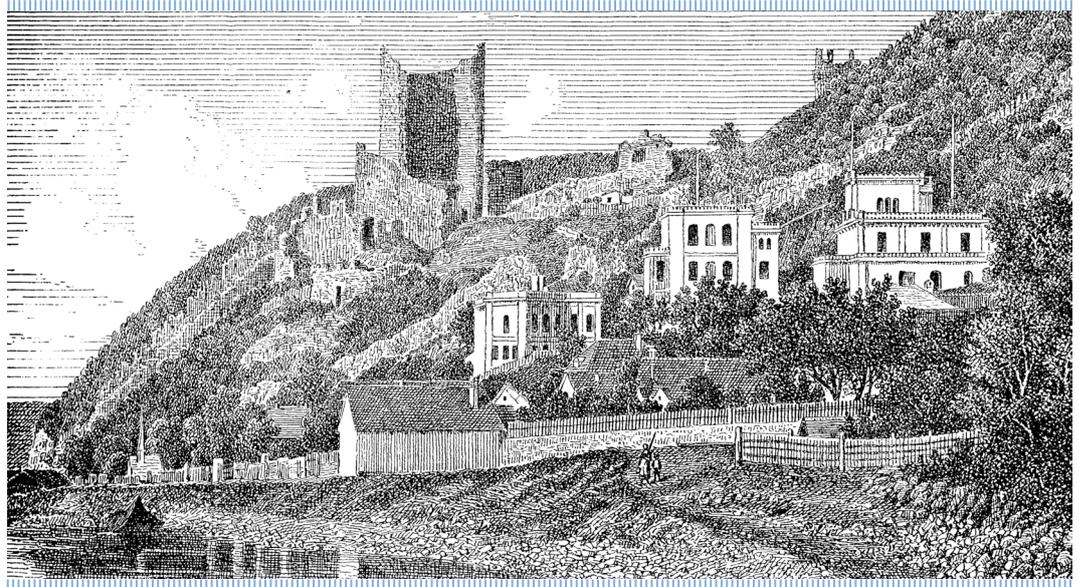


QUE RESTE-T-IL DU « GROUPE DE VISEGRÁD » ?



Gravure de Visegrád

■ LUKÁŠ MACEK

Chercheur associé à l'Institut Jacques Delors, Paris ; directeur du campus de Sciences Po à Dijon.

Il y a trente ans, une déclaration signée par les présidents de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie engageait ces pays sur la voie de coopération et de bon voisinage face notamment aux défis de la transition post-communiste et de l'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Quel bilan pouvons-nous dresser pour ce « processus de Visegrád » ?

■ Introduction : 1990 – 2021, deux visages d'Europe centrale

Relire aujourd'hui le texte de la [Déclaration de Visegrád](#), signée le 15 février 1991 dans une petite ville hongroise proche de la frontière avec la Slovaquie, c'est une excellente manière de mesurer l'écart qui sépare l'Europe centrale version 1989 de celle de 2021, pour le meilleur

comme pour le pire. Pour le meilleur : les objectifs communs énumérés au début de la déclaration ont été très largement atteints dès 1999-2004 et les trois décennies écoulées ont été sans conteste la période la plus faste pour la liberté, la démocratie et la coopération pacifique dans toute l'histoire des pays concernés. Pour le pire : à lire ce texte rédigé par trois anciens dissidents – József Antall, Lech Wałęsa et Václav Havel – devenus présidents et cherchant à engager leurs pays sur la voie de la démocratie libérale et de la construction européenne, on ne peut s'empêcher de relever des formulations que les gouvernants hongrois ou polonais rechigneraient aujourd'hui à signer : l'insistance sur le projet européen dans sa dimension politique fondée sur des valeurs communes, telles que l'État de droit, la tolérance ou le rejet du nationalisme, ou encore sur l'importance du rôle de la société civile...

Au-delà du texte, **la comparaison entre les figures des fondateurs du groupe de Visegrád (V3, puis V4¹) et les personnalités politiques clés qui représentent ce même groupe aujourd'hui est saisissante**. Si Viktor Orbán revendique une filiation avec József Antall, la différence entre les positions et la pratique politiques de ce dernier au début des années 1990 et les orientations adoptées et développées par Viktor Orbán depuis 2010 est profonde, cette filiation revendiquée apparaissant alors aussi peu convaincante que celle que le premier ministre hongrois revendique à l'égard de Helmut Kohl. En Pologne, un vieux conflit frontal, à la fois politique et personnel, oppose Jarosław Kaczyński à Lech Wałęsa. Enfin, côté tchèque et slovaque, il est difficile de trouver des profils humains et politiques plus différents de Václav Havel que ceux que présentent, chacun à sa façon, le président et le premier ministre tchèques, Miloš Zeman et Andrej Babiš, ou le premier ministre slovaque, Igor Matovič. Seule Zuzana Čaputová s'inscrit au moins par certains aspects dans une continuité – revendiquée² – du dernier président tchécoslovaque.

Toutefois, au-delà de ce caractère à la fois dépassé et dévoyé du texte fondateur, quel bilan pouvons-nous tirer des trois décennies de sa mise en œuvre ?

