

La politique étrangère de la République slovaque dans un voisinage européen en mutation

Mária Huraj Rošteková

Faculté des sciences politique et des relations internationales

Université Matej Bel

Banská Bystrica, Slovaquie

maria.rostekova@umb.sk

Résumé — La contribution tentera de répondre à la question de savoir quel est le rôle de la République slovaque, en tant que petit État, dans la Politique européenne de voisinage (PEV). L'accent particulier est mis sur la participation des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), membres de l'UE, à cette forme de coopération dans leur voisinage, qui est également celui de l'UE, où les turbulences géopolitiques constantes, tant au sud qu'à l'est, donnent naissance à de nouveaux défis politiques, économiques, sociaux et de sécurité auxquels il faut répondre. En raison de la proximité géographique et historique dans le cadre du PEV, nous nous concentrons particulièrement sur le Partenariat oriental (PO).

Mot-clés — Politique étrangère, Politique européenne de voisinage, Partenariat oriental, République slovaque, petit État

I. LE LANCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE

La politique européenne de voisinage (PEV), qui régit les relations entre l'UE et ses partenaires géographiques les plus proches depuis 2004, est considérée comme un élément clé de la politique étrangère de l'UE. Elle a été créée au moment du plus grand élargissement de l'histoire, huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et d'une réévaluation des relations avec les nouveaux voisins européens. Il était censé soutenir la création d'un « cercle d'amis » [1, p. 4] ou d'un « ensemble de pays bien gouvernés » [2, p. 8] à proximité immédiate de l'UE. À travers l'UE, la PEV offre à ses voisins une relation privilégiée basée sur le respect mutuel de valeurs communes, telles que la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, les principes de l'économie de marché et du développement durable, etc. La politique de voisinage garantit une coordination politique et une intégration économique plus profonde, ainsi qu'une mobilité accrue et une intensification des contacts entre les peuples. Le niveau de cette relation et ses ambitions futures dépendent en réalité de la volonté des États participants de respecter et de réaliser des valeurs définies conjointement.

La PEV était initialement destinée uniquement aux pays de l'ancien bloc soviétique, qui devaient devenir les nouveaux voisins orientaux de l'UE. Son objectif était d'offrir à ces pays la prospérité résultant de son élargissement afin de renforcer la stabilité et la sécurité dans tous les pays concernés, évitant ainsi une nouvelle fracture entre l'Europe élargie et son voisinage [3]. Le déplacement des frontières de l'UE vers l'est a également apporté de nouveaux domaines de coopération, qui comprennent principalement le développement des infrastructures et des réseaux de transport, l'énergie, les télécommunications, l'environnement, l'immigration, le crime organisé et le terrorisme. Sur la base de l'initiative suédoise, le concept

original de la PEV a finalement été élargi pour inclure 10 pays du sud et de l'est de la Méditerranée, auxquels la nouvelle politique européenne était censée offrir des outils et des incitations plus attrayants pour renforcer la coopération euro-méditerranéenne existante.

Les relations de l'UE avec les pays voisins ont une dimension bilatérale et multilatérale. La seconde mentionnée s'inscrit dans le cadre de deux initiatives régionales, à savoir l'Union pour la Méditerranée (incluant les pays du sud et de l'est de la Méditerranée) et le Partenariat oriental (PO), qui couvre six anciennes républiques soviétiques d'Europe de l'Est (Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et dans la région du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie).

Dans le cadre de la coopération bilatérale, tous les pays partenaires, à l'exception de la Biélorussie, ont signé depuis 1999 des accords de partenariat et de coopération avec l'UE qui, sur la base de négociations, devaient être progressivement remplacés par des documents juridiques permettant des formes de coopération plus élevées. Les progrès les plus importants dans cette direction ont été réalisés jusqu'à présent par la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, qui ont progressivement signé des accords d'association avec l'UE depuis 2013 [4]. En 2013, seules la Géorgie et la Moldavie ont adhéré à l'accord. Le président ukrainien nouvellement élu, Petro Porochenko (25 mai 2014), a signé cet accord un an plus tard, le 27 juin 2014. Alors que dans le cas de la Géorgie et de la Moldavie, ces documents sont entrés en vigueur le 1er juillet 2016, l'accord avec l'Ukraine n'était alors mis en œuvre qu'à titre provisoire, jusqu'à son entrée en vigueur le 9 janvier 2017.

