiés pouvaient être accueillis en Pologne, à la suite du retrait de la Hongrie (64). Depuis le début, le gouvernement Kopacz a considéré la relocalisation comme une solution extraordinaire et temporaire de la « crise migratoire ». Il a refusé la possibilité de révision du système de Dublin et de la transformation du schéma de relocalisation en un mécanisme permanent et automatique. Le gouvernement a particulièrement souligné le besoin de resserrer les frontières de l'UE et de coopérer avec les pays tiers dans le contrôle des frontières et la réadmission des migrants.

En septembre 2015, en Pologne ont eu lieu des élections parlementaires qui ont été remportées par le PiS. Pour la première fois depuis 1989, un parti a acquis la majorité absolue, lui permettant de constituer son propre gouvernement. Le nouveau gouvernement, nommé en novembre, est dirigé par Beata Szydło. Bien que le PiS fasse référence à la crainte des réfugiés pendant la campagne électorale, la position initiale du gouvernement n'a pas semblé diverger considérablement par rapport à celle du gouvernement précédent. Le gouvernement de Beata Szydło a ainsi d'abord déclaré qu'il accepterait les décisions de l'UE concernant les réfugiés. Cependant, au début de 2016, le gouvernement a préparé un projet de règlement sur l'accueil des réfugiés prévoyant que la Pologne ne pourrait accueillir que 400 réfugiés avant la fin de 2016, ce qui montre clairement le manque de volonté du gouvernement de remplir ses obligations découlant de la qualité de membre de l'UE (65). Les mois qui ont suivi ont provoqué un resserrement de la position du gouvernement. Après l'attaque terroriste à Bruxelles en mars 2016, Beata Szydło a ouvertement déclaré dans un entretien : « *Je ne vois pas comment la Pologne pouvait accueillir des réfugiés dans les circonstances actuelles* » (66). Par conséquent, le gouvernement n'a pas accueilli un réfugié dans le cadre du plan de relocalisation, ce qui a engendré un conflit avec la Commission européenne. En conséquence, la Commission européenne a lancé, devant la Cour de justice de l'Union européenne, une procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne, de la République tchèque et la Hongrie en raison de la non-conformité avec leurs obligations (67). Le déclenchement de la procédure d'infraction a été suivi de la constatation, par la Commission européenne, de l'impasse du dialogue sur la question des réformes judiciaires, ce qui a eu pour conséquence

(63) Rząd RP, « Stanowisko rządu wobec Europejskiego Programu w zakresie migracji », 2015.

(64) Konrad PEDZIWIATR / Angieszka LEGUT, *op. cit.*

(65) *Id.*

(66) Radio Poland, « Poland will not take in any immigrants: PM Szydło », 23 mars 2016, disponible à l'adresse www.thenews.pl/1/9/Artykul/245910,Poland-will-not-take-in-any-immigrants-PM-Szydlo.

(67) Commission européenne, Communiqué de presse, « Relocalisation : la Commission engage des procédures d'infraction contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne », Bruxelles, 14 juin 2017.

le déclenchement de la procédure dite de l'article 7 du Traité de l'UE à l'encontre de la Pologne pour « *risque clair d'une violation grave de l'Etat de droit* » (68).