■ Un bilan contrasté et à géométrie variable d'un processus aux objectifs multiples

Si ce bilan reste fondamentalement assez modeste, ses aspects récents controversés ne devraient pas occulter les résultats positifs du processus de Visegrád. Par ailleurs, la réponse dépendra aussi des attentes que l'on peut avoir

à l'égard de cette coopération centre-européenne. À ce titre, il convient de rappeler l'ambivalence qui caractérisait déjà... la rencontre de Visegrád de 1335, cette référence historique qui plante le décor symbolique du sommet de 1991³. Déjà à l'époque, les rois de Bohême, de Hongrie et de Pologne se rencontrent à Visegrád d'abord et surtout pour régler des questions litigieuses qui les divisent, ensuite pour essayer de fonder une alliance afin de peser davantage sur la scène européenne, notamment face à la puissance naissante des Habsbourg. Cette dualité des objectifs se retrouve dans le processus de Visegrád depuis 1991 : il s'agit à la fois d'apaiser les relations – traditionnellement compliquées, voire conflictuelles⁴ – entre les nations concernées et de peser davantage face à d'autres acteurs de la scène européenne : l'URSS puis la Russie, l'Allemagne (a fortiori après sa réunification), l'Union européenne, les USA et l'OTAN...

■ Un bilan positif, sans être spectaculaire, sur le plan interne au groupe V4

Considérant l'aspect « interne » de la coopération de Visegrád, le bilan est positif, sans être spectaculaire. En effet, on est loin d'un projet d'intégration régionale comparable au Benelux, par exemple, et encore davantage des vieilles aspirations à une fédération ou confédération centre-européenne, susceptible de remplir le vide géopolitique créé par l'éclatement de l'empire austro-hongrois. Toutefois, rien de ceci n'a jamais été explicitement évoqué comme un possible objectif de long terme. Si l'on peut subodorer ce type d'ambition, notamment chez Václav Havel, **par exemple dans son discours au parlement polonais du 25 janvier 1990**, elle a été très vite abandonnée face aux

1. La coopération a été lancée à trois : la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ; cette dernière donnant naissance, au 1^{er} janvier 1993, à la République tchèque et à la Slovaquie, le groupe de Visegrád est passé de « V3 » à « V4 ».

2. Cf. par ex. l'entretien publié au Monde le 27/07/2019 : https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/27/zuzana-caputova-la-question-migratoire-est-le-probleme-de-toute-l-ue_5494116_3210.html

3. Cf. <https://www.visegradgroup.eu/congress-of-visegrad/gyorgy-racz-the-congress>

4. Rappelons, à titre d'exemple, la frustration tchèque face au compromis austro-hongrois de 1867 et la mémoire douloureuse de la politique de magyarisation en Slovaquie. Le Traité de Trianon, perçu comme une catastrophe historique en Hongrie, alors qu'il s'agissait de l'un des actes fondateurs de la Tchécoslovaquie. Des conflits entre la Tchécoslovaquie et ses voisins hongrois et polonais dans l'entre-deux-guerres, culminant avec la participation des deux pays au démantèlement de la Tchécoslovaquie en 1938-39.

réalités politiques nationales et internationales, mais aussi grâce au projet politique européen qui relativise fortement l'intérêt d'une telle intégration régionale.

Si l'on adopte une approche plus modeste, il semble évident que **le processus de Visegrád a contribué à l'amélioration des relations entre les quatre pays concernés**, ne serait-ce que parce que ce dialogue multilatéral régulier ne s'est jamais interrompu, malgré des tensions plus ou moins vives qui ont pu apparaître tout au long des années 1990 et au-delà : la dissolution de la Tchécoslovaquie, les tensions opposant cette dernière (et ensuite la Slovaquie) à la Hongrie au sujet du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros, les tensions récurrentes autour de la minorité hongroise en Slovaquie ou encore autour de la critique adressée à la République tchèque et à la Slovaquie par Viktor Orbán en 2002 au sujet des décrets Beneš (qui ont constitué la base légale pour l'expulsion des Allemands et des Hongrois de la Tchécoslovaquie en 1945), la préférence du premier ministre tchèque Václav Klaus pour une politique de « cavalier seul » se démarquant explicitement de « l'esprit de Visegrád » dans les années 1993-97⁵... Au-delà d'un simple apaisement, la coopération du groupe V4 a pu apporter des bénéfices tangibles, l'exemple emblématique étant le soutien du groupe à la Slovaquie dans sa tentative – réussie – de rattraper le retard dans le processus d'intégration dans l'OTAN et l'UE après la défaite de Vladimír Mečiar en 1998⁶. D'autres réalisations sont également à rappeler : la mise en œuvre de l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE) dès 1993, l'action concertée face à l'URSS en matière de démantèlement du COMECON, du Pacte de Varsovie et du retrait de l'armée soviétique ou même une certaine coordination dans la phase finale des négociations d'adhésion avec l'UE⁷.

5. Václav Klaus déclare en 1994 : « La République Tchèque n'est pas concernée par Visegrád, parce qu'il s'agit là d'un processus artificiellement provoqué par les pays de l'Ouest. » (entretien paru au Figaro, cité dans Vargovčíková op. cit.).