Outre l'approfondissement du dialogue politique et sectoriel avec l'UE, l'accord d'association renforce également la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, ce qui ne signifie toutefois pas en pratique la fourniture de garanties de sécurité [5]. Les accords d'association comprennent également un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), qui supprime la plupart des restrictions à la coopération commerciale. Dans le cas de l'Ukraine, outre la libéralisation du commerce des marchandises, cet accord couvre également d'autres domaines tels que les services, l'investissement, les barrières non tarifaires au commerce, la protection de la propriété intellectuelle, les instruments de protection commerciale, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les barrières techniques au commerce, la sécurité du transit de l'énergie et du gaz, etc.

La coopération multilatérale dans le cadre du PO est organisée et touche à plusieurs domaines prioritaires, tels que la démocratie et l'État de droit, l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'UE fondées sur

l'accord d'association et l'accord de libre-échange, ainsi que la sécurité énergétique, la mobilité des personnes, etc.

Les premières années depuis le sommet fondateur du PO à Prague en mai 2009 se caractérisent par une période de vision, de visibilité politique et de développement des relations de la plupart des pays partenaires avec l'UE [6]. Au cours des années 2015-2017, l'UE, dans le cadre du PO, se concentre sur des sujets politiquement moins visibles, notamment sur la mise en œuvre des accords déjà conclus et sur l'aspect pratique des relations mutuelles ayant un impact sur la vie des citoyens. Un changement plus important s'est produit lors du sommet du PO à Bruxelles en novembre 2017, où un plan de travail ambitieux appelé « 20 d'ici 2020 » a été adopté, dans lequel tous les pays partenaires ont convenu d'obtenir des résultats tangibles visant 20 objectifs fixés. Il s'agit notamment de questions transversales telles que la coopération avec la société civile.

II. POLITIQUE ETRANGERE DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE A L'EGARD DU PARTENARIAT ORIENTAL

Après avoir rejoint l'UE en 2004 et 2007, les PECO ont contribué de manière significative à la définition de la politique est-européenne de l'UE élargie. Il ressort des documents officiels de l'UE et de la littérature spécialisée que pendant longtemps l'UE n'a pas disposé d'un cadre politique directement orienté vers cette région, où elle a appliqué pendant un certain temps seulement une politique d'aide destinée aux pays de la Communauté des États indépendants (CEI) à travers le programme européen TACIS, des accords négociés sur le partenariat et la coopération économiques, ou défini des stratégies communes pour l'Ukraine et la Russie en 1999 dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense commune [7]. On ne peut ainsi identifier la première tentative de politique cohérente à l'égard de cette région qu'en 2002, lorsque sont apparues les premières déclarations en lien avec « l'Europe élargie », qui en 2003 se sont progressivement transformées en PEV suivie, quelques années après son lancement officiel, par la création de la « Synergie de la Mer Noire » (2007) puis du « Partenariat oriental » (2009).

Après la chute du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, les gouvernements démocratiquement élus des futurs PECO ont initialement concentré leur attention en matière de politique étrangère principalement sur l'adhésion aux structures euro-atlantiques. Ce n'est qu'après la fin de ce processus qu'ils ont commencé à définir d'autres priorités et ambitions de politique étrangère pour transmettre l'expérience de la transformation démocratique, économique, juridique et sociale à d'autres États, qui ont également exprimé leur intérêt pour l'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Cela concerne principalement les pays des Balkans, la Turquie et certains pays d'Europe de l'Est.