Le refus de la Pologne d'accepter la politique de répartition des réfugiés par quotas et, plus généralement, le « *clash* » du nouveau gouvernement avec les institutions de l'UE témoignent d'une attitude ambiguë du gouvernement polonais à l'égard du rôle de la Pologne dans l'UE. Il s'agit d'une redéfinition de la perception de l'UE jusqu'alors perçue sans ambiguïté comme une opportunité pour la Pologne de mettre en avant ses intérêts *via* l'UE et qui désormais apparaît comme un risque, voire une menace aux intérêts polonais. Un clivage se produit, reposant sur l'idée que les valeurs polonaises sont menacées par les politiques des institutions supranationales. D'où les tonalités eurosceptiques du nouveau gouvernement et les soupçons que la politique de l'UE contredit souvent les intérêts de la Pologne (69). Aux yeux du nouveau gouvernement, l'UE est devenue un instrument idéologique destiné à homogénéiser progressivement l'Europe et imposer un seul modèle socio-culturel à tous les pays (70). L'imposition des quotas pour les réfugiés représente la preuve de la tentative de l'UE de faire appliquer le modèle « défaillant » multiculturel de société aux pays de l'Europe centrale et orientale. En conséquence, le gouvernement polonais a ouvertement remis en question le caractère européen de la crise – suggérant qu'il ne s'agit que d'un problème allemand – et a refusé de s'impliquer davantage dans le processus. Ses initiatives se sont limitées à l'accentuation de la nécessité d'un renforcement des frontières extérieures et au soutien des actions individuelles des Etats membres (par exemple, la fermeture de la route des Balkans) (71).

Cette attitude s'est accompagnée d'un revirement de la politique du gouvernement vers un processus de « *de-européanisation* » (72), voire même vers une « *européanisation pathologique* » de la sphère publique polonaise (73). Dans le même temps, dans le discours politique officiel, l'Allemagne est devenue une puissance dominante et menaçante. Le PiS a ainsi accusé Angela Merkel de mener une politique de portes ouvertes et de

(68) Commission européenne, Communiqués de presse, « La Commission européenne agit pour sauvegarder l'Etat de droit en Pologne », Bruxelles, 26 juil. 2017.

(69) Krzysztof JASKUŁOWSKI, *Wspólnota symboliczna*, WN Katedra, Gdańsk, 2012 ; Rafal PANKOWSKI, *The Populist Radical Right in Poland: the Patriots*, Routledge, Londres, 2010 ; Piotr MAJEWSKI, « 'Polska dla Polaków, nie żaden kurwa Ahmed'. Analiza narracji islamofobicznych w polskim rapie », *Kultura Popularna*, n°53, 2017, pp. 106-116.

(70) Le chef de cabinet et secrétaire d'Etat en charge des affaires étrangères parle à cet égard de l'« *Utopie européenne* » et de la nécessité d'une « *initiative polonaise de réparation* » face à la crise « *de l'intégration* » dans laquelle l'UE est plongée depuis des années. Cf. Krzysztof SZCZERSKI, *Utopia europejska : Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Biały Kruk, Cracovie, 2017.

(71) Adam BACLER et al., *Change in Poland, But What Change? Assumptions of Law and Justice Party Foreign Policy*, Batory Foundation, Varsovie, 2016, p. 9.

(72) Piotr BURAS, *Europe and its Discontents: Poland's Collision Course with the European Union*, European Council on Foreign Relations (*Policy Brief*), sept. 2017, p. 2.

(73) Cf. Krzysztof JASKUŁOWSKI, *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland: Between Nationalism, Fear and Empathy*, Palgrave Macmillan, Londres, à paraître.

faire venir les réfugiés en Europe au nom d'une politique « multi-kulti » : c'est ainsi l'Allemagne qui devait traiter ce problème parce qu'elle est à l'origine de sa création. Selon les dires de Jaroslaw Kaczyński, se référant au principe d'égoïsme national, « *c'est simplement leur problème [allemand], pas le nôtre* » (74). Le PiS a désigné le plan de relocalisation comme une « *double imposition* » (75), parce qu'il pouvait saborder la cohésion culturelle de la Pologne et violer la souveraineté polonaise. Cela évoque aussi la rhétorique du complot selon laquelle les appels allemands à la solidarité cacheraient les intérêts nationaux allemands et déstabiliseraient la Pologne.