6. Cf. Ania Skrzypek (éd.) et Maria Skóra (éd.) : *The Future of the Visegrád Group, Foundation for European Progressive Studies, Das Progressive Zentrum, 2018, disponible sur : <https://www.progressives-zentrum.org/ebook-the-future-of-the-visegrad-group/>*

7. C'est en tout cas ce que le premier ministre tchèque de l'époque, Vladimír Špidla, a affirmé dans l'entretien donné au quotidien Právo au retour du sommet de Copenhague de 2002 (Právo, 16 décembre 2002).

8. A titre d'exemple, citons deux articles de presse représentatifs de cet intérêt : « The rise and shine of Visegrád » publié fin 2016 sur euobserver.com (<https://euobserver.com/europe-in-review/136044>) et « Le Groupe de Visegrád ou l'émancipation de l'Europe centrale », *Le Monde*, 21/04/2016, https://www.lemonde.fr/idees/article/2016/04/20/le-groupe-de-visegrad-ou-l-emption-de-l-europe-centrale_4905439_3232.html.

Par ailleurs, la coopération V4 a donné naissance à un certain nombre d'initiatives dans des domaines variés : une contribution à la PESD avec la mise en place, suite à une décision de 2012, d'un **groupe tactique de l'UE** (« Visegrád Battlegroup ») ; la création, en 2016, de l'**Institut des brevets de Visegrád** ; ou encore – et surtout – la création en 2000 du **Fonds international de Visegrád** pour financer, comme le précisent ses **statuts**, des projets dans les domaines tels que la culture, la recherche, l'éducation, la mobilité des jeunes, la coopération transfrontalière ou le tourisme. Parmi les projets emblématiques cofinancés par le Fonds Visegrád, citons par exemple la **Plateforme de mémoire et de conscience européennes**, le portail anglophone commun des rédactions *EurActiv* des quatre pays concernés dédié à l'actualité des pays de V4 visegradinfo.eu ou la **Central European Art Database**, un portail web dédié aux arts visuels des pays de V4 depuis 1945.

■ Un bilan controversé, mais léger sur la scène européenne

Loin de cet agenda consensuel et assez largement apolitique, c'est la vision du groupe Visegrád comme une sorte de contrepoids à « Bruxelles », au couple franco-allemand, à l'Allemagne, aux forces « progressistes » (*ad libitum*, selon le contexte), ou à tout cela à la fois, qui a su attirer l'attention de nombreux observateurs⁸. Pourtant, si le caractère controversé de cette dimension du processus de Visegrád suscite de l'intérêt, son bilan n'en reste pas moins léger.

En effet, **pour devenir un acteur de poids sur la scène européenne ou internationale, le groupe V4 devrait être uni sur l'essentiel – ce qui est loin d'être le cas**. Mise à part les blessures et les

rancunes plus ou moins anciennes déjà évoquées, il est difficile de trouver des sujets politiques importants sur lesquels les pays de Visegrád présentent des perceptions et des intérêts identiques ou tout au moins similaires. Or, dans le domaine économique, les secteurs prioritaires ne sont pas les mêmes : par exemple le poids de l'industrie automobile, à la fois en termes du poids dans le PIB et dans l'emploi total, est nettement plus élevé en République tchèque, en Slovaquie et dans une moindre mesure en Hongrie qu'en Pologne. En revanche, pour cette dernière l'agriculture représente un enjeu plus important que pour les autres pays.

La Slovaquie a adopté l'euro, alors que les Tchèques restent dans une attitude attentiste et pragmatique teintée de scepticisme, tandis que la Pologne et la Hongrie affichent un refus idéologique assez net. Face aux coopérations renforcées les pays de V4 avancent également en ordre dispersé : sur les cinq initiatives lancées depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Slovaquie et la République tchèque se sont jointes à trois, sans qu'elles soient identiques, la Hongrie à deux et la Pologne à une⁹.

L'attitude à l'égard de la Russie représente l'une des rares dissonances dans la lune de miel polono-hongroise, depuis le retour du parti PiS au pouvoir à Varsovie en 2015. La Pologne défend l'idée d'une perspective européenne pour l'Ukraine, une position qui trouve nettement moins d'écho en République tchèque ou en Hongrie. De même, si le discours antiallemand trouve un certain écho dans les quatre pays, ce n'est qu'au gouvernement polonais du PiS qu'il arrive de le porter occasionnellement au plus haut niveau¹⁰. Sur un autre plan, si le christianisme joue un rôle essentiel dans la vie sociale et politique en Pologne et en Slovaquie, c'est moins le cas – malgré le discours du Fidesz – en Hongrie et encore largement moins en République tchèque¹¹.

Toutes ces divergences, fruits notamment des différences structurelles de l'histoire politique et culturelle, de la situation géopolitique ou des intérêts économiques, **sont sous-tendues par d'autres limites fondamentales du groupe de Visegrád, notamment par le déséquilibre entre la Pologne et les trois autres pays en termes de poids démographique**. La Pologne représente à elle seule environ 60% de la population du groupe, ce qui ne peut que nourrir l'appréhension d'un leadership, voire d'une hégémonie polonaise, inacceptable pour les autres pays. Ce déséquilibre est souligné par le fait que la Pologne, au sein de l'UE, se range parmi les « grands » États membres. Ainsi, elle bénéficie dès 1991 d'un cadre spécifique de relations avec le couple franco-allemand avec le « triangle de Weimar ». De même, les réflexions de Nicolas Sarkozy sur un « directoire des grands pays » au sein de l'UE, où la Pologne aurait sa place, ne résonnaient pas de la même façon à Varsovie et dans les autres capitales de V4.