Certains nouveaux États membres ont été particulièrement actifs dans la détermination de la politique européenne à l'Est, jusqu'alors relativement discrète, mais il faut souligner qu'ils ne sont pas les seuls acteurs impliqués. En 2002, la Grande-Bretagne et la Suède ont fait pression sur la présidence espagnole de l'UE pour que ce sujet fasse partie de la politique européenne [8]. L'Allemagne est ensuite devenue le principal soutien de l'agenda oriental de l'UE, mais les nouveaux membres, en

particulier les États du groupe de Visegrád (V4), ont été, selon J. Marušiak [9], reconnus comme « des partenaires légitimes et compétents des anciens États membres de l'UE » et ils pouvaient ainsi ressentir une certaine satisfaction d'avoir, pour la première fois depuis leur adhésion à l'UE, l'opportunité « de participer activement à la conceptualisation de la politique orientale de l'UE, puisque les principes fondamentaux de la PEV ont été adoptés en 2003-2004 sans leur participation et sans possibilité de codécision » [10, p. 127]. La PEV est devenue relativement rapidement l'une des politiques extérieures les plus visibles de l'UE.

Mêmes si les PECO ont été particulièrement actifs dans la définition de la Synergie de la mer Noire et du PO, l'analyse de leurs stratégies de politique étrangère souligne, selon E. Tulmets [11], la diversité visible de leurs intérêts, spécifiques à chacun de ces pays, ce qui s'est ensuite reflété dans leurs priorités dans le cadre des relations bilatérales. La Pologne, en tant qu'acteur principal parmi les PECO et les États baltes, ont décidé d'accorder une attention particulière au processus de transformation en Ukraine, mais aussi en Biélorussie, Moldavie et Transcaucasie. La Slovaquie et la Hongrie, en revanche, ont été plus impliquées, notamment dans les Balkans, mais aussi dans certains pays de la CEI. La Roumanie et la Bulgarie ont concentré leur attention principalement sur la région de la mer Noire, mais aussi en partie sur les Balkans, où la Slovénie a également défini ses priorités. Le PO est également devenu l'un des domaines prioritaires de la coopération régionale du V4.

Déjà lors du sommet de Kroměříž en 2004, où les représentants politiques des PECO ont exprimé leur satisfaction générale quant à la réalisation de l'objectif clé de la déclaration de Visegrád de 1991, à savoir l'intégration réussie dans les structures euro-atlantiques, ils ont affirmé leur détermination à continuer de développer la coopération, par exemple en transmettant l'expérience historique unique de leur propre processus d'intégration à d'autres pays aspirant à adhérer à l'UE. Avec cette déclaration, les pays du V4 ont contribué à la formation et à la mise en œuvre de la politique de l'UE envers les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est et sont ainsi devenus des promoteurs actifs de la PEV, en particulier de sa dimension orientale [12]. Ils ont réitéré cette ambition plus tard lors d'une réunion à Bratislava en 2011 à l'occasion du 20e anniversaire du groupe, où ils ont déclaré leurs efforts pour contribuer à élargir l'espace de stabilité et de démocratie dans le voisinage de l'UE et contribuer activement à la réalisation des ambitions des pays du PO.

Il n'en reste pas moins que le groupe de Visegrád en tant que tel n'est ni le créateur ni l'initiateur du PO. Bien que l'on puisse énumérer de nombreux succès des États du groupe dans la région intégrée au PO, tant au niveau bilatéral que multilatéral, en particulier les succès des présidences tchèque et polonaise de l'UE, ceux-ci doivent être évalués davantage comme des succès nationaux plutôt que ceux de « Visegrád » [13]. L'une des raisons est l'hétérogénéité considérable des attitudes et des intérêts de ces pays, qui, selon L. Macek [14, p. 4], « se traduit par un positionnement essentiellement réactif et négatif au sein de l'UE ». Le groupe V4 est prêt à refuser les propositions européennes, comme il l'a démontré lors de la crise migratoire ou plus récemment en bloquant la nomination de

Frans Timmermans à la tête de la Commission européenne [15]. Selon cet auteur, les initiatives communes de cette plateforme sont généralement moins visibles, ce qui s'applique également dans le cas du PO, où il souligne l'une des initiatives les plus significatives de la Pologne qui, à la naissance du PO, s'est tournée vers la Suède pour soutenir son idée, plutôt que vers ses partenaires de Visegrád.