Ce revirement de la politique du PiS s'est accompagné d'une nouvelle vision des alliances incluant le remplacement du Triangle de Weimar par un fort activisme de la Pologne au sein du Groupe de Visegrad, perçu comme un vecteur efficace pour soutenir sa politique restrictive en matière d'immigration et contrebalancer l'Allemagne. C'est ainsi qu'en novembre 2016, la Pologne et les autres pays du Groupe de Visegrad ont émis une déclaration exprimant une position négative sur le programme de relocalisation (76). De même, le Groupe de Visegrad est considéré comme un cadre approprié pour une coopération centre-européenne élargie autour de l'Initiative des Trois Mers (Baltique, Adriatique et mer Noire), officiellement lancée en août 2016 et destinée à promouvoir la coopération à tous les niveaux entre les douze pays membres de l'UE (77). La coopération au sein de cette initiative est conçue par la Pologne comme un moyen efficace de mettre fin à la pression énergétique et militaire de la Russie à l'Est et à la pression économique et idéologique de Bruxelles, Berlin et Paris à l'Ouest. Le revirement du nouveau gouvernement est aussi évident dans le domaine de la politique orientale de l'UE et le Partenariat oriental ; étant donné que, depuis 2014, la Pologne est absente du « *format Normandie* », qui reste l'unique mécanisme politique de règlement du conflit en Ukraine, le président Andrzej Duda a, au début de son mandat, envisagé de modifier la formule des négociations afin d'y inclure les États-Unis mais aussi la Pologne (78). A la suite de l'échec de cette initiative, l'ancien ministre polonais des Affaires étrangères, Witold Waszczykowski, a qualifié le Partenariat oriental d'« *échec* », soulignant que l'idée selon laquelle une politique orientale pouvait être conduite *via* l'UE était

(74) Sejm RP, « Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 », 2015, p. 14.

(75) Kasia NARKOWICZ, « 'Refugees not welcome here': state, church and civil society responses to the refugees crisis in Poland », *International Journal of Politics, Culture and Society*, 2018, p. 11.

(76) « Joint statement of V4 Interior ministers on the establishment of the migration crisis response mechanism », Varsovie, 16 nov. 2016.

(77) « Three Seas initiative countries sign joint declaration », 25 août 2016, disponible à l'adresse www.prezydent.pl/en/news/art,245,three-seas-initiative-countries-sign-joint-declaration.html.

(78) Dorota RICHARD, « Pologne/Allemagne : quelle coopération dans une Europe 'à deux vitesses' ? », *Politique étrangère*, 2018/1, p. 162.

un mythe. Dorénavant, l'activité au sein du Groupe de Visegrad sur le Partenariat oriental est vue comme une priorité de la politique polonaise.

* *

*

Depuis 1989, il existait un consensus fondamental parmi les élites politiques sur les objectifs stratégiques de la Pologne et sa place dans la CE/UE. L'ambition du pays de s'ancrer dans l'UE a été suivie de négociations difficiles avec d'autres Etats membres et de l'acceptation de compromis lourds en vue d'atteindre des intérêts stratégiques à long terme. Depuis son adhésion à l'UE en 2004, la Pologne est devenue un acteur incontournable lorsqu'il s'agit de renforcer l'UE comme acteur des relations internationales. Le dynamisme de la Pologne a été synonyme d'une politique stimulant des aspirations démocratiques et pro-européennes. Participant activement aux relations extérieures de l'UE, la Pologne a dans le même temps tenté de mettre en avant ses intérêts stratégiques dans la réalité politique de l'UE, conférant ainsi un caractère ambigu à son attitude. D'un acteur engagé, la Pologne est devenue, depuis 2015, un acteur contraignant de l'UE. Tandis que, dans un premier temps, le pays a tenté de mettre en avant ses objectifs stratégiques dans le cadre de l'UE, on assiste, depuis 2015, à un désengagement progressif de la Pologne vis-à-vis de l'UE comme acteur international. Un clivage se produit entre l'UE et la Pologne, qui peut non seulement nuire à la cohésion entre les Etats membres et affaiblir le statut de l'UE comme acteur international, mais aussi représenter, pour la Pologne, un risque d'isolement politique.