Cette forte hétérogénéité d'attitudes et d'intérêts se traduit par un positionnement essentiellement réactif et négatif au sein de l'UE : il arrive que le groupe V4 sache dire « non », 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. Mais il n'est guère en mesure de porter des initiatives communes. Ainsi, dans le débat institutionnel au sein de la CIG de 2004, la Pologne s'est alliée à l'Espagne, les deux pays ayant un intérêt similaire à défendre le système du vote au Conseil adopté à Nice, plutôt que de chercher une position V4. Pour l'une de ses plus notables initiatives au sein de l'UE, le Partenariat oriental, la Pologne s'est tournée vers la Suède, plutôt que vers ses partenaires de V4.

Ce manque de volonté politique commune est encore plus net aujourd'hui, face à ce qui pourrait

9. Le rapport du Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs du Parlement européen : *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*, octobre 2018, disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU\(2018\)604987_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU(2018)604987_EN.pdf)

10. Notamment autour du sujet des réparations de la 2^{nde} guerre mondiale demandées à l'Allemagne.

11. Selon *European Values Study* (www.atlasofeuropeanvalues.eu), en 2017, la religion apparaissait comme une chose assez ou très importante dans leur vie à 79% de Polonais, 53% de Slovaques, 46% de Hongrois et 21% de Tchèques.

être qualifié de tentatives d' « idéologisation » du processus de Visegrád, de la part des gouvernements hongrois et polonais, prônant une sorte de « contre-révolution culturelle » au niveau des questions de société, une « démocratie illibérale » pour projet politique et une « Europe des nations » face au projet européen incarné par l'Union européenne actuelle¹². Si tel ou tel aspect de cet agenda peut trouver de la sympathie chez certaines forces politiques en République tchèque ou en Slovaquie, ces deux pays n'en restent pas moins fondamentalement réticents à se laisser entraîner dans une confrontation croissante et profondément idéologique entre « Bruxelles » et les deux gouvernements « illibéraux ». L'épisode récent du bras de fer sur la conditionnalité relative à l'État de droit en constitue un exemple éloquent. La Hongrie et la Pologne peuvent s'attendre à une forme d'indulgence, voire de sympathie de la part de ses deux autres partenaires du groupe V4 (ou même d'autres pays d'Europe centrale et orientale, notamment la Croatie ou la Slovénie), mais pas à un véritable soutien.

■ Le conflit face à la crise migratoire

Le conflit au sujet des quotas pour la relocalisation des réfugiés au sein de l'UE et plus généralement de la réaction européenne face à la crise migratoire en 2015 est emblématique de tous ces éléments. Ce cas montre à la fois les raisons pour lesquelles l'idée d'un groupe de Visegrád s'affirmant comme le « dépositaire d'une autre conception de l'Union européenne¹³ » a pu séduire certains, et les limites fortes de cette même idée. Ce conflit s'est cristallisé autour d'un discours idéologique porté par les dirigeants de V4 (refus du « multiculturalisme », défense d'une conception de l'identité européenne fondée essentiellement sur le christianisme, tout cela

teinté d'un discours sécuritaire), s'appuyant sur des caractéristiques communes distinguant les pays de V4 de la quasi-totalité des pays de l'Europe occidentale (pays à forte homogénéité ethnique et culturelle, absence de passé colonial, pays d'émigration plus que d'immigration) et sur la revendication du respect des souverainetés nationales en matière d'asile et d'immigration.

Toutefois, l'opposition à l'immigration extra-européenne constitue un thème politique, pas une idéologie. Et tous les aspects idéologiques précités ne trouvent pas le même écho dans les différents pays de V4. À titre d'exemple, la République tchèque a accueilli, dans les années 1990, plusieurs milliers de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, dont une proportion significative de musulmans – sans la moindre polémique ou difficulté. En 2015, dans un premier temps, Andrej Babiš, à l'époque encore « seulement » numéro 2 du gouvernement, même s'il rejetait l'idée d'un système de quotas obligatoires, évoquait devant la presse la possibilité pour la République tchèque d'accueillir des réfugiés, compte tenu du manque de main d'œuvre non-qualifiée¹⁴. Dès lors, le refus tonitruant d'accueillir quelques centaines de réfugiés syriens en 2015 ne peut que difficilement être assimilé à une position fortement ancrée dans une vision du monde et des intérêts tchèques... Il s'agit plutôt d'un positionnement pragmatique, qui drapait de justifications idéologiques des considérations électoralistes et le manque de courage politique face aux extrêmes.