Le transfert d'expérience des PECO s'effectue dans le cadre du PO de deux manières principales : 1) au niveau des moyens diplomatiques classiques, qui comprennent des déclarations, des médiations et des négociations politiques, et 2) au niveau des relations multilatérales par l'intermédiaire de l'aide au développement. Les moyens diplomatiques et les stratégies de communication traditionnels ont été mobilisés et appliqués dans une large mesure à la politique étrangère des PECO [16]. Par exemple, lors des révolutions de couleur en Géorgie (2003) et en Ukraine (2004), mais aussi après l'annexion de la Crimée (2014) et surtout après le début de l'agression militaire russe contre l'Ukraine (2022), de nombreuses déclarations ont été publiées pour exprimer leur soutien, notamment de la part du groupe de Visegrád ainsi que des États baltes. Les représentants politiques de ces États ont également participé à des médiations, négociant non seulement avec des représentants du gouvernement, mais également avec des représentants de l'opposition.

III. LE VOISINAGE EUROPEEN EN MUTATION ET LE ROLE DE LA REPUBLIQUE SLOVAQUE EN TANT QUE PETIT ETAT

Les petits Etats ont généralement moins de ressources et doivent ainsi développer des stratégies de remplacement pour peser sur les relations internationales. Le développement de relations de coopération avec d'autres acteurs est probablement le moyen le plus important par lequel même les petits États peuvent accroître leur potentiel de puissance. Pour la République slovaque, cet espace est offert par la coopération multilatérale, et notamment par l'adhésion à d'importantes organisations internationales. Dans ce contexte, nous notons qu'à l'heure actuelle, son adhésion à l'Union européenne et à l'Alliance de l'Atlantique Nord est essentielle, sachant qu'outre les avantages directs, elle est toujours associée à certaines obligations déterminant directement les cadres de l'orientation de sa politique étrangère [17].

L'adhésion à l'UE ouvre à la République slovaque un espace lui permettant de participer à des activités développées dans le cadre commun des relations extérieures avec les États non-membres. Il existe un large éventail de domaines dans lesquels des activités sont menées, comme ainsi que de nombreuses raisons pour lesquelles l'UE et ses États membres développent la coopération avec les pays tiers. Aujourd'hui plus que jamais, nous sommes conscients de l'importance d'un environnement sûr et stable autour des frontières européennes même si les relations avec ces pays dans le cadre de la PEV sont développées depuis près de deux décennies.

Depuis sa création en 2003, la PEV a considérablement évolué, mais pas tant dans son cadre conceptuel que dans son approche et sa mise en œuvre. Elle tente de répondre aux énormes changements géopolitiques qui ont affecté le voisinage européen, qu'il s'agisse de l'influence politique croissante et des revendications territoriales de la Russie ou des résultats contradictoires des révolutions arabes. Le PO,

qui est aujourd'hui considéré comme un outil multilatéral important de l'UE pour la mise en œuvre des relations avec les voisins orientaux les plus proches et les pays du Caucase du Sud, où les PECO, en particulier ceux du groupe de Visegrád et les États baltes, considérés, à juste titre pour en être les principaux initiateurs, ont joué un rôle important dans son développement. Cela leur a donné non seulement un espace pour affirmer leur propre rôle actif dans la politique étrangère de l'UE, mais aussi un cadre pour l'approfondissement constant de leurs relations bilatérales avec les différents participants du PO avec lesquels ils partagent des frontières, et le développement conjoint qui en découle.