Autre limite visible même dans cet exemple emblématique de l'affrontement « V4 vs. le reste de l'UE » au sujet des quotas de réfugiés, c'est... l'absence de réelle unité du groupe V4, une fois de plus. En effet, lors du vote au Conseil sur ce dispositif controversé, la Pologne (gouvernée alors encore par les libéraux de la Plateforme civique,

12. Cf. https://www.rtf.be/info/medias/detail_kaczynski-et-orban-veulent-une-contre-revolution-culturelle-dans-l-ue?id=9398053 ; et aussi T. Chopin, L. Macek : « Une « Europe des valeurs » ? Un combat à mener » 2019 (<https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/une-europe-des-valeurs-un-combat-a-mener.html>).

13. Thierry Buron, « Le groupe de Visegrád, une autre Europe » in *Revue Conflits*, 4 août 2020 <https://www.revueconflits.com/visegrad-une-autre-europe-thierry-buron/>

14. Cf. cette information de la Radio publique tchèque : https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/uprchlici-by-podle-babise-mohli-obsadit-tisice-pracovnich-mist-o-ktera-cesi-nestoji-_201509120112_mhornakova. Le manque de main d'œuvre a été l'un des problèmes majeurs de l'économie tchèque de ces dernières années (cf. <https://english.radio.cz/czech-companies-struggling-labour-shortage-8121115>)

le parti de Donald Tusk) a fini par se désolidariser de ses partenaires de V4 : les pays ayant été mis en minorité ont bien été quatre, mais le quatrième était la Roumanie, pas la Pologne. Plus tard, la Hongrie et la Slovaquie ont attaqué la décision du Conseil devant la CJUE¹⁵ ; leur démarche a été officiellement soutenue par la Pologne, mais pas par la République tchèque. Enfin, le groupe V4 n'a pas été en mesure de produire une proposition alternative qui aille au-delà des vagues déclarations de principe. Un constat similaire s'impose à propos d'autres sujets où on aurait pu supposer une position commune du groupe V4 : ainsi, la révision de la directive sur les travailleurs détachés a été soutenue en 2018 par la République tchèque et la Slovaquie, alors que la Hongrie et la Pologne ont voté contre. Plus récemment, face au pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne en septembre 2020, le groupe V4 cherche à afficher son unité, mais les premières réactions traduisaient un certain nombre de nuances avec notamment la Slovaquie un peu plus en retrait dans les critiques adressées au projet, alors que la Hongrie et la Pologne se montraient les plus dures¹⁶. En décembre 2020, les pays de Visegrád ont adopté, sous forme d'un « non-paper », une [position commune sur le pacte proposé par la Commission](#). Ce document, même s'il reste vague et réaffirme un certain nombre de positions que ces pays défendent depuis 2015, adopte toutefois un ton plus conciliant et montre aussi une volonté de briser l'isolement du groupe V4, puisqu'il a été co-rédigé avec l'Estonie et la Slovaquie.

■ Visegrád : à défaut d'une véritable unité, un ressentiment commun

Néanmoins, il est indéniable qu'**une certaine sensibilité commune caractérise le groupe V4 et plus généralement les pays d'Europe centrale et orientale, liée à des expériences historiques et des situations géopolitiques similaires, mais aussi à une forme de ressentiment à l'égard des « Occidentaux »**, soupçonnés d'une ignorance profonde¹⁷, d'une condescendance, d'un manque d'intérêt et d'empathie ou encore d'une attitude de type « deux poids, deux mesures » à l'égard des Centre-européens. Ce ressentiment est d'autant plus fort dans les pays de V4 qu'il s'agit – dès 1989 – des « premiers de classe » de la transition post-communiste et des pays qui, pour des raisons historiques, vivent particulièrement mal le sentiment d'être relégués au rang de « périphérie européenne », d'être traités en « Européens de seconde zone » ou encore de voir leur appartenance pleine et entière à la civilisation de l'Europe occidentale contestée. Or, l'Europe centrale tend à se percevoir comme un « Occident kidnappé » (Milan Kundera), alors que les Occidentaux d'après 1945 l'assimilent souvent aux « pays de l'Est », perçus comme foncièrement différents de l'Europe occidentale. Cette incompréhension mutuelle a été renforcée par le processus d'adhésion à l'UE, trop souvent présenté comme « l'élargissement » de l'UE et pas assez comme « la réunification » de l'Europe¹⁸. Tout cela sur le fond d'une auto-perception victimaire, l'Europe centrale apparaissant comme le territoire sans cesse trahi ou sacrifié par les puissances occidentales, autour des traumatismes tels que le traité de Trianon pour la Hongrie, les accords de Munich pour la République tchèque et la Slovaquie, le pacte Ribbentrop-Molotov pour la Pologne ou la conférence de Yalta pour les quatre pays. Mais cette sensibilité commune ne fonde

¹⁵. Les affaires jointes C 643/15 et C 647/15.

¹⁶. Cf. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/in-brussels-visegrad-four-reject-the-eus-migration-plan/>

¹⁷. A ce propos, un réel problème existe au niveau de l'éducation – la France en fournit un exemple, ses programmes scolaires se caractérisant par une « prise en compte faible voire inexistante des États d'Europe centrale » (Thierry Chopin : *Enseigner l'Europe en France*, Institut Jacques Delors, 2020, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/R120_201008_LEurope dans les programmes scolaires_Chopin.pdf)

¹⁸. Cf. Thierry Chopin, Sébastien Maillard, Jacques Rupnik, Lukas Macek : « L'Europe d'après. Pour un nouveau récit de l'élargissement », *L'Esprit*, mai 2020

pas à elle toute seule une réelle et durable solidarité et encore moins un projet politique commun, en tout cas tant que le ressentiment à l'égard des Occidentaux n'atteint pas un point de rupture, ce qui n'est aujourd'hui le cas ni des gouvernements (aucun à ce stade n'évoque le projet d'un « exit »), ni des populations (les citoyens des pays de V4 apparaissant – à l'exception notable des Tchèques – parmi les plus « euro-optimistes » des 27¹⁹. Cf. graphique ci-dessous).

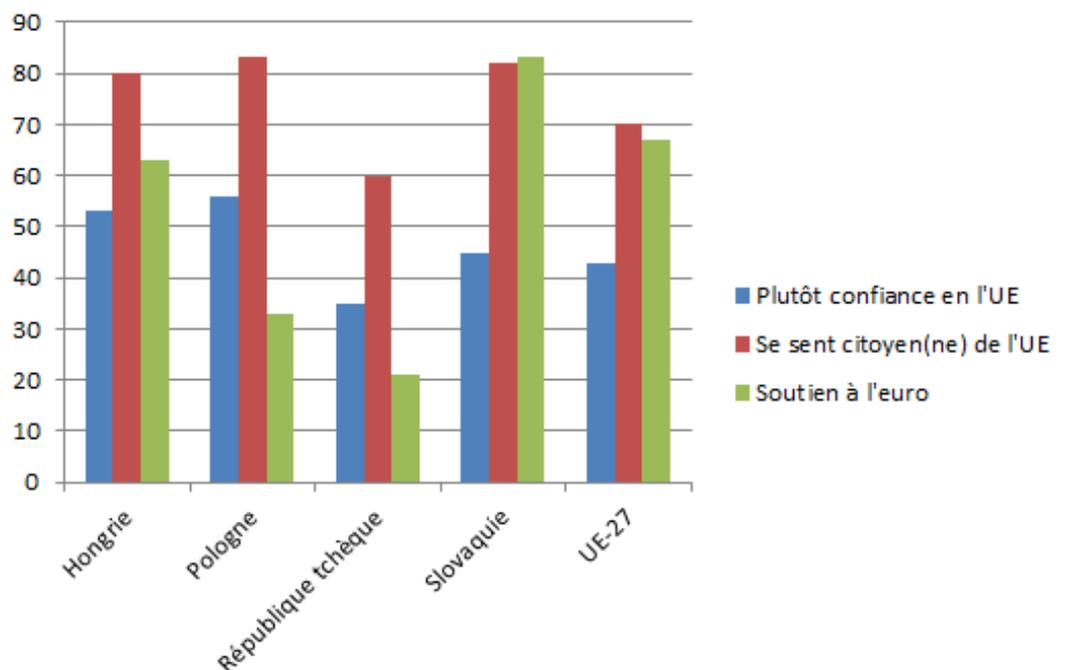
■ Quo vadis, Visegrád ?

Divers facteurs pourraient changer cette situation et induire une sorte de « radicalisation unificatrice » des pays du groupe de Visegrád dans une dynamique « illibérale », menaçant la stabilité même de l'Union. L'annonce récente du départ du FIDESZ du groupe PPE au Parlement européen et sa probable adhésion au groupe ECR, où siègent déjà les députés polonais du PiS, mais où

on trouve aussi un nombre significatif de députés slovaques et tchèques, pourrait fournir un signe de cette possible évolution : un « entre-soi V4 » en décalage avec le « mainstream » européen, les pays de V4 étant par ailleurs plutôt sous-représentés dans les groupes politiques clés du Parlement européen. Par ailleurs, il y a de nombreux facteurs essentiellement internes, favorisant la montée des populismes : la corruption, les faiblesses des sociétés civiles, les mauvaises gestions de la crise sanitaire, des fragilités économiques, la frustration des laissés pour compte de la transition post-communiste, la crise des partis politiques, pour ne citer que quelques éléments. Mais du côté de l'Union européenne, un manque persistant d'intérêt et de compréhension pourrait aussi exacerber des pulsions anti-européennes.

Ce problème est mis en évidence par les études réalisées dans le cadre du projet *EU Coalition Explorer* du *European Council on Foreign Rela-*

Graphique ■ Opinion publique



Source : Eurobaromètre été 2020

19. Cf. aussi Daniel Debomy : *Un peu, beaucoup... modérément : les opinions publiques et l'UE dans les pays de Visegrád*, Policy paper de l'Institut Jacques Delors, 2018 (<https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/OpinionspubliquespaysdeVisegrad-Debomy-avril2018-1.pdf>)