Ce que la République slovaque peut apporter, c'est principalement son expérience et ses connaissances dans le domaine de l'intégration européenne et euro-atlantique, ainsi que dans le domaine du processus de transformation et des réformes. Cette ambition s'est traduite à l'est de ses frontières aussi par des activités de développement lorsque la Slovaquie a inclus certains pays dans le document intitulé Programme d'aide publique au développement de la République slovaque (APD). Nous pouvons constater, que pour la première fois, l'APD est orientée vers la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine dans la Stratégie à moyen terme de l'APD pour les années 2009-2013, ce qui correspond au lancement de l'initiative du PO [18]. À partir de ce moment, l'accent est mis progressivement sur le soutien aux activités de développement dans certains pays du PO, ce qui s'est manifesté d'abord par l'inclusion de la Moldavie au cours de la période de planification 2014-2018, et plus tard aussi de la Géorgie (à compter de 2019) parmi les pays bénéficiaires du programme. L'intensification de la coopération avec les pays du PO peut également être constatée sur la base du nombre plus élevé de projets soutenus au cours de la deuxième période analysée.

Pour conclure, la République slovaque considère le PO comme l'une de ses priorités de politique étrangère depuis son lancement en 2009, indépendamment des changements de gouvernement, même s'il faut admettre que le développement des relations avec les pays du partenariat a été mise en œuvre avec des degrés d'intensité et de différentes manières. Dans le cadre du PO, selon les analystes, la position de l'Ukraine en tant qu'État géographiquement le plus proche avec lequel elle partage une histoire et une frontière communes revêt une importance particulière pour la Slovaquie. La République slovaque soutient depuis longtemps l'intégration de l'Ukraine dans l'UE et l'OTAN, elle a également insisté pour que l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine soit signé le plus rapidement possible et dans le contexte de la guerre en Ukraine, elle exprime son soutien politique, militaire et humanitaire sans précédent.

La présente contribution est soutenue financièrement par le projet VEGA n° 1/0661/23 : « L'impact de l'adhésion de la République slovaque à l'Union européenne sur l'application des intérêts nationaux slovaques et leur expression dans la politique étrangère (2004-2024) ».

REFERENCES

- [1] Commission européenne, 2003. L'Europe élargie. Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. [online]. COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11 mars 2003. Accessible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0378_FR.html?redirect
- [2] Conseil européen, 2003. Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité [online]. Bruxelles, 12 décembre 2003. Accessible sur: <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>
- [3] Commission européenne, 2004. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Rapport annuel Tempus 2004. [online]. Bruxelles: Commission européenne. Accessible sur: http://eacea.ec.europa.eu/tempus/doc/report2004_fr.pdf
- [4] MZV ČR, 2022. Východní partnerství [online]. Accessible sur: https://www.mzv.cz/vychodni_partnerstvi
- [5] *Idem.*
- [6] *Idem.*
- [7] E. Tulmets, 2013. Les transferts d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen: rhétorique ou réalité? Les cas polonais et tchèques. In Les études du CERI. 2013. V4 et EP, IIR.
- [8] *Idem.*
- [9] J. Marušiak, 2010. Slovensko a Východné partnerstvo. In Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2009. Bratislava: Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku.
- [10] *Idem.*
- [11] E. Tulmets, 2013. Les transferts d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen: rhétorique ou réalité? Les cas polonais et tchèques. In Les études du CERI. 2013. V4 et EP, IIR.
- [12] A. Duleba, A. Rácz, V. Řiháčková and R. Sadowski. 2013. Visegrad 4 the Eastern Partnership: Towards the Vilnius Summit. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association.
- [13] J. Vargovčíková, 2012. Le Groupe de Visegrad, 20 ans après, Politique étrangère, 2012/1 (Printemps), p. 147-159. Accessible sur: <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2012-1-page-147.htm>
- [14] L. Macek, 2021. Que reste-t-il du Groupe de Visegrád ? [online]. Institut Jacques Delors. Accessible sur: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/03/PB_210302_QueReste-t-ilduGroupedeVisegrad_Macek_FR.pdf
- [15] *Idem.*
- [16] E. Tulmets, 2013. Les transferts d'expérience de l'Europe centrale et orientale vers le voisinage européen: rhétorique ou réalité? Les cas polonais et tchèques. In Les études du CERI. 2013. V4 et EP, IIR.
- [17] M. Bolečeková, R. Gura et M. Huraj Rošteková. 2022. Zahraničná politika Slovenskej republiky v európskom susedstve. Praha: Naše vojsko.
- [18] *Idem.*