tions²⁰. Les sondages réalisés auprès des praticiens et experts des affaires européennes dans l'ensemble des États membres de l'UE montrent soit une ignorance mutuelle (notamment sur l'axe V4 – France ou Pays-Bas, par exemple), soit une très forte asymétrie entre l'intérêt des pays de V4 de coopérer avec un autre État membre, lequel toutefois ignore cette disponibilité centre-européenne. Les analyses du *Coalition Explorer* tendent à montrer que l'unité apparente (et, nous l'avons vu, très relative) du groupe V4 est assez largement motivée par le fait que ces pays n'ont pas tellement d'autres partenaires au sein de l'UE qui se montreraient intéressés et compréhensifs à leur égard. Ils se retournent alors vers leurs voisins qui partagent une expérience récente similaire, avec par ailleurs une asymétrie forte au sein même du groupe de Visegrád : la République tchèque et la Slovaquie communiquant entre elles bien plus qu'avec les deux autres pays V4, pour des raisons historiques et linguistiques évidentes ; et la Pologne et la Hongrie communiquant davantage entre elles qu'avec les deux autres membres du groupe, surtout depuis 2015, à cause d'une véritable affinité idéologique et un sentiment d'adversité partagée au sein de l'UE²¹. La difficulté du groupe V4 à trouver des alliances fortes et stables parmi les autres États membres est bien illustrée par l'attitude du pays qui, à bien des égards, apparaît comme leur partenaire « naturel » parmi les Quinze d'avant 2004 : l'Autriche. Si le gouvernement autrichien peut exprimer parfois des positions proches ou de la compréhension à l'égard de la ligne du groupe de Visegrád, notamment sur la question migratoire, il n'en maintient pas moins une distance, se positionnant plutôt comme un intermédiaire entre le couple franco-allemand et le quatuor centre-européen.

Une prise de conscience au sujet de ce problème semble s'affirmer, notamment en Allemagne depuis la crise migratoire en 2015 et en France depuis 2017. Ainsi Angela Merkel a rencontré les leaders du groupe V4 à Varsovie en août 2016 ou, plus récemment, à Bratislava en février 2019. Quant à la France, Emmanuel Macron ainsi que son ministre des Affaires étrangères ont multiplié les visites en Europe centrale et orientale. Le discours d'Emmanuel Macron à Cracovie ou celui de Jean-Yves Le Drian à Prague²², pour ne citer que deux exemples particulièrement marquants, vont dans le sens d'une relation plus équilibrée, plus respectueuse et plus lucide entre la France et les pays de Visegrád. Encore faut-il que la ligne fixée par ces discours se traduise dans un agenda politique concret et durable. Le chemin ne sera pas simple, tant la relation entre ces pays et la France est parsemée de traumatismes anciens (Trianon, Munich) et de maladresses récentes²³.

Le groupe de Visegrád fait face à un autre défi important : s'adapter à l'Union européenne à 27, alors que le Royaume-Uni apparaissait comme un allié naturel sur plusieurs dossiers clés : un fort positionnement transatlantique, la défense des intérêts des États membres non-membres de la zone euro, le refus d'un renforcement de l'Europe sociale, une préférence pour l'approche intergouvernementale, un contrepoids à l'influence du couple franco-allemand... Pour les forces eurosceptiques en Europe centrale, le positionnement face au Brexit a été difficile : pour des raisons idéologiques, ils tendaient à applaudir le Brexit, même si ce dernier est manifestement contraire aux intérêts de leurs pays. Qui plus est, les pays de V4, et en particulier la Pologne, n'ont pu qu'être gênés par l'importance du rejet de la libre circulation au sein de l'UE et d'un discours stigmatisant l'immigration centre-européenne dans le débat public britannique. Lors des négociations entre

20. <https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer>

21. Cf. notamment les articles suivants publiés sur le site du projet précité : « Can Slovakia and the Czech Republic overcome Europe's east-west divide? » (Almut Möller & Milan Nič) ; *Czechs and balances: Can Berlin shake up the Visegrád group?* (Almut Möller) ; *Brothers in arms: Poland and Hungary seek to transform the EU.* (Josef Janning).

22. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/05/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-les-etudiants-de-luniversite-jagellonne-de-cracovie> ; <https://la.ambafrance.org/Discours-de-M-Jean-Yves-Le-Drian-ministre-de-l-Europe-et-des-affaires>

23. Citons par exemple les propos critiques de Nicolas Sarkozy au sujet des réunions du groupe V4 en amont des réunions du Conseil européen (cf. <https://euobserver.com/news/28928>)

les 27 et le Royaume-Uni, le groupe V4 n'a fondamentalement pas brisé l'unité européenne. Mais le Brexit réalisé, comment les pays de V4 vont-ils s'adapter à la nouvelle donne ? Si le constat du rapport *Brexit, Post-Brexit Europe and the V4. Potential Impacts, Interests, and Perceptions* que « faire valoir les intérêts de V4 dans l'UE d'après Brexit va exiger des efforts beaucoup plus importants et une diplomatie hautement qualifiée » est une hypothèse difficilement contestable, il est trop tôt pour estimer la probabilité des deux scénarios de base quant à la réaction de ces pays. Les pays de V4 vont-ils s'unir davantage, pour avoir plus de poids au sein de l'UE-27 ? Ou bien l'absence de l'allié britannique va-t-elle les inciter à rechercher de nouvelles alliances, susceptibles de tourner le dos à certains partenaires de Visegrád ? Cette question peut se poser tout particulièrement pour la Slovaquie, membre de la zone euro et qui, jusqu'ici, insistait pour faire partie du « noyau dur » de l'UE, une ambition qui n'est que peu ou pas du tout partagé par les trois autres pays.

■ Derrière le Visegrád des gouvernements...

Après avoir été largement ignoré, le mot « Visegrád » a gagné une connotation négative aux yeux des décideurs et journalistes européens. C'est compréhensible, vu les diverses dérives que connaissent les pays concernés, chacun à sa façon, en matière de fragilités démocratiques et de tentations populistes. Mais la focalisation sur la notion de « groupe de Visegrád » est excessive, tant les situations des quatre pays sont variées et tant elles s'inscrivent dans un contexte post-crise(s) à l'échelle de l'Europe toute entière. Le groupe de Visegrád n'était pas une coquille vide avant 2015 et il n'est pas devenu un « axe du mal » au sein de l'UE depuis. La meilleure façon pour les autres États membres et pour les institutions de

l'UE de « gérer Visegrád », c'est de le prendre pour ce qu'il est : un format parmi d'autres pour traiter avec les pays qui le composent, un outil parmi d'autres pour ces pays de faire valoir leurs intérêts au sein de l'UE ou face au reste du monde. En effet, les pays de Visegrád figurent dans d'autres regroupements au sein de l'UE : la Pologne dans le « triangle de Weimar », la Slovaquie dans la zone euro, la République tchèque et la Slovaquie composent avec l'Autriche le « format d'Austerlitz », etc. Dès lors, le groupe de Visegrád constitue une réalité qu'il ne convient ni de sous-estimer, ni de surestimer, pertinente surtout pour maintenir des relations stables de coopération pacifique au sein d'une région traditionnellement très sensible, mais qui peut l'être aussi pour des interactions avec le reste de l'UE ou encore pour inspirer d'autres régions – telles que les Balkans occidentaux ou le voisinage oriental de l'UE.

Enfin, il convient aussi de dépasser une vision purement intergouvernementale du processus de Visegrád. Il y a d'autres dimensions : société civile, démocratie locale, monde académique...

Ainsi, n'en déplaise à Viktor Orbán, l'Université centre-européenne est aussi une expression de l'esprit de Visegrád. La société civile, chère aux signataires de 1991, se saisit aussi de ce format de coopération internationale. Ainsi, une coalition d'associations s'intéressant aux questions énergétiques et climatiques, originaires des pays de V4 et d'Autriche, a établi, en 2019, la plateforme « VISEGRÁD+ for Renewable Energy »²⁴. Autre exemple : à plusieurs reprises, les maires des capitales des pays de V4 – tous issus des partis d'opposition aux gouvernements en place – ont pris position publiquement sur des sujets liés à l'immigration, l'écologie, la transparence des affaires publiques ou la lutte contre le populisme²⁵. Bref, l'ambition de Visegrád, c'est aussi le développement d'un espace culturel, humain et civique qui renoue avec les réalités du passé de cette « *Mittleuropa* », que les soubresauts du

24. http://e3g.wpengine.com/wp-content/uploads/docs/Memorandum_Visegrad_for_renewable_energy_PDF.pdf

25. Avec notamment le « Pacte des villes libres » : cf. l'article « How grassroots democracy can cure the ills of central Europe », signé par les maires de Bratislava, Budapest, Prague et Varsovie, 16/12/2019, https://ecfr.eu/article/commentary_how_grassroots_democracy_can_cure_the_ills_of_central_europe/

XX^{ème} siècle ont annihilée, mais qui reste une référence – souvent mythifiée²⁶ – et un héritage incontournables pour comprendre cette région. Après tout, n'est-ce pas l'émergence d'une société civile centre-européenne, dépassant les frontières nationales et s'inscrivant dans la dynamique lancée par trois anciens dissidents à Visegrád il y a tout juste 30 ans, qui constituerait le meilleur antidote au repli nationaliste et populiste qui mine aujourd'hui non seulement l'Europe centrale, mais la démocratie européenne à l'échelle de tout le continent ? ■

■ Éléments complémentaires

■ Cartes d'identité des pays de Visegrád

HONGRIE	
Population (2020)	9,77 M
PIB/habitant en SPA (UE-27=100, 2019)	73
Superficie	93 011 km ²
Nombre de députés européens	21
Capitale	Budapest

POLOGNE	
Population (2020)	37,96 M
PIB/habitant en SPA (UE-27=100, 2019)	73
Superficie	312 679 km ²
Nombre de députés européens	52
Capitale	Varsovie (Warszawa)

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	
Population (2020)	10,69 M
PIB/habitant en SPA (UE-27=100, 2019)	93
Superficie	78 868 km ²
Nombre de députés européens	21
Capitale	Prague (Praha)

SLOVAQUIE	
Population (2020)	
PIB/habitant en SPA (UE-27=100, 2019)	70
Superficie	49 035 km ²
Nombre de députés européens	14
Capitale	Bratislava

Source : Eurostat

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens



²⁶ Cf. Yaël Hirsch : « Nostalgie de la Mitteleuropa et engagement politique. Vies et destins de trois poètes déracinés : Else Lasker-Schüler, Benjamin Fondane, et Czesław Miłosz » in *Raisons politiques*, 2011/1 (n° 41), pages 121 à 139, <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2011-1-page-121.htm>